

Министерство образования и науки России
ФГБОУ ВПО «Удмуртский государственный университет»
Институт Экономики и Управления
Кафедра финансов и учета

С.Ф. Федулова

ФИНАНСЫ

Издание четвертое,
переработанное и дополненное

Ижевск
2014

УДК 336(075)
ББК 65.26я73
Ф348

Рецензент: Профессор кафедры финансов Финансового университета при Правительстве РФ, кандидат экономических наук, профессор **С.П. Соляникова.**

Ф348 Федулова С.Ф. Финансы: учебное пособие. 4-е издание, переработанное и дополненное / С.Ф. Федулова. – Ижевск, Изд-во Институт экономики и управления, ФГБОУ ВПО «УдГУ», 2014 – 425 с.

Рассматриваются общая характеристика финансов и финансовой системы, в частности, вопросы финансовых ресурсов, управление финансами, финансового контроля. Освещаются проблемы финансового рынка и показана его динамика. Представлены финансовая система России в целом и система финансов предприятий. Исследованы взгляды разных авторов по вопросам теории финансов. Рассмотрена финансовая политика на разных этапах развития страны и в условиях финансовых кризисов. Анализируется бюджетная система, порядок формирования ее доходов и осуществления расходов. Раскрываются вопросы государственного кредита и государственного долга, создания внебюджетных фондов и расходования средств из них. Дана характеристика территориальных финансов.

Приведены вопросы для самоконтроля, тесты, структурно-логические схемы.

Для студентов, аспирантов, преподавателей вузов, а также для экономистов, менеджеров и руководителей организаций.

© Федулова С.Ф., 2014 г.
© ИЭиУ ФГБОУ ВПО «УдГУ»,
2014 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|---|-----|
| Предисловие | 6 |
| РАЗДЕЛ I. Общая характеристика финансов и финансовой системы | 8 |
| Глава 1. ФИНАНСЫ КАК ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КАТЕГОРИЯ | 8 |
| 1. Предмет учебной дисциплины «Финансы» и её задачи..... | 8 |
| 2. Необходимость финансов и предпосылки их возникновения..... | 10 |
| 3. Сущность финансов и их функции..... | 12 |
| 4. Дискуссионные вопросы сущности и функций финансов | 21 |
| 5. Роль финансов в социально-экономическом развитии общества..... | 27 |
| 6. Финансы в зарубежных экономических теориях..... | 28 |
| Глава 2. ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ | 32 |
| 1. Общая характеристика финансовых ресурсов..... | 32 |
| 2. Дискуссионные вопросы определения экономического содержания финансовых ресурсов | 36 |
| 3. Финансовые ресурсы государства и предприятий, их состав и структура..... | 43 |
| Глава 3. УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ | 46 |
| 1. Общее понятие об управлении финансами..... | 46 |
| 2. Органы управления финансами и их функции | 48 |
| 3. Финансовое планирование и прогнозирование..... | 58 |
| 4. Государственное регулирование финансов | 61 |
| Глава 4. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ | 65 |
| 1. Общая характеристика финансового контроля | 65 |
| 2. Классификация финансового контроля..... | 68 |
| 3. Государственный финансовый контроль. Характеристика Счётной Палаты Российской Федерации..... | 72 |
| 4. Внутрихозяйственный финансовый контроль..... | 80 |
| 5. Дискуссионные вопросы сущности финансового контроля..... | 81 |
| Глава 5. ФИНАНСОВЫЙ РЫНОК И ЕГО РАЗВИТИЕ | 86 |
| 1. Понятие финансового рынка и дискуссионные вопросы его структуры | 86 |
| 2. Динамика развития финансового рынка России в 2000-е годы | 89 |
| 3. Направления развития российского финансового рынка | 95 |
| 4. Государственное регулирование деятельности на финансовом рынке .. Ошибка! | |
| Закладка не определена. | |
| Глава 6. ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА РОССИИ | 102 |
| 1. Понятие финансовой системы, ее звенья и элементы..... | 102 |
| 2. Дискуссионные вопросы состава финансовой системы | 104 |
| 3. История развития финансовой системы России | 108 |
| 4. Проблемы функционирования финансовой системы России в условиях рыночной экономики..... | 112 |

| | |
|---|-----|
| Глава 7. ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ | 117 |
| 1. Сущность и функции финансов предприятий, их роль и место..... | 117 |
| в финансовой системе страны. Дискуссионные вопросы сущности финансов предприятий | 117 |
| 2. Принципы организации финансов предприятий и задачи финансовых служб предприятий. | 122 |
| 3. Основные и оборотные фонды предприятий..... | 124 |
| 4. Прибыль предприятий..... | 128 |
| 5. Финансовое состояние предприятия и пути его оздоровления..... | 136 |
| Глава 8. СТРАХОВАНИЕ | 140 |
| 1. Сущность и необходимость страхования..... | 140 |
| 2. Дискуссионные вопросы сущности и функций страхования | 143 |
| 3. Основные страховые термины..... | 150 |
| 4. Отрасли и виды страхования | 152 |
| 5. Страховой рынок России и его развитие. | 154 |
| Глава 9. ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА..... | 160 |
| 1. Содержание финансовой политики и её цели..... | 160 |
| 2. Финансовый механизм и его роль в реализации финансовой политики | 164 |
| 3. Этапы развития финансовой политики советского социалистического государства | 166 |
| 3.1 Финансовая политика в годы гражданской войны и военного коммунизма ... | 166 |
| 3.2 Финансовая политика советского государства во время нэпа..... | 168 |
| 3.3 Задачи финансовой политики в период проведения социалистической реконструкции народного хозяйства | 170 |
| 3.4 Финансовая политика в годы Великой Отечественной войны | 172 |
| и в послевоенный период..... | 172 |
| 3.5 Финансовая политика в период перехода к рыночной экономике | 173 |
| 4. Финансовый кризис 1998 года. Финансовая политика после кризиса и проблемы её реализации на современном этапе..... | 175 |
| 5. Финансовый кризис 2008 года и антикризисная финансовая политика..... | 179 |
| 6. Взгляды на финансовую политику зарубежных экономистов..... | 182 |
| Глава 10. СУЩНОСТЬ БЮДЖЕТА И ЕГО ФУНКЦИИ. БЮДЖЕТНЫЙ МЕХАНИЗМ | 187 |
| 1. Взгляды экономистов на природу государственного бюджета | 187 |
| и их развитие | 187 |
| 2. Сущность бюджета и необходимость его существования | 189 |
| 3. Функции бюджета | 190 |
| 4. Дискуссионные вопросы сущности и функций бюджета | 193 |
| 5. Бюджетный механизм и характеристика его звеньев | 197 |

| | |
|---|-----|
| Глава 11. ДОХОДЫ И РАСХОДЫ БЮДЖЕТОВ. БЮДЖЕТНЫЙ ДЕФИЦИТ И ПРОФИЦИТ БЮДЖЕТА | 204 |
| 1. Доходы бюджетов. Структура доходов федерального бюджета и её динамика..... | 204 |
| 2. Расходы бюджетов. Структура расходов федерального бюджета | 213 |
| и её динамика | 213 |
| 3. Дефицит бюджета и бюджетный профицит. Причины возникновения и источники финансирования бюджетного дефицита | 223 |
| 4. Бюджетное планирование | 228 |
| Глава 12. БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА | 233 |
| 1. Общая характеристика бюджетной системы России..... | 233 |
| 2. Структура бюджетной системы страны и её изменение..... | 242 |
| 3. Бюджетный федерализм..... | 250 |
| 4. Бюджетный процесс | 269 |
| Глава 13. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КРЕДИТ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ | 282 |
| 1. Понятие государственного кредита и государственного долга..... | 282 |
| 2. Классификация государственного долга..... | 284 |
| 3. Государственный кредит и государственный долг Российской Федерации: структура и динамика | 288 |
| 4. Управление государственным долгом..... | 296 |
| 5. Дискуссионные вопросы использования государственного кредита..... | 298 |
| ГЛАВА 14. ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ | 302 |
| 1. Общая характеристика внебюджетных фондов..... | 302 |
| 2. Пенсионный фонд Российской Федерации | 305 |
| 3. Зарубежный опыт пенсионного обеспечения | 310 |
| 4. Негосударственное пенсионное обеспечение..... | 313 |
| 5. Фонд обязательного медицинского страхования..... | 318 |
| 7. Другие внебюджетные и целевые бюджетные фонды..... | 326 |
| РАЗДЕЛ III. Территориальные финансы | 331 |
| Глава 15. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ | 331 |
| 1. Общая характеристика территориальных финансов | 331 |
| 2. Общая характеристика финансов субъектов РФ..... | 333 |
| и местных финансов..... | 333 |
| 3. Бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты | 336 |
| РАЗДЕЛ IV. Тесты для закрепления и проверки знаний | 353 |
| СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ | 384 |
| ПРИЛОЖЕНИЯ | 389 |

Предисловие

В данном учебном пособии рассмотрены теоретические основы финансов. Материал пособия разбит на четыре раздела в соответствии с логикой построения учебного курса «Финансы». В трёх разделах рассматривается общая характеристика финансов и финансовой системы России, государственные и муниципальные финансы, в четвёртом разделе приведены тесты для закрепления и контроля знаний по курсу. Тесты сгруппированы по темам курса с целью закрепления знаний после изучения каждой темы. По каждой теме приведены структурно-логические схемы и вопросы для проверки усвоения и закрепления материала.

В настоящее время не только в научной, но и в учебной финансовой литературе можно увидеть расхождение между авторами в трактовке нынешних финансов. Это нормальный процесс, однако, он вызывает трудности у студентов при самостоятельном изучении учебного курса «Финансы». Поэтому в данном учебном пособии были рассмотрены дискуссионные вопросы по всем предлагаемым к изучению темам, с целью показать читателям всё многообразие взглядов на трактовку основных понятий финансов.

Отличительной особенностью учебного пособия является то, что в нём рассмотрены мнения известных учёных, в том числе авторов учебников по финансам, по многим дискутируемым вопросам теории финансов. Так, анализируются мнения по поводу сущности и функций финансов и бюджета, сущности и состава финансовых ресурсов, состава финансовой системы, недопустимости и возможности существования бюджетного дефицита и государственного долга и др. После рассмотрения мнений разных учёных изложена собственная позиция автора пособия. По каждой теме материал изложен не только в текстовой форме, но и в схемах, рисунках, таблицах.

В приложениях рассмотрены цифровые данные о бюджетах некоторых субъектов РФ и местных бюджетов, внебюджетных фондов, а также выдержки из нормативных документов.

Для удобства студентов материалы, наиболее важные для сдачи экзаменов и прохождения ФЭПО-тестирования, в электронной версии учебного пособия выделены цветом. К электронной версии пособия приложены также фрагменты новостных блоков, интервью известных финансистов, обсуждения финансовых вопросов на правительственном уровне. Отдельным приложением даны статистические данные по бюджетной системе, в том числе, региональным и муниципальным бюджетам, финансам предприятий, государственному долгу, финансовому рынку, международным финансам. В отдельное приложение выделены

также структурно-логические схемы по всему курсу. Кроме того, к учебнику приложены Методические указания для выполнения контрольной работы с целью проверки самостоятельной работы студентов.

Сегодня знания о финансах являются одной из самых динамичных сфер знаний. Овладение этими знаниями помогает решать многие экономические и социальные задачи. Автор надеется, что учебное пособие сможет принести пользу студентам профиля «Финансы и кредит» и других экономических профилей и направлений, аспирантам, преподавателям и специалистам, уже имеющим финансовые знания.

РАЗДЕЛ I. Общая характеристика финансов и финансовой системы

Глава 1. ФИНАНСЫ КАК ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КАТЕГОРИЯ

1. Предмет учебной дисциплины «Финансы» и её задачи.
2. Необходимость финансов и предпосылки их возникновения.
3. Сущность финансов и их функции.
4. Дискуссионные вопросы сущности и функций финансов.
5. Роль финансов в социально-экономическом развитии общества.
6. Финансы в зарубежных экономических теориях.

1. Предмет учебной дисциплины «Финансы» и её задачи

Слово «Финансы» переводится с латинского «Financia» как доход, платёж. Кроме того, происхождение этого термина связывают со словами «fine» (документ, подтверждающий взносы или уплату), «finis» (окончание), «fiscus» (корзина, казна), «public finance» (публичные финансы, совокупность публичных доходов и расходов). Некоторые авторы считают, что понятие «Финансы» было введено в обиход французским учёным Ж.Боденом, в работе «Шесть книг о республике» (1755 г.). Другие – что впервые этот термин начал применяться в XIII-XV в.в. в торговых городах Италии и сначала означал любой денежный платёж. В дальнейшем термин получил международное распространение и стал обозначать денежные отношения, связанные с платежами в общегосударственные фонды денежных средств. Финансы существуют лишь при тех способах производства, где существуют деньги, они появились лишь тогда, когда в обществе возникли и стали развиваться денежные отношения. Однако нельзя отождествлять понятия «Финансы» и «Деньги», это далеко не одно и то же, хотя финансы и не могут существовать без существования денег.

Как историческая категория финансы появились одновременно с возникновением государства в рабовладельческой общественно-экономической формации и затем по мере развития государственности и товарно-денежных отношений также развивались. Можно выделить два основных этапа развития финансов. На первом этапе (XVI в.) финансовые отношения были приравнены к бюджетным отношениям и практически не оказывали реального воздействия на экономику. В это время возникла система государственных финансовых учреждений, осуществляющих изъятие части создаваемого обществом продукта в бюджет в форме налогов и других платежей. На втором этапе (середина XIX в.) возникли другие формы финансовых отношений и появились новые звенья финансовой системы, завершилось формирование банковской системы,

активизировались операции на рынке ценных бумаг, усложнились хозяйственные связи.

В 1746 году была опубликована книга И. Юсти, в которой излагались вопросы сущности финансов и их роли в государственном хозяйстве. По существу это было первое научное исследование о финансах. Отдельные вопросы финансовой науки рассматривались в трудах учёных задолго до И. Юсти. Так, о доходах Афинской Республики и Афинском государственном устройстве писали Ксенофонт и Аристотель в 400-300-х годах до н.э.

В XVIII веке стала развиваться классическая политическая экономия, внутри которой рассматривались вопросы финансовой науки, сводящиеся в основном к вопросам формирования общегосударственных фондов денежных средств. Представители этой школы политэкономии (А. Смит, Д. Рикардо, В. Мирабо, Ф. Кенэ и др.) считали, что государство необходимо, но расходы на его содержание являются непроизводительными, поэтому их следует сокращать, а при формировании государственных фондов чётко соблюдать принципы налогообложения.

В отечественной финансовой литературе финансовые вопросы рассматривались по большей части в конце XVIII и в XIX веках. Наиболее известны труды И. Посошкова, А. Радищева, Н. Мордвинова, Н. Тургенева, И. Озерова, С. Витте и др.

В настоящее время финансы играют важнейшую роль в развитии рыночных отношений и в регулировании рынка государством, поэтому знание сущности финансов, их места и роли в обществе необходимо экономистам.

В учебной дисциплине «Финансы» раскрываются принципы организации финансовых отношений всех субъектов общественной деятельности, рассматриваются вопросы практического использования финансов, изучаются пути воздействия финансов на экономическое и социальное развитие общества. Дисциплина «Финансы» является основой для последующего изучения таких учебных курсов как «Финансы предприятий», «Налогообложение», «Страховое дело», «Рынок ценных бумаг», «Финансовый менеджмент» и других. В курсе «Финансы» рассматриваются конкретные формы организации финансов в различных сферах общественной деятельности, изучаются основы функционирования финансов.

Предметом изучения финансов является часть денежных отношений в обществе, а именно: отношения по поводу формирования и использования денежных доходов и накоплений, создания на их основе финансовых фондов для финансирования экономического и социального развития общества. Финансы как учебная дисциплина тесно связаны с

другими учебными курсами: экономической теорией, статистикой, бухгалтерским учётом, анализом и другими.

Задачами финансовой науки являются следующие:

1. Изучение теоретических основ финансов и практического их применения.

2. Рассмотрение законодательных и нормативных документов, регламентирующих финансовые отношения.

3. Анализ влияния финансов на социально-экономическое развитие общества.

4. Обоснование путей совершенствования финансовых отношений на разных этапах развития страны.

При изучении теоретических основ науки о финансах исследуются предпосылки возникновения и развития финансов, необходимость их существования, вопросы сущности и функций финансов, их материальное содержание, управление финансами и их организация в разных сферах общественной деятельности, осуществление финансового контроля, а также возможности практического использования финансов посредством разработки и осуществления обоснованной финансовой политики.

При изучении законодательных и нормативных документов рассматриваются вопросы финансового права, регламентация финансовых отношений, осуществляется анализ изменений форм и методов организации финансовых отношений в разные периоды развития общества, изучаются практические аспекты финансовой работы в соответствии с нормативными документами.

При анализе влияния финансов на социально-экономическое развитие общества изучается механизм воздействия финансов на развитие производства, ускорение научно-технического прогресса, повышение производительности и улучшение условий труда, повышение уровня жизни населения, обеспечение социальных гарантий, влияние финансов на внешнеэкономическую деятельность.

Важное значение имеет изучение и анализ недостатков организации финансовых отношений, а также обоснование возможных путей их совершенствования на основе изучения мнений учёных и специалистов практиков по данным вопросам.

2. Необходимость финансов и предпосылки их возникновения

Хозяйственные процессы в условиях товарно-денежных отношений невозможны без распределительных процессов. Распределение является одной из стадий воспроизводственного процесса, без которой не могут осуществляться другие стадии, то есть производство, обмен и потребление. Очевидно, что производство невозможно без создания денежных фондов,

служащих основой для удовлетворения различных хозяйственных нужд. Эти денежные фонды создаются посредством финансов на стадии распределения, причём они впоследствии на стадии обмена приобретают натуральную форму, так как созданные денежные фонды в стоимостной форме расходуются на приобретение товаров, потребительных стоимостей.

Таким образом, можно сказать, что финансы объективно необходимы, так как их существование обусловлено потребностями общественного развития. Знания о финансах важны на различных уровнях, начиная от домашних хозяйств и предприятий, заканчивая государством. Именно на основе знания этой науки вы можете построить семейный бюджет, оптимизировать уплату подоходного налога, эффективно вложить средства в ценные бумаги и т.п. Без финансов невозможен кругооборот фондов на предприятиях, стимулирование производства, анализ экономической деятельности и отчётности.

Важную роль играет рациональная организация финансов в деятельности государства, которое на базе создания с помощью финансов денежных фондов осуществляет свои функции. Государство может активно влиять на развитие финансовых отношений, в свою очередь, от правильной организации финансов зависит во многом экономическое развитие государства.

Предпосылками возникновения финансов явились следующие обстоятельства.

1. Отторжение главы государства от казны и возникновение централизованного общегосударственного фонда денежных средств – государственного бюджета, распоряжение которым уже не может осуществлять единолично глава государства.

2. Возникновение системы государственных доходов и расходов, законодательное закрепление государственного бюджета, как росписи доходов и расходов государства.

3. Переход от натуральных податей и трудовых повинностей к сбору налогов в денежной форме.

4. Возникновение кругооборота стоимости в форме товарно-материальных ценностей и денег и образование доходов и накоплений у участников воспроизводственного процесса сверх пределов биологического выживания.

Вышеназванные обстоятельства способствовали скорейшему развитию финансов, в первую очередь государственного бюджета, как центрального звена финансовой системы. На первом этапе своего развития финансовые отношения приравнивались к бюджетным отношениям и лишь впоследствии, по мере развития товарно-денежных отношений, возникли новые формы финансовых отношений.

3. Сущность финансов и их функции

Диалектический метод познания требует изучения каждого явления в его возникновении и развитии. Экономические категории также не могут изучаться как застывшие формы, они меняются, развиваются, при этом меняется и наше представление о них. Изменялись и взгляды экономистов на природу финансов, на выражающие их сущность функции.

В XIX веке финансы чаще всего рассматривались как денежные средства, фонды или ресурсы. Одним из первых авторов, рассматривающих финансы как совокупность определённых отношений, стал И.Х. Озеров. Он писал: «Финансовая наука изучает финансовое хозяйство, т.е. совокупность отношений, которые возникают на почве добывания союзами публичного характера материальных средств: она изучает те способы, посредством которых эти союзы добывают себе нужные средства, и как эти способы отражаются на других сторонах жизни, почему в одну эпоху преобладают одни способы, а в другую – другие».¹ В 20-х годах прошлого столетия финансы трактовались как отношения перераспределения общественного продукта и национального дохода (Бронский М.Г., Шмидт А.К., Шмелёв К.А. и др.). М.Г. Бронский писал, что при существовании товарно-денежных отношений финансовая система "занимается перераспределением национального дохода страны согласно целям и задачам экономической политики"². В конце 50-х годов финансы стали рассматриваться как экономические распределительные отношения (Александров А.М., Аллахвердян Д.А., Дьяченко В.П., Зверев А.Г., Злобин И.Д. и др.).

В последние годы подавляющее большинство авторов рассматривают финансы как экономическую категорию, выражающую реально существующие в обществе отношения (Балабанов И.Т., Врублевская О.В., Дробозина Л.А., Моляков Д.С., Павлова Л. А., Родионова В.М., Романовский М.В., Сабанти Б.М., Сенчагов В.К. и др.), однако, вопросы о сущности и функциях финансов по-прежнему являются спорными.

В учебной и научной финансовой литературе приводятся различные дефиниции (определения) финансов. Так, проф. Родионова В.М. трактует финансы как «денежные отношения, возникающие в процессе распределения и перераспределения стоимости валового общественного продукта и части национального богатства в связи с формированием денежных доходов и накоплений у субъектов хозяйствования и государства и использованием их на расширенное воспроизводство,

¹ Озеров И.Х. Основы финансовой науки. Вып. 1. М. 1908 г. С. 15.

² Бронский М.Г. Финансовая политика СССР. М.: Госфиниздат. 1928 г. С. 26.

материальное стимулирование работающих, удовлетворение социальных и других потребностей общества».³

Дробозина Л.А. пишет: «Финансы представляют собой экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства».⁴

В учебном пособии Н.Ф. Самсонова, Н.П. Баранниковой и Н.И. Строковой сказано, что «Финансы – это совокупность денежных отношений, организованных государством, в процессе которых осуществляется формирование централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства».⁵

Сабанти Б.М. считает, что «Финансы – это система денежных отношений по поводу формирования и использования фондов, необходимых государству для выполнения своих функций».⁶

В учебнике под ред. В.В. Ковалёва сказано: «Финансы как экономическая категория представляет собой систему распределительных денежных отношений, возникающих в процессе формирования и использования фондов денежных средств у субъектов, участвующих в создании совокупного общественного продукта»⁷

В финансово-кредитном энциклопедическом словаре финансы трактуются как: «фундаментальная, обобщающая, многозначная экономическая категория, характеризующая процессы образования, распределения и перераспределения денежных средств государства, регионов, хозяйствующих субъектов, юридических и физических лиц в ходе формирования их доходов, расходов, накоплений и возникающие при этом денежные отношения».⁸

По мнению С.В.Барулина «финансы опосредуют всю совокупность денежных отношений, возникающих в процессе движения финансовых ресурсов (денежных средств) в публично-правовой и частно-правовой формах, образования на этой основе публичных и частно-хозяйственных доходов в результате приведения в действие финансовых инструментов и механизмов.»⁹

Некоторые дефиниции финансов представлены в таблице 1.

³ Финансы. Учебник под ред. проф. В.М. Родионовой. М.: Финансы и статистика. 1992. С. 11.

⁴ Финансы. Учебник под ред. Л.А. Дробозиной. М.: ЮНИТИ. Финансы. 1999. С. 13.

⁵ Самсонов Н.Ф., Баранникова Н.П., Строкова Н.И. Финансы на макроуровне. М.: Высшая школа, 1998 г. С. 10.

⁶ Сабанти Б.М. Теория финансов. Учебное пособие. 2-е изд. М.: Менеджер. 2000 г. С.9.

⁷ Финансы. Учебник / Под ред. проф. В.В. Ковалёва. – М.: ПБОЮЛ М.А. Захаров, 2001, С. 10.

⁸ Финансово-кредитный энциклопедический словарь. М.: Финансы и статистика, 2002г. С. 1045.

⁹ Барулин С.В. Финансы: Учебник/С.В.Барулин.-М.: КНОРУС,2010. С. 34.

Дефиниции финансов в трактовке разных авторов

| Автор высказывания | Дефиниции |
|--|---|
| Вознесенский Э.А. | Финансы- это система императивных денежных отношений, представленных в формах планомерного движения чистого дохода, образования и использования государственных денежных фондов, в целях удовлетворения потребностей социального общества. |
| Родионова В.М. | Финансы – это денежные отношения, возникающие в процессе распределения и перераспределения стоимости валового продукта и части национального богатства в связи с формированием денежных доходов и накоплений у субъектов хозяйствования и государства и использованием их на расширенное воспроизводство, материальное стимулирование работающих, удовлетворение других социальных потребностей общества. |
| Дробозина Л.А. | Финансы представляют собой экономические отношения, связанные с формированием, использованием, распределением централизованных и децентрализованных средств в целях развития государственной политики и обеспечения условий расширенного воспроизводства. |
| Самсонов Н.Ф. Баранникова Н.П. Строкова Н.И. | Финансы – это совокупность денежных отношений, организованных государством, в процессе которых осуществляется формирование централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства. |
| Сабанти Б.М. | Финансы – это система денежных отношений, по поводу формирования и использования фондов, необходимых государству для выполнения своих функций. |
| Федулова С.Ф. | Финансы – это система денежных распределительных отношений, по поводу образования и использования фондов денежных средств, доходов и накоплений у участников общественного воспроизводства. |
| Грязнова А.Г. Маркина Е.В. | Финансы – совокупность денежных отношений по поводу распределения стоимости ВВП, доходов от внешнеэкономической деятельности и части национального богатства, в результате которого формируются денежные доходы, поступления и накопления у отдельных субъектов хозяйствования государства, используемые в дальнейшем для решения экономических и социальных задач. |
| Финансово-кредитный энциклопедический словарь | Финансы – это обобщающая, фундаментальная, многозначная экономическая категория, характеризующая процессы образования, распределения и перераспределения денежных средств государства, регионов, хозяйствующих субъектов, юридических и физических лиц в ходе формирования их доходов, расходов, накоплений и возникающие при этом денежные отношения. |

Финансовые отношения являются частью денежных отношений, однако, не все денежные отношения есть финансовые отношения. В бытовой трактовке финансы приравниваются к деньгам, но финансы и деньги это далеко не одно и то же. Деньги – это всеобщий эквивалент, а финансы представляют собой специфические денежные отношения, связанные с образованием и расходованием фондов денежных средств,

денежных доходов и накоплений в процессе распределения общественного продукта и национального дохода.

Отличительным признаком финансов как экономической категории является то, что они имеют денежную форму выражения. Деньги являются обязательным условием существования финансов. Другим важным признаком финансов является то, что они связаны с формированием финансовых ресурсов. Посредством финансов на стадии распределения общественного продукта образуются денежные доходы и накопления участников общественного воспроизводства. Впоследствии при распределении доходов и накоплений образуются фонды денежных средств, имеющих целевое назначение, формируются производственные и социальные денежные фонды, как централизованные (находятся в распоряжении государства), так и децентрализованные (находятся в распоряжении предприятий, учреждений, организаций).

К государственным фондам денежных средств относится в первую очередь федеральный бюджет, а также социальные и другие внебюджетные фонды. Наиболее крупными и значимыми внебюджетными фондами являются Пенсионный Фонд России, Фонд государственного обязательного медицинского страхования, Фонд обязательного социального страхования. На уровне предприятий образуются фонды накопления и потребления, производственного и социального развития, резервные и страховые фонды и др.

Аккумуляция доходов и накоплений, формирование, распределение и использование фондов денежных средств осуществляется посредством использования финансового механизма. Финансовый механизм представляет собой совокупность форм организации финансов, финансовых методов и рычагов, используя которые хозяйствующие субъекты обеспечивают получение доходов и накоплений и осуществляют их распределение в целях повышения эффективности производства.

Через образование и распределение фондов денежных средств финансы оказывают активное влияние на производство. Однако финансы являются вторичными по отношению к производственным экономическим отношениям. Финансы непосредственно не участвуют в создании материальных благ, тем не менее, они опосредуют движение стоимости общественного продукта на всех четырёх стадиях воспроизводственного процесса. Финансовым отношениям присущи те же черты и свойства, что и производственным отношениям данного общества, а изменение производственных отношений требует изменения финансов. Финансы являются наиболее динамичной частью производственных отношений, так как они отражают распределительные процессы в обществе, с помощью которых обеспечивается достижение материальных экономических интересов всех участников общественного воспроизводства.

Финансы взаимосвязаны и взаимодействуют практически со всеми видами товарно-денежных отношений. Это взаимодействие расширяется и усиливается в условиях рыночной экономики. С развитием рыночных отношений появляются новые финансовые отношения, а также происходит децентрализация финансовых ресурсов, образуются региональные и местные финансы, увеличиваются объёмы децентрализованных фондов денежных средств.

Исследование экономической природы финансов позволяет определить эту экономическую категорию следующим образом.

Финансы – это система денежных распределительных отношений, по поводу образования и использования фондов денежных средств, доходов и накоплений у субъектов экономики.

К основным группам финансовых отношений относятся:

- взаимоотношения между хозяйствующими субъектами по поводу распределения доходов (совместные фонды, долевое участие, штрафные санкции и др.);

- взаимоотношения между хозяйствующими субъектами и населением, с одной стороны, и государством, с другой стороны, по поводу образования бюджета и внебюджетных фондов и выделения средств из этих фондов;

- взаимоотношения между страховыми организациями, с одной стороны, и хозяйствующими субъектами и населением, с другой стороны, по поводу образования и использования страховых фондов;

- взаимоотношения между хозяйствующими субъектами и вышестоящими организациями по поводу образования и распределения фондов денежных средств, создаваемых вышестоящей организацией;

- взаимоотношения внутри предприятий, учреждений, организаций по распределению выручки, формированию денежных доходов, накоплений, фондов денежных средств и их использованию.

Схематично некоторые группы финансовых отношений представлены на рис.1.



Рис. 1. Группы финансовых отношений

При рассмотрении вопроса о сущности финансов необходимо более подробно остановиться на их функциях. Сначала нужно выяснить, что такое функция экономической категории, так как термин «функция» (от латинского *functio* – исполнение, совершение) имеет несколько значений. В обиходе функцией считается какое-либо действие, в математике функция – это зависимость, свойство, в философии – отношения двух или группы объектов, в которых изменение одного сопутствует изменению другого.

В финансовой науке функция рассматривается чаще всего как проявление сущности экономической категории в действии. Именно с этой позиции и следует рассматривать функции финансов.

Поскольку сущность финансов проявляется в распределительных отношениях, то одной из функций этой экономической категории является **распределительная**. На основе распределительных отношений с помощью финансов формируются различные виды денежных доходов и накоплений, создаются и используются фонды денежных средств. Распределительная

функция финансов отражает экономические отношения, связанные с движением стоимости общественного продукта и его составных частей в денежной форме. При распределении общественного продукта и национального дохода образуются так называемые первичные доходы и накопления, а сам процесс распределения носит название «первичного распределения». К первичным доходам и накоплениям относятся заработная плата работников, а также доходы и накопления предприятий, занятых в сфере материального производства.

При дальнейшем распределении национального дохода образуются вторичные доходы и накопления, к которым относятся доходы государства и доходы, полученные в отраслях непроизводственной сферы.

С помощью распределительной функции финансы активно влияют на все стадии воспроизводственного процесса. Прежде всего с помощью этой функции из стоимости общественного продукта вычленяется часть, идущая на возмещение произведённых материальных затрат, затем выделяется заработная плата и доходы хозяйствующих субъектов. На базе распределительной функции создаются общегосударственные фонды, необходимые для удовлетворения экономических и социальных потребностей общества.

Процессы финансового распределения отражены на рисунке 2.

Распределительная сущность финансов



Главным практическим назначением распределительной функции является обеспечение пропорциональности распределения и достижение соблюдения экономических интересов всех хозяйствующих субъектов, населения и государства.

Второй важнейшей функцией финансов является **контрольная**. Контрольная функция тесно связана с распределительной функцией, одна без другой они существовать не могут. Распределительные процессы создают основу для контроля за пропорциями распределения с целью соблюдения экономических интересов всех участников воспроизводства. С помощью контрольной функции проверяется правильность и своевременность формирования фондов денежных средств, обоснованность направлений их расходования, эффективность использования. С помощью контрольной функции финансов сравниваются однородные экономические процессы, определяется их результативность и эффективность всего производственного процесса в целом. Сфера действия контрольной функции не ограничивается лишь распределительной стадией производственного процесса, она распространяется также на стадии производства, обмена и потребления. Столь широкий диапазон действия контрольной функции финансов обусловлен тем, что отношения распределения, будучи относительно обособленными, одновременно тесно связаны и активно влияют на весь производственный процесс. Воздействие контрольной функции на производственные процессы происходит по следующим основным направлениям:

- влияние на пропорции производства и распределения
- активное воздействие на экономность и эффективность использования ресурсов
- контроль за соблюдением финансового законодательства.

Формой проявления и использования контрольной функции финансов является финансовый контроль, охватывающий практически все стороны экономической деятельности хозяйствующих субъектов. На практике контрольная функция финансов реализуется посредством исполнения своих должностных обязанностей работниками контрольных органов.

Коротко суть этих двух функций финансов представлена на рисунке. 3.

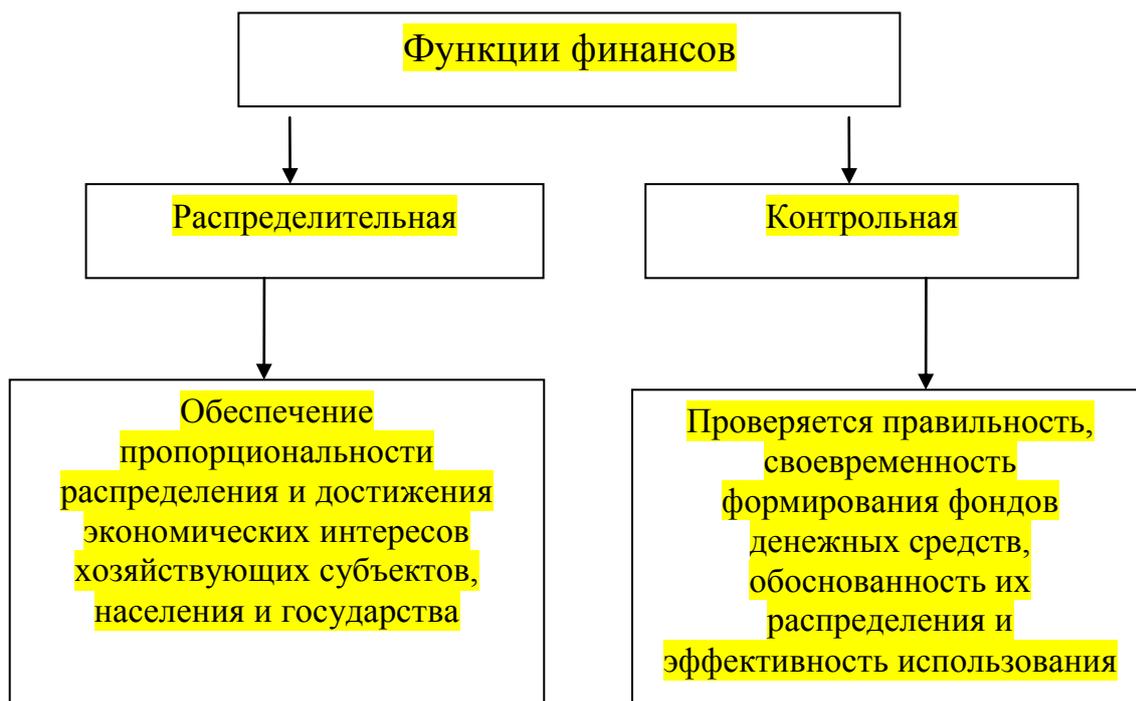


Рис. 3. Функции финансов

4. Дискуссионные вопросы сущности и функций финансов

Наиболее остро вопросы сущности и функций финансов дискутировались в финансовой литературе в 70 – 80-х годах нашего столетия. Этим вопросам были посвящены монографические исследования и статьи на страницах периодической печати таких видных финансистов, как Бирман А.М, Вознесенский Э.А., Гаретовский Н.В., Дьяченко В.П., Моляков Д.С., Родионова В.М., Сабанти Б.М., Ситарян С.А., Точильников Г.М., Чантладзе В.Г. и других.

Всё многообразие дискуссий об экономической природе финансов можно свести в три группы. Первая – вопросы сущности финансов и границ финансовых отношений. Вторая – дискуссии по поводу функций финансов. Третья группа – вопросы субъективности финансов, отнесения данной категории к категории базиса или надстройки.

В первой группе дискуссий выделяются две концепции сущности финансов – распределительная и воспроизводственная. Сторонники распределительной теории утверждают, что финансы возникают на второй стадии воспроизводственного процесса – при распределении стоимости совокупного общественного продукта. Сторонники воспроизводственной теории рассматривают финансы как категорию воспроизводства, включая в

состав финансов всю совокупность денежных распределительных отношений, возникающих на всех стадиях воспроизводственного процесса.

Главным аргументом сторонников воспроизводственной концепции является тот, что без финансов не может осуществляться сам процесс производства и поэтому неверно относить финансы к категории распределения. Но сторонники распределительной концепции вовсе не отрицают тот факт, что финансы активно влияют на весь воспроизводственный процесс. Более того, одна из наиболее ярких сторонниц распределительной концепции В.М. Родионова пишет, что финансы являются категорией воспроизводства, а утверждение о возникновении и функционировании финансов призвано лишь подчеркнуть место и границы действия финансовых отношений, их специфику в системе экономических отношений, а не область и направления их влияния.¹⁰ Трудно не согласиться с этим утверждением, так как поскольку стадия распределения оказывает активное влияние на все другие стадии воспроизводственного процесса, то и финансы, будучи распределительной категорией, не могут не влиять и активно влияют на весь процесс воспроизводства.

Спорными являются вопросы о границах финансовых отношений, определяющих внутреннее содержание данной категории. Некоторые авторы ограничивают финансы только перераспределительными отношениями, приравнивая финансовые отношения в основном к бюджетным. Такая точка зрения могла бы иметь право на существование лишь на первых этапах зарождения финансов, когда не было финансов предприятий, внебюджетных фондов, государственного кредита и других звеньев финансовой системы. В настоящее время именно благодаря финансам осуществляется первичное распределение общественного продукта и образуются денежные фонды, без которых невозможен процесс воспроизводства.

Существует также мнение, что кредитные отношения являются частью финансовых отношений. Однако, несмотря на сходство этих двух категорий и их родственную экономическую природу, кредит всё - таки является самостоятельной экономической категорией и имеет иную сущность, выполняет другие функции. Кредит, так же как и финансы, действует на стадии распределения, а условием его существования является наличие в обществе товарно-денежных отношений. Но главными принципами кредитования являются возвратность, срочность и платность, тогда как финансы в основном действуют на противоположных принципах (исключая бюджетное кредитование). С помощью финансов распределяется совокупный общественный продукт и национальный

¹⁰ Финансы. Учебник под ред. проф. В.М. Родионовой. М.: Финансы и статистика, 1992 г. С. 26.

доход, а с помощью кредита перераспределяются временно свободные денежные средства на принципах кредитования.

Дискутируется также вопрос об отнесении к финансовым отношений, связанных с формированием, выдачей и использованием заработной платы. Так, например, Родионова В.М. считает, что главным отличием отношений, связанных с формированием, выдачей и использованием заработной платы от финансовых отношений является двухсторонний характер движения стоимости. Сначала работник отдаёт свой труд, а затем в равном размере получает заработную плату.¹¹ По мнению Сабанти Б.М., «Финансы – это всегда денежные отношения, в которых одним из субъектов выступает государство. ... Когда рабочий получает оплату за свой труд, то эти отношения между рабочим и работодателем – не финансы».¹²

В то же время П.И. Вахрин, А.С. Нешиной, Н.П. Баранникова, Н.И. Строкова и другие авторы, рассматривая группы финансовых отношений, выделяют в качестве отдельной группы отношения между предприятиями и работниками при выплате заработной платы.¹³

Следующей группой дискуссий являются дискуссии о функциях финансов. В литературе можно насчитать более десяти функций финансов. Наиболее часто встречаются такие функции, как распределительная, контрольная, воспроизводственная, стимулирующая, образования фондов денежных средств, перераспределительная, обслуживания кругооборота фондов, образования денежных доходов и накоплений, использования фондов денежных средств, регулирующая, стабилизационная и другие.

Большая часть экономистов среди других функций называет две функции финансов: распределительную и контрольную. Так, например, Родионова В.М. выделяет только эти функции. Дробозина Л.А. кроме них называет ещё регулирующую и стабилизационную. Архипов А.И. и Сенчагов В.К. добавляют стимулирующую функцию финансов. Однако есть и другие подходы. Так, например, А.И. Балабанов и И.Т. Балабанов считают, что в условиях рыночной экономики финансы потеряли своё распределительное назначение. Их назначением стало воздействие финансового механизма на эффективность хозяйственного процесса. По их мнению: «Считать, что финансы в условиях рыночной экономики выполняют распределительную функцию, - это то же самое, что считать, будто бы зарплата, которую человек тратит на разные нужды выполняет распределительную функцию».¹⁴ Лаврушин О.И. отрицает контрольную функцию финансов, считая, что, «контрольный момент в финансовых

¹¹ Финансы. Учебник под ред. проф. В.М. Родионовой. М.: Финансы и статистика, 1992 г. С. 14

¹² Сабанти Б.М. Теория финансов. Учебное пособие. М.: Менеджер. 2000 г. С. 5.

¹³ Вахрин П.И., Нешиной А.С. Финансы. Учебник. М.: ИВЦ «Маркетинг». 2000 г. С. 15.

¹⁴ Балабанов А., Балабанов И. Финансы. Санкт-Петербург. 2000 г. С. 14.

отношениях не может претендовать на специфичность, поскольку контрольные (точнее стимулирующие) мотивы свойственны всем экономическим отношениям. Финансовый контроль - скорее роль финансового учреждения, нежели функция финансов как экономической категории".¹⁵

По мнению Романовского М.В., Врублевской О.В., «стимулирующей, распределительной функцией обладают не только финансы, но и практически все другие категории – цена, заработная плата, прибыль и т.д. Общественное же назначение финансов как экономической категории выражается в трёх функциях: формирование денежных фондов (доходов), использование денежных фондов, контроль (с известными оговорками)»¹⁶

Однако при исследовании вопроса о функциях финансов довольно часто функции финансов заменяются их ролью в общественном воспроизводстве. Такая трактовка искажает смысл понятия «функция». Поскольку функция экономической категории отражает сущность этой категории в действии, выражает её общественное назначение, то функция должна отражать специфичность этой категории и раскрывать её экономическую природу. С этой точки зрения финансы выполняют две функции: распределительную и контрольную. Обе эти функции отражают сущность финансов и направления их действия на практике в рамках финансовых отношений. Что касается других функций, то можно сказать, что финансы действительно активно влияют на воспроизводство, с их помощью возможно стимулирование развития или сворачивания экономических процессов, без финансов невозможно образование денежных доходов и накоплений и т.д., но все эти процессы связаны с финансами через распределительную и контрольную функции. Например, денежные доходы и накопления представляют собой лишь материально-вещественное воплощение финансов, реализуемое посредством действия распределительной функции финансов.

Третья группа дискуссий охватывает вопросы субъективности (объективности) финансов и влияния государства на финансовые отношения. Так, например, Вознесенский Э.А. пишет об императивности финансов, понимая под императивностью одностороннее волеизъявление государства. Сабанти Б.М. рассматривает финансы как систему денежных отношений, имеющих императивный характер и выражающих процесс перераспределения доходов и фондов участников воспроизводства в соответствии с социальной политикой государства. Аналогичную позицию

¹⁵ Вопросы сущности и функций финансов в системе производственных отношений социализма. М.: 1988 г. С. 38.

¹⁶ Финансы, денежное обращение и кредит. Учебник под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. М.: Юрайт. 2001 г. С. 56.

занимают Врублевская О.В., Романовский М.В. Лаврушин О.И. считает, что позиция императивности финансов уязвима и, что финансы носят облигаторный (обязательный), индиспенсабельный характер. Однако, облигаторность (обязательность) финансов, по мнению О.И. Лаврушина, это нечто большее, чем форма; данные черты относятся к их глубинным качествам, к сущности финансовых отношений.¹⁷ Все вышеперечисленные термины (императивность, облигаторность, индиспенсабельность) означают определённую степень влияния и роли государства в организации финансовых отношений.

В некоторых публикациях подчёркивается, что непосредственной причиной возникновения финансов является деятельность государства и его органов и что именно государство создаёт новые распределительные финансовые отношения. С такой позицией трудно согласиться. Безусловно, государство оказывает активное влияние на финансы и их появление связано с появлением и развитием государственности. Но государство воздействует лишь на формы проявления финансов, сама эта категория объективна и существует независимо от волеизъявления государства. Существование финансов объясняется объективными потребностями общества в этой категории.

Схематично группировка дискуссионных вопросов по теории финансов отражена в таблице 2.

¹⁷ Лаврушин О.И. О сущности финансов социалистического общества. Финансы СССР. 1987 г. № 3. С. 53-59.

Таблица 2

Группы дискуссий об экономической природе финансов

| 1. Сущность финансов и границы финансовых отношений | | | | |
|--|---|---|----------------------------------|---|
| <i>1.1 Концепции сущности финансов</i> | | | | |
| <i>Распределительная</i> | | <i>Воспроизводственная</i> | | |
| Финансы возникают на второй стадии воспроизводственного процесса – при распределении стоимости совокупного общественного продукта. | | В состав финансов включается вся совокупность денежных распределительных отношений, возникающих на всех стадиях воспроизводственного процесса. (в основном дискутируется стадия обмена) | | |
| <i>1.2. Дискуссии по поводу групп (границ) финансовых отношений</i> | | | | |
| Финансы ограничены только перераспределительными отношениями (финансовые отношения приравниваются в основном к бюджетным) | | Кредитные отношения являются частью финансовых отношений | | Отношения, связанные с формированием, выдачей и использованием заработной платы |
| 2. Функции финансов | | | | |
| Вахрин П.И., Моляков Д.С. Родионова В.М., Злобин И.Т. | Распределительная | | Контрольная | |
| Дробозина Л.А. | Распределительная | | Контрольная | Регулирующая |
| Архипов А.И. и Сенчагов В.К. | Распределительная | | Контрольная | Стимулирующая |
| Романовский М.В. и Врублевская О.В. | Формирование денежных фондов (доходов) | | Использование денежных фондов | Контроль (с известными оговорками) |
| Балабанов А.И. и Балабанов И.Т. | Считают, что в условиях рыночной экономики финансы потеряли свое распределительное значение, выделяют те же функции, что и Романовский М.В. и Врублевская О.В. | | | |
| Лаврушин О.И. | Отрицает контрольную функцию финансов, считая, что «контрольный момент в финансовых отношениях не может претендовать на специфичность, поскольку контрольные мотивы свойственны всем экономическим отношениям... Финансовый контроль – скорее роль финансового учреждения». | | | |
| Др. авторы выделяют также | Воспроизводственная | Перераспределительная | Обслуживание кругооборота фондов | Образование денежных доходов и накоплений |
| 3. Субъективность финансов и влияние государства на финансовые отношения | | | | |
| Вознесенский Э.А. | Финансы императивны. Императивность – одностороннее волеизъявление государства. | | | |
| Сабанти Б.М. | Финансы – система денежных отношений, имеющих императивный характер и выражающий процесс перераспределения доходов и фондов участников воспроизводства в соответствии с социальной политикой государства. | | | |
| Лаврушин О.И. | Позиция императивности финансов уязвима, финансы носят облигаторный (обязательный, индиспенсабельный характер.) | | | |
| Родионова В.М. | Финансы – объективная категория. Основа существования финансов – общественные отношения, а не деятельность государства | | | |
| Самсонов Н.Ф. | Финансы – объективная категория. В роли организатора финансов выступает государство. | | | |

5. Роль финансов в социально-экономическом развитии общества

Роль и значение финансов менялись на разных этапах развития общества. Значение финансов многократно усиливается при переходе от командно-административных к рыночным условиям хозяйствования. Исчезает излишняя регламентация финансово-хозяйственной деятельности предприятий, появляется свобода выбора направлений использования денежных средств, пропорций их распределения, форм оплаты за поставляемые товарно-материальные ценности и реализованную продукцию. Хозяйствующие субъекты, население и государство могут стать участниками финансового рынка с правом выбора контрагента. Значительно расширяется сфера действия финансовых отношений, появляются новые финансовые инструменты.

В рыночных условиях предприятия наделены большей самостоятельностью при распределении выручки от реализации, использовании финансовых ресурсов. При первичном распределении с помощью финансов создаются фонды возмещения потреблённых в процессе производства средств производства. При этом предприятия могут выбрать один из нескольких методов начисления амортизации, форму безналичных расчётов при оплате сырья, рассчитать оптимальный запас оборотных средств, выбрать стратегию финансирования основной деятельности, использовать другие финансовые методы и инструменты, оказывающие в конечном счёте влияние на результаты хозяйственной деятельности предприятия.

После вычета из денежной выручки фонда возмещения расходов, уплаты определённых налоговых платежей, на предприятиях создаётся фонд оплаты труда, а оставшаяся часть выручки представляет собой чистый доход (прибыль) предприятия. После уплаты налоговых платежей, взимаемых с прибыли в бюджет, предприятия могут распределять оставшуюся чистую прибыль по своему усмотрению. С помощью финансов на предприятиях создаются целевые фонды денежных средств, используемые на социальное и экономическое развитие.

В ходе вторичного распределения или перераспределения образуются государственный бюджет и внебюджетные фонды, безусловно имеющие немаловажное значение для экономики страны. С помощью этих фондов осуществляется финансовое регулирование и стимулирование производства, финансируются общегосударственные программы, содержание непроизводственной сферы, оборона и управление, достигается концентрация денежных ресурсов на главных направлениях научно-технического прогресса.

Обслуживая процесс распределения национального дохода, финансы действуют как важный экономический рычаг совершенствования

пропорций между фондом накопления и фондом потребления, а также внутри них. С помощью финансов происходит перераспределение финансовых ресурсов между территориями страны, отраслями экономики, I и II подразделениями общественного производства. Осуществляя перераспределение между отраслями производства, финансы способствуют ускоренному развитию приоритетных отраслей, обеспечивающих, в свою очередь, развитие научно-технического прогресса, перераспределение средств между территориями способствует выравниванию их экономического и социального развития.

Без участия финансов невозможно социальное развитие общества, так как средства на финансирование всех социальных мероприятий получены при распределении национального дохода через бюджет и социальные внебюджетные фонды. Из бюджета финансируется вся непроизводственная сфера, выделяются средства на социальное обеспечение.

В современных условиях роль финансов в социально-экономическом развитии общества проявляется по следующим основным направлениям:

- активизация политики накопления отечественного капитала;
- использование бюджетной и налоговой политики в целях укрепления экономики и её развития;
- государственная поддержка производственных инвестиций и финансирование инвестиционных программ, обеспечивающих сохранение и развитие научно-технического потенциала страны;
- использование для целей производственного инвестирования возможностей финансового рынка;
- усиление социальной направленности государственного бюджета;
- достижение социальной справедливости по отношению к различным категориям, слоям и социальным группам граждан.

6. Финансы в зарубежных экономических теориях

Генезис науки о финансах насчитывает несколько веков. Тематика работ зарубежных авторов в области финансов посвящена в основном государственным финансам. Финансы хозяйствующих субъектов, а точнее, финансы корпораций, рассматриваются в такой науке, как финансовый менеджмент. В современной зарубежной финансовой литературе, как правило, не рассматриваются вопросы сущности и функций финансов как экономической категории, исследуются лишь аспекты практического применения финансов, финансовой политики и её реализации посредством финансового механизма.

Тем не менее, в некоторых трудах рассматриваются теоретические аспекты сущности и функций финансов. Среди дискуссий западных экономистов по проблемам сущности финансов можно выделить две

наиболее общие концепции: сторонники первой рассматривают финансы как элемент базиса; сторонники второй – считают финансы элементом надстройки. Главным вопросом дискуссий является вопрос об объективности или субъективности финансов и их роли в создании и функционировании государства.

Зарубежные авторы называют различные функции финансов, например, так же как и в отечественной литературе, довольно часто упоминаются распределительная и контрольная функция. Кроме того, зарубежные авторы выделяют такую функцию финансов, как обеспечение существования государства. Эта функция служит для выполнения государством своих функций и реализуется через финансовую систему путём создания централизованных фондов денежных средств, их распределения и использования.

Большое внимание финансовым вопросам уделяли в своих трудах А. Смит, Д. Рикардо, Дж. Кейнс, А. Лернер, Э. Хансен, Ф. Хайек, Й. Шумпетер, Р. Харрод, П. Самуэльсон, Г. Мюрдаль, М. Фридман, Р. Лукас и др.

С середины и почти до конца 19 века финансовая наука находилась под влиянием марксистского учения. Больших специальных работ, посвящённых финансам государства, у К. Маркса и Ф. Энгельса нет, но многие финансовые проблемы капитализма нашли отражение в ряде главных работ и многочисленных статьях, посвящённых характеристике английских, прусских и французских бюджетов. К. Маркс отрицал возможность государства и его финансов изменить соотношение между прибылью, процентами, рентой и заработной платой. При анализе циклических кризисов перепроизводства К. Маркс не допускал их ослабления с помощью экономической, в том числе и финансовой политики государства.

К. Маркс и Ф. Энгельс изучали также и финансы России. Особое внимание финансовому состоянию страны учёные уделяли после отмены крепостного права. Они отмечали, что финансовое состояние страны во второй половине XIX века напоминает им предреволюционную Францию. К. Маркс называл членов русского правительства «алхимиками русских финансов», а Ф. Энгельс писал: «Русские бюджеты не стоят той бумаги, на которой они написаны».¹⁸

Конец 19 и начало 20 века характеризуются распространением теории предельной полезности как реакции на марксистское учение. Она затронула и финансовую сферу. Её представители, несмотря на большое разнообразие в оценках, выступили против трудовой теории стоимости, заменив её анализом цены, определяемой предпочтением покупателей. Важнейшие финансовые категории – государственные расходы и налоги –

¹⁸ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е изд., т. 36. С. 316.

рассматривались ими как многочисленные индивидуальные сделки между государством и частными лицами. При этом предельная полезность государственных услуг должна сочетаться с предельной полезностью налогов.

До первой мировой войны экономическая наука, придерживаясь в целом принципа свободы предпринимательства, выступала против вмешательства государства и его финансов в экономику страны. Регулирование производства и распределения стало осуществляться уже в годы Первой мировой войны. Этот процесс усилился в годы мирового экономического кризиса 1929-1933 гг. Потребность капиталистического производства в государственном регулировании явилась толчком для появления экономической теории английского экономиста Джона Мейнарда Кейнса (1883-1946)». Дж. Кейнс разработал принципиально новую теорию финансов, направленную на регулирование экономики в условиях монополизации производства. Последователи Дж. Кейнса в 50 – 60-е годы внесли в его теорию динамичный элемент, что дало возможность создать теорию экономического роста.

Одновременно с теориями некейнсианцев в послевоенные годы (особенно с середины 50-х) оживились неоклассические теории, пропагандирующие идеи свободного предпринимательства при ограничении государственного регулирования.

По мере ухудшения условий воспроизводства и усиления инфляционных тенденций возрастает критика кейнсианского и некейнсианского направлений, на которые возлагалась ответственность за экономические трудности. При такой сложной экономической ситуации из неоклассической школы выделилось неоконсервативное направление, которое разрабатывает теорию «экономики предложения». Её финансовая концепция исходит из того, что экономический рост определяется сбережениями и накоплениями.

Вопросы для самоконтроля

1. В каких общественно-экономических формациях существуют финансы и почему?
2. Назовите специфические признаки финансов как экономической категории.
3. Какие группы финансовых отношений Вы знаете?
4. Назовите условия существования финансов.
5. В чём необходимость существования финансов?
6. Какие централизованные и децентрализованные фонды денежных средств создаются с помощью финансов?
7. Назовите функции финансов и дайте их характеристику.

8. В чём суть распределительной концепции сущности финансов?
9. В чём суть воспроизводственной концепции сущности финансов?
10. Какие функции можно выделить у финансов, на Ваш взгляд? Почему?
11. Обоснуйте отнесение финансов к объективной (субъективной) категории.
12. Какие группы денежных отношений Вы относите к финансовым?
13. Сравните экономические, денежные и финансовые отношения. Приведите примеры по каждой группе отношений.
14. Сравните между собой несколько дефиниций финансов, представьте собственную позицию.
15. Обоснуйте роль финансов в экономическом и социальном развитии общества и её возрастание в условиях рыночной экономики.
16. Сравните трактовку финансовых вопросов в различных зарубежных экономических теориях.

Глава 2. ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ

1. Общая характеристика финансовых ресурсов.
2. Дискуссионные вопросы определения экономического содержания финансовых ресурсов.
3. Финансовые ресурсы государства и предприятий, их состав и структура.

1. Общая характеристика финансовых ресурсов

В финансово-кредитном словаре финансовые ресурсы трактуются как «совокупность фондов денежных средств, находящихся в распоряжении государства, предприятий и организаций, создающихся в процессе распределения и перераспределения совокупного общественного продукта и национального дохода».¹⁹ В более позднем издании финансово-кредитного энциклопедического словаря, под финансовыми ресурсами понимаются «денежные средства, формируемые в результате экономической и финансовой деятельности, в процессе создания и распределения валового национального продукта».²⁰

Впервые понятие «финансовые ресурсы» в российской практике было применено при составлении первого пятилетнего плана, одним из разделов которого являлся баланс финансовых ресурсов. Впоследствии этот термин стал широко применяться в экономической литературе и в финансовой практике, причём толкование его было самым разным.

Финансовые ресурсы являются важнейшим источником осуществления расширенного воспроизводства, социально-экономического развития общества. Нарращивание объёмов финансовых ресурсов является одной из важнейших задач финансовой политики государства. Снижение объёма финансовых ресурсов отрицательно сказывается на развитии общества, ведёт к сокращению инвестиций, уменьшению фондов потребления, порождает диспропорции в распределении общественного продукта и национального дохода. Влияние финансовых ресурсов на экономическое развитие общества не односторонне, в свою очередь, состав и объём финансовых ресурсов зависят от уровня экономического развития государства, от эффективности производства. Экономический рост служит основой для увеличения объёмов финансовых ресурсов, а величина финансовых ресурсов, направляемая на расширение и развитие производства, способствует повышению его эффективности.

¹⁹ Финансово-кредитный словарь. М.: Финансы и статистика. 1988 г. С. 330.

²⁰ Финансово-кредитный энциклопедический словарь. М.: Финансы и статистика. 2002 г. С. 1037.

Следует различать централизованные финансовые ресурсы государства и децентрализованные финансовые ресурсы предприятий. Централизованные финансовые ресурсы формируются в виде различных общегосударственных фондов, в первую очередь, бюджета и внебюджетных фондов, средства которых используются на осуществление важнейших функций государства, таких как развитие народного хозяйства, финансирование социально-культурных мероприятий, обеспечение нужд обороны и содержание политической надстройки общества. Источниками централизованных финансовых ресурсов являются валовый внутренний продукт и частично национальное богатство, в случае вовлечения его в хозяйственный оборот и эффективного использования, заёмные и привлечённые средства.

Основными источниками финансовых ресурсов предприятий являются выручка от реализации, а также заёмные и привлечённые средства. Объём децентрализованных финансовых ресурсов зависит от тех же факторов, что и централизованных, но на их величину оказывает влияние ещё и степень централизации. В условиях командно-административной экономики большая часть финансовых ресурсов концентрировалась в бюджете, в последние годы наметилась другая тенденция – к увеличению доли средств, остающихся в распоряжении хозяйствующих субъектов. Возникновение и развитие финансового рынка даёт хозяйствующим субъектам новые возможности для расширения состава финансовых ресурсов и увеличения их объёма путём выпуска ценных бумаг, использования заёмных средств различных кредитных организаций и коммерческого кредита, размещения временно свободных денежных средств на депозитах в коммерческих банках и др.

Формирование и использование финансовых ресурсов может осуществляться не только в фондовой, но и в нефондовой форме. Централизованные финансовые ресурсы формируются и используются преимущественно в форме фондов денежных средств, к которым относятся, например, бюджет, фонд социального страхования, дорожный фонд, фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы и другие внебюджетные фонды и специальные фонды, консолидированные в бюджете. На уровне предприятий финансовые ресурсы могут создаваться и использоваться как в фондовой, так и в нефондовой форме. Так, прибыль предприятий может распределяться на фонд накопления и фонд потребления, а может быть использована и в нефондовой форме, амортизационные отчисления накапливаются, как правило, в нефондовой форме, однако предприятия могут создать специальный амортизационный фонд. В настоящее время предприятия формируют и используют финансовые ресурсы в основном в нефондовой форме. Из фондов, которые всё же формируются на предприятиях можно выделить фонды

материального стимулирования, фонды развития производства, научные фонды, а также страховые и резервные фонды.

Классификация финансовых ресурсов по различным критериям представлена на рис. 4.

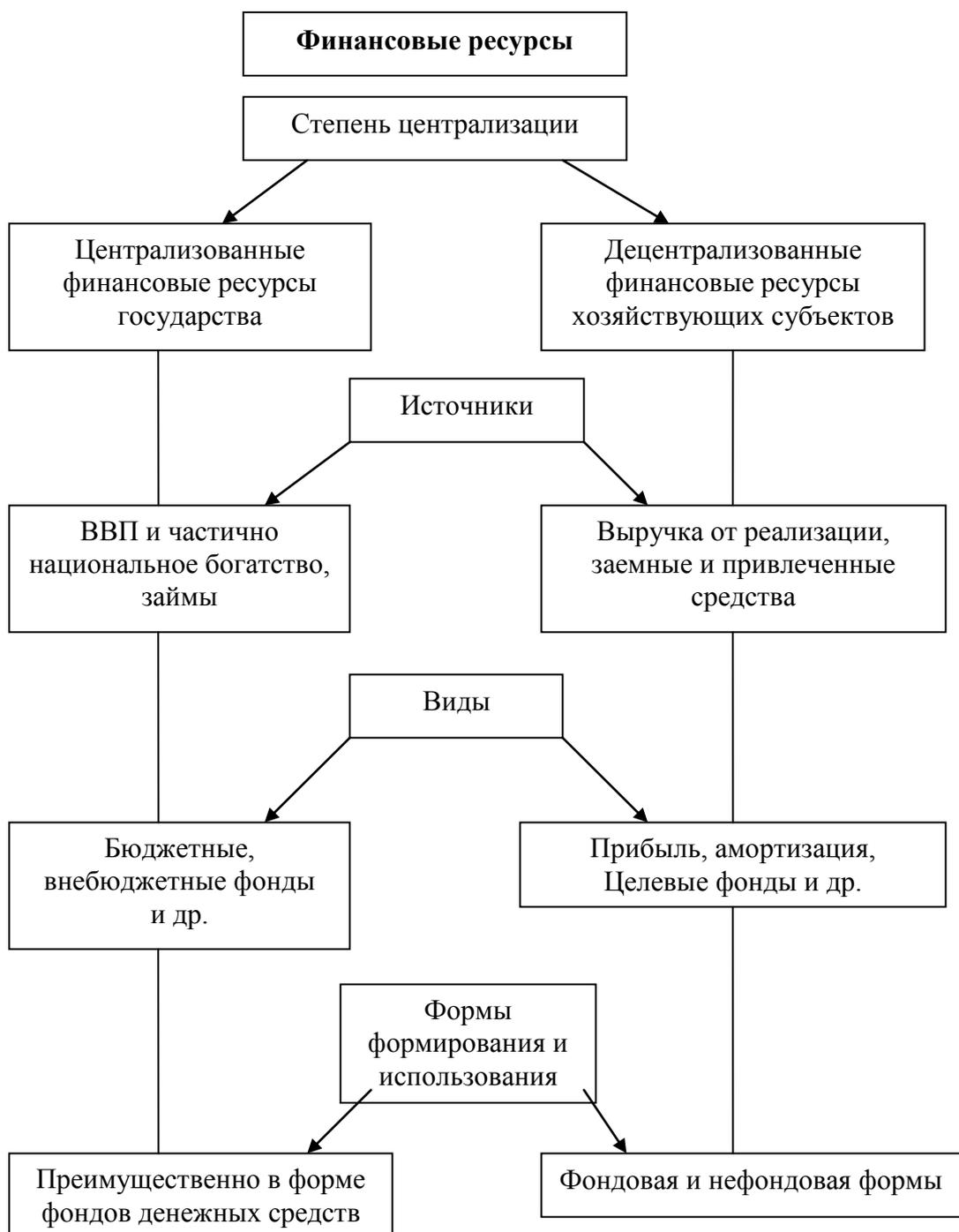


Рис. 4. Характеристика финансовых ресурсов

Объёмы финансовых ресурсов государства и предприятий находятся в прямой зависимости, так как источником формирования государственных бюджетных и внебюджетных фондов, а также муниципальных бюджетов является валовый внутренний продукт, создаваемый хозяйствующими субъектами. В свою очередь состояние бюджета и внебюджетных фондов сказывается на состоянии экономики страны в целом и на финансах предприятий, в частности.

Полные статистические данные об объёмах финансовых ресурсов из официальных источников получить затруднительно, однако можно сделать вывод об их объёмах, исходя из некоторых разрозненных данных Росстата. Так, например, прибыль российских предприятий за 2012 год составила 9213 млрд. руб., а сальдированный результат (разность прибылей и убытков) 7824 млрд.руб. Доходы бюджетной системы (федеральный бюджет, консолидированные бюджеты регионов и внебюджетные фонды) в 2012 году составили 23435,1 млрд.руб. Данные о финансовых ресурсах, направляемых на финансирование капитальных вложений можно увидеть из таблицы 3.²¹ Анализ данных таблицы показывает, что примерно 40 % инвестиций в основной капитал финансируется за счёт собственных средств хозяйствующих субъектов (прибыли и амортизационных отчислений), при этом доли прибыли и амортизационных отчислений примерно равны. Удельный вес кредитов банков в общей сумме источников финансирования находится на уровне 10 %, примерно пятую часть составляют средства бюджетов. В территориальном разрезе средства бюджетов делятся примерно поровну (8 – 11 % составляет удельный вес бюджетов территорий и столько же – федерального бюджета). В целом вложения в инвестиции имеют тенденцию к росту, однако следует отметить, что данные в таблице даны в фактически действовавших ценах, то есть без учёта инфляции.

Таблица 3

Инвестиции в основной капитал по источникам финансирования

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---------------------------------------|-------------------|---------------|---------------|---------------|
| | Миллиардов рублей | | | |
| Инвестиции в основной капитал - всего | 6705,5 | 6040,8 | 6625,0 | 8406,6 |
| в том числе: | | | | |
| собственные средства | 2648,6 | 2243,3 | 2715,0 | 3538,3 |
| из них: | | | | |
| прибыль | 1235,4 | 963,7 | 1130,7 | 1507,9 |
| амортизация | 1161,3 | 1101,4 | 1359,0 | 1713,8 |

²¹ Росстат. Официальные публикации. Финансы России, 2012/ http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138717651859

Окончание табл. 3

| | | | | |
|--|---------------------|--------|--------|--------|
| привлеченные средства | 4056,9 | 3797,5 | 3910,0 | 4868,3 |
| из них: | | | | |
| кредиты банков | 791,9 | 621,5 | 595,8 | 711,3 |
| в том числе кредиты иностранных банков | 198,1 | 195,2 | 150,0 | 146,9 |
| заемные средства других организаций | 413,5 | 445,3 | 404,7 | 484,6 |
| бюджетные средства | 1404,7 | 1324,1 | 1294,9 | 1592,6 |
| в том числе из: | | | | |
| федерального бюджета | 537,9 | 691,8 | 661,9 | 822,4 |
| бюджетов субъектов РФ | 759,5 | 552,8 | 542,8 | 670,9 |
| средства внебюджетных фондов | 23,7 | 16,2 | 21,0 | 18,3 |
| прочие | 1423,1 | 1390,4 | 1593,6 | 2061,5 |
| | В процентах к итогу | | | |
| Инвестиции в основной капитал - всего | 100 | 100 | 100 | 100 |
| в том числе: | | | | |
| собственные средства | 39,5 | 37,1 | 41,0 | 42,1 |
| из них: | | | | |
| прибыль | 18,4 | 16,0 | 17,1 | 17,9 |
| амортизация | 17,3 | 18,2 | 20,5 | 20,4 |
| привлеченные средства | 60,5 | 62,9 | 59,0 | 57,9 |
| из них: | | | | |
| кредиты банков | 11,8 | 10,3 | 9,0 | 8,5 |
| в том числе кредиты иностранных банков | 3,0 | 3,2 | 2,3 | 1,7 |
| заемные средства других организаций | 6,2 | 7,4 | 6,1 | 5,8 |
| бюджетные средства | 20,9 | 21,9 | 19,5 | 18,9 |
| в том числе из: | | | | |
| федерального бюджета | 8,0 | 11,5 | 10,0 | 9,8 |
| бюджетов субъектов РФ | 11,3 | 9,2 | 8,2 | 8,0 |
| средства внебюджетных фондов | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,2 |
| прочие | 21,2 | 23,0 | 24,1 | 24,5 |

¹⁾ Без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами.

2. Дискуссионные вопросы определения экономического содержания финансовых ресурсов

В понятие «финансовые ресурсы» различные авторы вкладывают разный смысл. Наиболее широко дискуссионные вопросы определения этого понятия обсуждались в экономической монографической и периодической литературе 1960-х, 1970-х годов. Наибольшее внимание уделялось вопросам состава финансовых ресурсов, их экономического содержания, связи финансовых ресурсов и денежных средств.

Так, например, по определению В.П. Дьяченко «Финансовые ресурсы – это денежные ресурсы независимо от того, существуют ли они в обособленной денежной форме или являются денежным выражением определённых материальных ресурсов».²² Истоки дискуссий о денежной и неденежной форме финансовых ресурсов лежат, на наш взгляд, в определении сущности самих финансов и их границ. Некоторые авторы считают, что финансовыми отношениями могут быть только денежные отношения, но не все денежные отношения являются финансовыми, другие считают, что к финансам можно относить и некоторые неденежные отношения, например, бартерные сделки.

В одном из фундаментальных трудов советской финансовой науки – «Очерках теории советских финансов» А.М. Бирмана финансовые ресурсы определены как материальные, выраженные в деньгах средства, которые образуются у государства или у отдельных предприятий (организаций) в результате использования финансов. Кроме того, А.М. Бирман пишет: «Под финансовыми ресурсами социалистического общества мы понимаем выраженную в деньгах часть национального дохода, сконцентрированную непосредственно у государства или в социалистических предприятиях для использования на цели расширенного воспроизводства и на общие государственные расходы»²³. Данная трактовка была подвергнута критике со стороны других учёных. Наиболее активно критиковалось положение о том, что источником финансовых ресурсов является лишь часть национального дохода, что фактически исключает из состава финансовых ресурсов амортизационные отчисления.

В настоящее время, когда предприятия имеют возможность начислять амортизацию ускоренным или линейным способом по выбору самих хозяйствующих субъектов, а сами амортизационные отчисления в составе выручки от реализации поступают на расчётные счета предприятий, то правомерно будет считать амортизационные отчисления одним из источников финансовых ресурсов предприятий. На практике не всегда и сегодня амортизационные отчисления считают одним из источников финансовых ресурсов предприятий. Такой подход аргументируется тем фактом, что амортизационные отчисления являются частью затрат предприятий с точки зрения бухгалтерского учёта, а затраты по определению не могут являться ресурсами. С этой позицией трудно согласиться, ведь даже в финансовом плане предприятия одну из статей доходов представляют именно амортизационные отчисления, являющиеся собственными средствами предприятий, которыми они распоряжаются совершенно самостоятельно. Следует, однако, отметить, что отмена специального счёта финансирования и кредитования капитальных

²² Дьяченко В.П. Вопросы теории финансов. М.: Госфиниздат. 1957 г. С. 49.

²³ Бирман А.М. Очерки теории советских финансов. М.: Финансы. 1968 г. С. 31.

вложений, на котором концентрировались амортизационные отчисления предприятий в условиях командно-административной экономики, и поступление их на расчётные счета предприятий привело к нецелевому использованию амортизационных отчислений, что является одной из проблем нынешней российской экономики. Позицию авторов прежних лет, не включающих в состав финансовых ресурсов предприятий амортизационные отчисления, можно объяснить именно тем фактом, что ранее последние перечислялись на особый специальный счёт в Государственном Банке СССР.

В 60-е – 70-е годы в учебной литературе финансовые чаще всего рассматривались как денежные фонды. Так, в учебнике «Финансы СССР» под ред. М.К. Шерменёва финансовые ресурсы рассматриваются как образуемые и используемые предприятиями, объединениями, организациями и государством денежные фонды.²⁴ В те годы такая трактовка финансовых ресурсов была оправдана, так как материально-вещественное воплощение финансы получали именно в фондах денежных средств. В настоящее время использовать данное определение неправомерно, так как оно не полностью раскрывает содержание финансовых ресурсов и уменьшает их состав. Как уже говорилось выше, финансовые ресурсы могут существовать не только в фондовой, но и в нефондовой форме, что особенно присуще финансовым ресурсам предприятий.

Наиболее полное исследование экономического содержания, состава, структуры и проблем увеличения финансовых ресурсов принадлежит коллективу авторов под руководством В.К. Сенчагова. В исследовании финансовые ресурсы определяются следующим образом: «**Финансовые ресурсы** народного хозяйства представляют совокупность денежных накоплений и амортизационных отчислений и других денежных средств в процессе создания, распределения и перераспределения совокупного общественного продукта».²⁵ Авторы данного исследования рассматривают финансовые ресурсы в широком смысле, включая в это понятие все денежные средства, образующиеся в процессе создания, распределения и перераспределения общественного продукта. В работе рассматривается взаимосвязь финансовых ресурсов и ссудного фонда, а также денежные сбережения населения в системе финансовых ресурсов народного хозяйства.

В учебной литературе 1990-х годов рассматриваются, как правило, лишь **финансовые ресурсы предприятий**. В учебнике «Финансы» под ред. В.М. Родионовой финансовые ресурсы, аккумулируемые субъектами хозяйствования и государством, рассматриваются как источник финансового обеспечения воспроизводственного процесса без определения их содержания.

²⁴ Финансы СССР. Учебник под ред. М.К. Шерменева. М.: 1977 г. С. 13-14

²⁵ Финансовые ресурсы народного хозяйства (Проблемы формирования и использования). Под ред. В.К. Сенчагова. М.: Финансы и статистика. 1982 г. С. 49.

Лишь в главе, посвящённой описанию финансов предприятий, рассматриваются финансовые ресурсы предприятия, особенности их формирования и использования в условиях рынка.²⁶ Не определено понятие финансовых ресурсов и в учебнике «Финансы» под ред. Дробозиной Л.А.²⁷ В учебнике «Финансы» под ред. проф. С.И. Лушина, проф. В.А. Слепова финансовые ресурсы также не рассматриваются в отдельной главе или параграфе, но дано их определение: «Под финансовыми ресурсами обычно понимается та часть денежных средств, которая может быть использована их владельцем на любые нужды по своему усмотрению»²⁸. Некоторые авторы по-прежнему приравнивают финансовые ресурсы к фондам денежных средств. Так, например, в учебном пособии «Финансы и кредит субъектов Российской Федерации» дано следующее определение финансовых ресурсов: «Финансовые ресурсы – это фонды денежных средств, формирующихся в распоряжении государства, субъектов федерации, муниципалитетов, хозяйствующих субъектов и населения, образуемые в процессе распределения и перераспределения части стоимости валового внутреннего продукта»²⁹.

С.В. Барулин считает, что все денежные средства – это и есть финансовые ресурсы. «Финансовые ресурсы – это вся совокупность денежных средств экономики, которая потенциально может быть использована и фактически используется для осуществления финансовой деятельности и выполнения финансовых (любых денежных) операций органами государственной власти, местного самоуправления и субъектами хозяйствования (организациями и домашними хозяйствами)»³⁰.

Трактовка финансовых ресурсов некоторыми учёными, а также их критика представлены в таблице 4.

²⁶ Финансы. Учебник под ред. В.М. Родионовой. М.: Финансы и статистика. 1992 г.

²⁷ Финансы. Учебник под ред. Л.А. Дробозиной. М.: ЮНИТИ, Финансы. 1999 г.

²⁸ Финансы. Учебник под ред. С.И. Лушина, В.А. Слепова. М.: Изд-во Российской экономической академия. 2000 г. С. 59.

²⁹ Финансы и кредит субъектов Российской Федерации. Учебное пособие. Калининград, БИЭФ, 1999 г., С. 133

³⁰ Барулин С.В. Финансы: Учебник/С.В.Барулин.-М.: КНОРУС,2010. С. 47.

Дискуссионные вопросы определения экономического содержания финансовых ресурсов

| Автор | Определение | Критика |
|---------------|---|--|
| В.П. Дьяченко | Финансовые ресурсы – это денежные ресурсы независимо от того, существуют ли они в обособленной денежной форме или являются денежным выражением определенных материальных ресурсов. | Некоторые авторы считают, что финансовыми отношениями могут быть только денежные отношения, другие считают, что к финансам можно относить некоторые не денежные отношения, по мнению последних финансовые ресурсы также могут существовать в неденежной форме. |
| А.М. Бирман | Финансовые ресурсы определены как материальные, выраженные в деньгах средства, которые образуются у государства или у отдельных предприятий (организаций) в результате использования финансов. Под финансовыми ресурсами социалистического общества мы понимаем выраженную в деньгах часть национального дохода, сконцентрированного непосредственно у государства или в социалистических предприятиях для использования на цели расширенного воспроизводства и на общие государственные расходы. | Активно критиковалось положение о том, что источником финансовых ресурсов является лишь часть национального дохода, что фактически исключает из состава финансовых ресурсов амортизационные отчисления. |
| М.К. Шерменев | Финансовые ресурсы – образуемые и используемые предприятиями, объединениями, организациями и государством денежные фонды. | Определение не полностью раскрывает содержание финансовых ресурсов и уменьшает их состав. Финансовые ресурсы могут существовать не только в фондовой, но и в не фондовой форме. |

Окончание табл. 4

| | | |
|---|---|---|
| В.К. Сенчагов | Финансовые ресурсы народного хозяйства представляют совокупность денежных накоплений и амортизационных отчислений и других денежных средств в процессе создания, распределения и перераспределения совокупного общественного продукта. | Наиболее точное определение, соответствующее распределительной концепции финансов. Вызывает критику сторонников воспроизводственной концепции. |
| С.И. Лушин, В.А. Слепов | Под финансовыми ресурсами обычно понимается та часть денежных средств, которая может быть использована их владельцем на любые нужды по своему усмотрению. | Слишком широкое определение: в соответствии с ним всю выручку от реализации можно отнести к финансовым ресурсам. |
| Финансово-кредитный энциклопедический словарь | Финансовые ресурсы – денежные средства, формируемые в результате экономической и финансовой деятельности в процессе создания и распределения валового национального продукта. | К финансовым ресурсам относятся все денежные средства, формируемые в результате экономической деятельности, таким образом, это слишком широкая трактовка. |
| А.Г.Грязнова, Е.В.Маркина | Финансовые ресурсы – денежные доходы, накопления и поступления, находящиеся в собственности или распоряжении субъектов хозяйствования или органов местного самоуправления и используемые ими на цели расширенного воспроизводства, социальные нужды, материальное стимулирование работающих, удовлетворение других общественных потребностей. | Нет акцента на финансовой сущности ресурсов, любые денежные поступления можно отнести к финансовым ресурсам, а, по мнению многих это не так. |

Как правило, подробнее финансовые ресурсы рассматриваются в учебной литературе по финансам предприятий и отраслей народного хозяйства. При этом наибольшее внимание уделяется, конечно, финансовым ресурсам предприятий.

Довольно большое внимание уделено рассмотрению сущности и состава финансовых ресурсов государства, а особенно предприятий в книге Д.С. Молякова «Финансы предприятий отраслей народного хозяйства». На наш взгляд, следует согласиться с мнением Д.С. Молякова, что денежные средства и финансовые ресурсы вовсе не одно и то же. Финансовые ресурсы составляют лишь часть денежных средств. На счета

предприятий поступает выручка от реализации продукции, внереализационные доходы и другие денежные средства, но финансовыми ресурсами является лишь часть этих средств, так как другая часть авансируется в производство в виде оборотных средств.

В последние годы финансовые ресурсы являются темой для научных исследований многих отечественных экономистов. Проблемам экономического содержания финансовых ресурсов, источников их формирования и эффективности использования посвящены диссертационные исследования на соискание учёных степеней кандидатов и докторов экономических наук.

При переходе России к рыночным отношениям и возникновении финансового рынка возникает вопрос об отнесении к финансовым ресурсам высоколиквидных финансовых активов, которые легко могут быть превращены в деньги. На наш взгляд, такой подход является неверным. Финансовые ресурсы существуют только в денежной форме. Лишь при реализации этих активов и получении дохода они становятся финансовыми ресурсами предприятия.

Дискуссионным является вопрос о разделении финансовых ресурсов предприятий и государства. Большинство авторов рассматривают финансовые ресурсы как денежные средства, находящиеся в распоряжении государства и предприятий, другие разделяют эти понятия. Так, например, Точильников Г.М. рассматривал отдельно понятия финансовых ресурсов государства и предприятия. По его мнению, «Финансовые ресурсы государства – это аккумулированные посредством финансовых институтов денежные средства, являющиеся доходами государства, которыми оно распоряжается в разных формах его расходов. Финансовые ресурсы предприятия – это денежные средства, образуемые в виде выручки от реализации продукции, работ, услуг в форме доходов, часть которых подлежит распределению государством, а часть остаётся в распоряжении предприятия для удовлетворения его собственных нужд».³¹

На наш взгляд, при рассмотрении финансовых ресурсов как экономической категории правомерно говорить о дефиниции финансовых ресурсов в целом по народному хозяйству. При рассмотрении состава и классификации финансовых ресурсов, их структуры можно разделять финансовые ресурсы государства и предприятий, так как финансовые ресурсы предприятий и государства являются составными частями финансовых ресурсов народного хозяйства.

В условиях повышения экономической и финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации необходимо определение понятия финансовых ресурсов региона. В широком смысле региональные финансовые ресурсы включают денежные средства

³¹ Точильников Г.М. Социалистические финансы. М.: Финансы. 1974 г. С. 99.

регионального бюджета и бюджетов административно-территориальных единиц, расположенных на территории региона, финансовую помощь из федерального бюджета, средства внебюджетных фондов, средства, привлечённые путём выпуска муниципальных ценных бумаг и ценных бумаг субъекта федерации, кредитные ресурсы, средства хозяйствующих субъектов и населения.

3. Финансовые ресурсы государства и предприятий, их состав и структура

Финансовые ресурсы государства являются частью финансовых ресурсов народного хозяйства, в состав которых входят финансовые ресурсы производственной и непроизводственной сферы, а также населения. Основными источниками формирования финансовых ресурсов государства являются национальный доход, заёмные и привлечённые средства, доходы от внешнеэкономической деятельности государства, частично - национальное богатство. Большая часть финансовых ресурсов государства концентрируется в централизованном фонде денежных средств государства – государственном бюджете, что даёт возможность осуществлять финансирование исполнения государством его функций. В последние годы увеличиваются объёмы внебюджетных социальных государственных фондов. Общая сумма средств, концентрируемых только в социальных внебюджетных фондах, превышает половину объёма доходов федерального бюджета.

В последние годы финансовые ресурсы государства в значительной степени пополнялись за счёт государственных заимствований на внутреннем и внешнем финансовых рынках. Этот способ увеличения объёма финансовых ресурсов можно считать эффективным при условии наличия возможностей своевременного погашения государственного долга.

Финансовые ресурсы являются материальной базой функционирования государства, и большая их часть создаётся при распределении национального дохода. Финансовые ресурсы мобилизуются в государственных централизованных фондах денежных средств налоговым и неналоговым методами, причём подавляющая часть аккумулируется государством с помощью налогов.

В состав финансовых ресурсов предприятий входят собственные, заёмные и привлечённые средства. К собственным финансовым ресурсам предприятий большинство авторов относят прибыль, амортизационные отчисления, часть авторов - уставный и добавочный капитал, а также так называемые устойчивые пассивы предприятия, включающие источники финансирования, постоянно находящиеся в обороте предприятия,

например, резервы, образованные в соответствии с учредительными документами предприятия или по законодательству. К заёмным средствам относят кредиты коммерческих банков и других кредитных организаций, другие займы. К привлечённым финансовым ресурсам относятся средства, привлечённые путём выпуска акций, бюджетные ассигнования и средства внебюджетных фондов, а также средства других предприятий и организаций, привлечённые на долевое участие и на другие цели.

Структура финансовых ресурсов предприятий различается в зависимости от организационно-правовой формы предприятия, его отраслевой принадлежности и других факторов. Так, например, в составе финансовых ресурсов сельскохозяйственных предприятий имеются бюджетные ассигнования, у предприятий с высоким уровнем технической оснащённости большой удельный вес в составе финансовых ресурсов занимают амортизационные отчисления, предприятия с сезонным характером производства имеют в составе финансовых ресурсов заёмные средства.

Несмотря на различия в составе и структуре финансовых ресурсов отдельных предприятий в общем их объёме по производственным предприятиям наибольший удельный вес занимают собственные средства. К сожалению, в последние годы органы статистики перестали публиковать структуру источников инвестиций, а также данные сводного финансового баланса страны, из которых можно было почерпнуть данные об объёмах финансовых ресурсов.

Структура финансовых ресурсов изменялась вместе с развитием экономики. В условиях командно-административной экономики большой удельный вес в составе финансовых ресурсов отечественных предприятий занимали средства государственного бюджета и кредиты Государственного Банка СССР, предприятия не имели возможности использовать такие источники финансовых ресурсов как выпуск ценных бумаг, привлечение иностранных инвестиций, кредиты коммерческих банков. Развитие финансового рынка даёт предприятиям новые возможности по расширению состава финансовых ресурсов и увеличению их объёма.

Состав финансовых ресурсов предприятий схематично отражён в таблице 5.

Состав финансовых ресурсов предприятий

| Собственные финансовые ресурсы | Заёмные финансовые ресурсы | Привлечённые финансовые ресурсы |
|--|--|--|
| Чистая прибыль Амортизационные отчисления Дискуссионно: Уставный капитал Добавочный капитал Целевые поступления | Кредиты банков Облигационные займы Бюджетные кредиты Прочие займы | Средства, привлечённые путём выпуска ценных бумаг Дискуссионно: Средства вышестоящих организаций Средства бюджетов и внебюджетных фондов Средства, поступающие в порядке перераспределения от других предприятий |

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение и раскройте экономическое содержание финансовых ресурсов.
2. Назовите виды и источники финансовых ресурсов.
3. Охарактеризуйте роль финансовых ресурсов в социально-экономическом развитии общества.
4. Что входит в состав финансовых ресурсов государства и предприятий?
5. Какие классификации финансовых ресурсов Вы знаете?
6. Раскройте дискуссионные вопросы экономического содержания и состава финансовых ресурсов.
7. Сравните между собой несколько дефиниций финансовых ресурсов, представьте собственную позицию.
8. Охарактеризуйте состав и структуру финансовых ресурсов предприятий.
9. Охарактеризуйте состав и структуру финансовых ресурсов государства.
10. Назовите объекты и субъекты управления финансовыми ресурсами.
11. Дайте характеристику финансового баланса.
12. Рассмотрите проблемы управления финансовыми ресурсами.
13. Назовите виды финансовых ресурсов субъекта федерации.
14. Сравните финансовые ресурсы, денежные средства и денежные потоки.
15. Почему выручку от реализации продукции, работ, услуг многие авторы не относят к финансовым ресурсам.

Глава 3. УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ

1. Общее понятие об управлении финансами.
2. Органы управления финансами и их функции.
3. Финансовое планирование и прогнозирование.
4. Государственное регулирование финансов.
5. Управление финансовыми ресурсами

1. Общее понятие об управлении финансами

Под управлением понимают элемент, функцию организованных систем различной природы, обеспечивающую сохранение их определённой структуры, поддержание режима деятельности, реализацию их программ и целей. В финансово-кредитном энциклопедическом словаре управление финансами трактуется как «сознательное воздействие органов управления на финансы страны, регионов, хозяйствующих субъектов и на финансовые процессы, финансовую деятельность, осуществляемое с целью достижения и поддержания сбалансированности, финансовой устойчивости экономики, получения доходов, прибыли, финансового обеспечения решаемых экономических и социальных задач».³² В учебнике «Финансы», созданном коллективом авторов преподавателей Финансовой академии при Правительстве РФ, сказано, что «управление финансами представляет собой процесс целенаправленного воздействия с помощью специальных приёмов и методов на финансовые отношения и соответствующие им виды финансовых ресурсов для реализации функций субъектов власти и субъектов хозяйствования, целей и задач их деятельности»³³ По мнению Соляниковой С.П. «Управление государственными финансами можно определить как использование государственными органами политической и экономической власти от имени общества и над обществом для управления финансовыми ресурсами в целях, необходимых и признанных этим обществом».³⁴

В системе управления финансами, как и в другой управляемой системе, выделяют объект и субъект управления. Объектами управления являются группы финансовых отношений, а субъектами финансовые органы управления. Поскольку вопрос о границах финансовых отношений и их группировке является дискуссионным (более подробно взгляды учёных на эти проблемы рассмотрены в первой главе данной книги), то

³² Финансово-кредитный энциклопедический словарь/Колл. авторов; Под общ. ред. А.Г.Грязновой. – М.: Финансы и статистика, 2002. С. 988-989.

³³ Финансы: Учебник/Под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. – М.: Финансы и статистика, 2004. С. 65.

³⁴ С.П. Соляникова Направления совершенствования управления государственными финансами / Сб. научных трудов к Международной научно-практической (заочной) конференции «Проблемы функционирования финансовой системы страны и пути их решения. Ижевск, 2004, С. 55.

дискутируются и виды объектов управления финансами. Подавляющее большинство авторов относит к финансовым отношениям хозяйствующих субъектов и населения с государственными и местными органами власти по поводу уплаты обязательных платежей в бюджеты и внебюджетные фонды и выделения средств из этих фондов.

К объектам финансового управления также можно отнести взаимоотношения между хозяйствующими субъектами по поводу распределения доходов (совместные фонды, долевое участие, штрафные санкции и др.); взаимоотношения между страховыми организациями, с одной стороны, и хозяйствующими субъектами и населением, с другой стороны, по поводу образования и использования страховых фондов; взаимоотношения между хозяйствующими субъектами и вышестоящими организациями по поводу образования и распределения фондов денежных средств, создаваемых вышестоящей организацией; взаимоотношения внутри предприятий, учреждений, организаций по распределению выручки, формированию денежных доходов, накоплений, фондов денежных средств и их использованию. Объекты управления финансами можно классифицировать также по звеньям финансовой системы Российской Федерации. По этому признаку следует выделить следующие объекты финансового управления: государственные финансы, финансы хозяйствующих субъектов и местные финансы.

Субъектами управления финансами являются законодательные и исполнительные органы власти и управления в соответствии с их компетенцией в финансовой сфере. Их правомерно классифицировать по звеньям финансовой системы. Так, текущее управление государственными финансами осуществляет Министерство финансов Российской Федерации и его территориальные органы. Управление местными финансами осуществляют финансовые органы муниципалитетов. Крупные хозяйствующие субъекты создают специализированные органы управления финансами (департаменты финансов, финансовые управления или отделы), в небольших организациях функции по управлению финансами входят в должностные обязанности экономистов, в основном главных бухгалтеров.

В литературе выделяют различные функции управления в целом, а, следовательно, различаются и мнения разных авторов по вопросу о функциях управления финансами. Так, в учебнике под ред. Родионовой В.М. в управлении финансами выделено несколько функциональных элементов: планирование, оперативное управление, контроль.³⁵ В финансово-кредитном энциклопедическом словаре к функциям управления финансами отнесены: финансовый анализ, финансовое прогнозирование, планирование финансовых ресурсов и финансовой деятельности, оперативное регулирование финансов, контроль за их состоянием, учёт

³⁵ Финансы: Учебник. Под ред. В.М. Родионовой. – М.: Финансы и статистика, 1993. С. 69.

финансовых ресурсов.³⁶ Говоря о финансовом управлении на предприятиях Балабанов И.Т. выделяет функции объекта управления и функции субъекта управления. К функциям объекта управления он относит «следующие конкретные функции: организация денежного оборота, снабжение финансовыми средствами и инвестиционными инструментами (ценностями), снабжение основными и оборотными фондами (т.е. оборудованием, сырьём, материально-техническим обеспечением), организация финансовой работы и т.д.»³⁷ Функции субъекта управления, по мнению И.Т. Балабанова «представляют собой общий вид деятельности, выражающий направление осуществления воздействия на отношение людей в хозяйственном процессе и в финансовой работе и включают планирование, прогнозирование или предвидение, организацию, регулирование, координирование, стимулирование, контроль»³⁸

На наш взгляд, наиболее правильной является трактовка функций управления финансами, данная в финансово-кредитном энциклопедическом словаре, то есть к функциям финансового управления следует относить финансовое планирование и прогнозирование, финансовый анализ, финансовый контроль, учёт финансовых ресурсов и других денежных средств, а также на основе использования всех этих функций, регулирования финансов.

Воздействие субъекта на объект управления может осуществляться как с помощью административно-распорядительных, так и с помощью экономических методов управления. Те и другие методы применяются как в условиях командно-административной, так и в условиях рыночной экономики. Административно-распорядительные методы предполагают выработку приказов, распоряжений, других распорядительных документов, их доведение до подчинённых и контроль за исполнением. Экономические методы основаны на материальной заинтересованности персонала в повышении эффективности выполнения своих функций.

2. Органы управления финансами и их функции

Управление финансами осуществляется посредством использования соответствующего управленческого аппарата. **Общее управление финансами осуществляют высшие органы власти и управления: Президент РФ и его Администрация, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ.**

³⁶ Финансово-кредитный энциклопедический словарь/Колл. авторов; Под общ. ред. А.Г. Грязновой. – М.: Финансы и статистика, 2002. С. 989.

³⁷ Балабанов И.Т. Финансовый менеджмент: Учебник. – М.: Финансы и статистика, 1994. С. 20-21.

³⁸ Балабанов И.Т. Финансовый менеджмент: Учебник. – М.: Финансы и статистика, 1994. С. 21.

Президент РФ (Администрация Президента РФ) регламентирует деятельность финансовых органов, имеет право наложить вето на финансовое законодательство, подписывает федеральный закон о федеральном бюджете России, подготавливает и направляет Федеральному Собранию РФ Бюджетное Послание.

Федеральное Собрание РФ утверждает финансовые законы, рассматривает проект федерального бюджета России и утверждает закон о федеральном бюджете.

Правительство РФ формирует федеральный бюджет, является единым центром управления финансами, разрабатывает концептуальные основы финансовой политики.

Главным органом, осуществляющим текущее управление государственными финансами, является Министерство финансов РФ.

Руководство Министерством финансов Российской Федерации осуществляет Министр финансов и его заместители. До введения в действие Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» Министр финансов РФ имел пять первых заместителей, в том числе одного статс-секретаря, и семь заместителей. Организационная структура Министерства финансов России включала 28 структурных подразделений. Специализированные функции по управлению финансами осуществляли следующие подразделения Минфина: Департамент бюджетной политики, Главное управление федерального казначейства, Департамент налоговой политики, Департамент управления государственным внутренним долгом, Департамент отраслевого финансирования, Департамент бюджетных кредитов и гарантий, Департамент государственного финансового контроля, Департамент межбюджетных отношений, Валютно-экономический департамент, Департамент методологии бухгалтерского учёта и отчётности, Департамент страхового надзора и др. (Более подробно Департаменты, Управления и Учреждения как структурные подразделения Министерства финансов РФ представлены в Приложении 1, список Министров финансов России, РСФСР и СССР в приложении 2). После введения в действие вышеназванного Указа Президента организационная структура Министерства финансов РФ несколько изменилась.

В настоящее время в организационную структуру Министерства финансов входит семнадцать департаментов и три федеральных службы (на. 1.10.2013).

Организационная структура Министерства финансов России

| |
|--|
| <p>Структурные подразделения</p> <p>Департамент управления делами и контроля.</p> <p>Департамент бюджетной политики и методологии.</p> <p>Департамент налоговой и таможенно-тарифной политики.</p> <p>Департамент государственного долга и государственных финансовых активов.</p> <p>Департамент финансовой политики.</p> <p>Департамент межбюджетных отношений.</p> <p>Департамент регулирования аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и отчетности.</p> <p>Правовой департамент.</p> <p>Административный департамент.</p> <p>Департамент бюджетной политики в отраслях социальной сферы и науки.</p> <p>Департамент бюджетной политики в сфере государственного управления, судебной системы, государственной гражданской службы.</p> <p>Департамент долгосрочного стратегического планирования.</p> <p>Департамент организации составления и исполнения федерального бюджета.</p> <p>Департамент международных финансовых отношений.</p> <p>Департамент бюджетной политики в сфере транспорта, дорожного хозяйства, природопользования и агропромышленного комплекса Министерства финансов Российской Федерации.</p> <p>Департамент бюджетной политики в сфере инноваций, промышленности гражданского назначения, энергетики, связи и частно-государственного партнерства Министерства финансов Российской Федерации.</p> <p>Департамент информационных технологий в сфере управления государственными и муниципальными финансами и информационного обеспечения бюджетного процесса.</p> <p>Федеральные службы</p> <p>Федеральная налоговая служба.</p> <p>Федеральная служба финансово-бюджетного надзора.</p> <p>Федеральное казначейство.</p> |
|--|

В соответствии с Положением «О Министерстве финансов Российской Федерации», утверждённым Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 Министерство финансов РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учёта и бухгалтерской отчётности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей, включая определение таможенной стоимости товаров и транспортных средств, инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии, организации и проведения лотерей, производства и оборота

защищённой полиграфической продукции, финансового обеспечения государственной службы, противодействия легализации доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма.

Главной задачей Министерства финансов РФ является разработка единой государственной финансовой (включая бюджетную, налоговую, страховую, валютную сферы, сферу государственного долга), кредитной, денежной политики, а также политики в сфере аудиторской деятельности, бухгалтерского учёта и бухгалтерской отчётности, добычи, производства, переработки драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей (в части исчисления и порядка уплаты), включая определение таможенной стоимости товаров и транспортных средств. Для выполнения своих задач Министерство осуществляет следующие основные функции:

- разработка проекта федерального бюджета и прогноза консолидированного бюджета РФ;
- прогнозирование и кассовое планирование исполнения и исполнение федерального бюджета, составление отчёта об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета РФ;
- осуществление финансового контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере;
- совершенствование методов бюджетного планирования и порядка бюджетного финансирования, осуществление методического руководства в этой сфере, а также в области составления и исполнения федерального бюджета;
- управление государственным внутренним и внешним долгом РФ;
- функции эмитента государственных ценных бумаг РФ;
- координацию бюджетной и денежно-кредитной политики в соответствии с задачами макроэкономической политики;
- другие функции.

Полномочия Министерства финансов и сферы его деятельности схематично представлены в табл. 7 и 8.

Таблица 7

Полномочия Министерства финансов РФ

| |
|--|
| Внесение в Правительство РФ проектов федеральных законов и иных правовых актов по вопросам, относящимся к сфере ведения Министерства |
| Составление проекта федерального бюджета |
| Утверждение и ведение сводной бюджетной росписи федерального бюджета |
| Ведение учета операций по кассовому исполнению федерального бюджета |
| Управление средствами Стабилизационного фонда РФ |
| Установление порядка ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской отчетности |

Окончание табл. 7

| |
|--|
| Заключение от имени РФ договоров о предоставлении государственных гарантий РФ и договоров обеспечения регрессных требований гаранта |
| Управление в установленном порядке государственным долгом РФ |
| Ведение государственной долговой книги РФ и учет информации о долговых обязательствах, отраженных в соответствующих долговых книгах субъектов РФ и муниципальных образований |
| Установление порядка применения бюджетной классификации РФ |
| Установление порядка контроля таможенной стоимости товаров и транспортных средств совместно с Министерством экономического развития и торговли РФ |
| Другие полномочия |

Таблица 8

Сферы деятельности Министерства финансов РФ

| |
|---|
| Бюджетная |
| Налоговая |
| Страховая |
| Валютная |
| Банковская |
| Государственного долга |
| Аудиторская |
| Бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности |
| Производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней |
| Таможенных платежей |
| Определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств |
| Инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии |
| Организации и проведения лотерей |
| Производства и оборота защищенной полиграфической продукции |
| Финансового обеспечения государственной службы противодействия легализации доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма |

Самостоятельным юридическим лицом, входящим в состав Министерства финансов РФ является Федеральное Казначейство Министерства финансов РФ. Впервые органы Казначейства появились в России в 1863 году, когда в составе министерства финансов был образован Департамент Государственного Казначейства, являющийся исполнительным органом, осуществляющим сбор государственных доходов, их хранение и перечисление денежных сумм из уездных в губернские казначейства или в Госбанк. В Советской России после революции 1917 г. органы Казначейства были упразднены и созданы вновь лишь в 1992 г. Целями создания казначейства явились эффективное управление доходами и расходами в процессе исполнения республиканского (впоследствии - федерального) бюджета РФ,

повышение оперативности в финансировании государственных программ, усиления контроля за поступлением, целевым и экономным использованием государственных средств.

В структуру Федерального Казначейства входят Главное управление Федерального казначейства МФ РФ, Территориальные органы в субъектах РФ, органы Федерального казначейства в районах, городах и городских районах. Органы Казначейства выполняют следующие задачи:

- осуществляют управление денежными средствами на счетах казначейства, предварительный и текущий контроль целевого использования бюджетных средств;

- составляют краткосрочный прогноз объёмов ресурсов федерального бюджета;

- осуществляют сбор, обработку и анализ информации о состоянии государственных финансов для органов государственной власти и управления;

- составляют отчётность о финансовых операциях по соответствующему бюджету;

- разрабатывают методологические и инструктивные материалы по исполнению соответствующего бюджета.

Для выполнения этих задач органы Федерального Казначейства:

- осуществляют кассовое исполнение федерального бюджета и распоряжение средствами, находящимися на соответствующих счетах в банковской системе, кассовое обслуживание бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, распределение доходов между бюджетами различных уровней;

- ведут сводный реестр распорядителей и получателей средств федерального бюджета, учёт операций по движению средств федерального бюджета, сбор, обработку и анализ информации и составление отчётности;

- осуществляют краткосрочное прогнозирование доходов и кассовое планирование расходов федерального бюджета.

При осуществлении контроля всех поступлений и выплат денежных средств бюджетов и внебюджетных фондов в структуре исполнительной власти казначейство реализует функции кассира и главного бухгалтера. Получаемая от Казначейства информация позволяет руководству Министерства финансов и правительству РФ объективно оценивать работу органов государственного управления и оптимизировать распределение бюджетных потоков по министерствам и ведомствам.

Кроме Федерального Казначейства в состав Минфина входят Федеральная налоговая служба, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (рис.5).



Рис. 5. Службы, находящиеся в ведении Министерства финансов РФ

Ранее в состав Министерства финансов входили также Федеральная служба по финансовому мониторингу (с 2007 года является самостоятельной организацией, подчиняющейся непосредственно Правительству РФ) и Федеральная служба страхового надзора (с 2011 года упразднена, функции переданы Федеральной службе по финансовым рынкам, а в 2013 г. в связи с упразднением ФСФР – Службе Банка России (Центрального Банка РФ) по финансовым рынкам.

На территориальном уровне управление государственными и муниципальными финансами осуществляют соответствующие финансовые органы. Так, например, в Удмуртской Республике текущее управление региональными финансами осуществляет Министерство финансов Удмуртской Республики, действующее в соответствии с Положением О Министерстве финансов Удмуртской Республики, утверждённым Постановлением Правительства Удмуртской Республики № 56 от 14 марта 2011 года. Основными задачами Министерства являются:

- 1) составление проекта бюджета Удмуртской Республики на очередной финансовый год и плановый период и обеспечение исполнения в установленном порядке бюджета Удмуртской Республики;
- 2) реализация основных направлений единой государственной финансовой и бюджетной политики в Удмуртской Республике;
- 3) участие в разработке республиканских программ социально - экономического развития, государственных заимствований и их реализация;
- 4) осуществление в пределах своей компетенции государственного финансового контроля;
- 5) урегулирование и контроль финансовых отношений с бюджетами всех уровней;
- 6) организация и осуществление казначейского исполнения бюджета Удмуртской Республики;
- 7) взаимодействие с Управлением Федеральной налоговой службы Российской Федерации по налогам и сборам по Удмуртской Республике, Управлением Федерального казначейства Министерства финансов

Российской Федерации по Удмуртской Республике по исполнению бюджета Удмуртской Республики;

8) разработка и освоение новых финансовых инструментов и методов их приложения в бюджетном процессе Удмуртской Республики;

9) защита правовыми средствами законных прав и интересов Министерства, а также представление его интересов в судах общей юрисдикции, арбитражных судах и правоохранительных органах;

10) проведение единой технической политики в области создания, внедрения и поддержания в работоспособном состоянии информационных компьютерных систем Министерства и его территориальных органов в районах и городах Удмуртской Республики;

11) осуществление подбора и расстановки кадров в Министерстве и его территориальных органах с учетом требований Закона Удмуртской Республики «О государственной службе Удмуртской Республики»;

12) организация повышения уровня образования и квалификации сотрудников Министерства и его территориальных органов в районах и городах Удмуртской Республики;

13) составление и своевременное предоставление отчетности;

14) обеспечение методологического руководства бухгалтерским учетом и отчетностью в бюджетных учреждениях и организациях Удмуртской Республики.

На муниципальном уровне в Удмуртии текущее управление финансами осуществляет Управление финансов Администрации города Ижевска, которое является функциональным органом – структурным подразделением Администрации города Ижевска, организующим исполнение бюджета муниципального образования «Город Ижевск».

Управление осуществляет следующие полномочия:

1. Вносит в установленном порядке в Администрацию города Ижевска проекты муниципальных правовых актов и другие документы, по которым требуется решение Администрации города Ижевска, по вопросам, относящимся к компетенции Управления.

2. На основании и во исполнение Бюджетного кодекса Российской Федерации Управление принимает следующие муниципальные правовые акты:

2.1. порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи бюджета муниципального образования «город Ижевск», бюджетных росписей главных распорядителей средств бюджета муниципального образования «город Ижевск»;

2.2. порядок составления и ведения кассового плана исполнения бюджета муниципального образования «город Ижевск»;

- 2.3. порядок проведения анализа финансового состояния принципала в целях предоставления муниципальной гарантии муниципального образования «город Ижевск»;
 - 2.4. порядок оценки надежности (ликвидности) банковской гарантии, поручительства, предоставленных принципалами в обеспечение исполнения регрессного требования по муниципальным гарантиям муниципального образования «город Ижевск»;
 - 2.5. порядок и методику планирования бюджетных ассигнований;
 - 2.6. порядок исполнения бюджета по расходам;
 - 2.7. порядок санкционирования оплаты денежных обязательств;
 - 2.8. порядок утверждения и доведения до главных распорядителей бюджетных средств, получателей бюджетных средств предельного объема оплаты денежных обязательств в соответствующем периоде текущего финансового года;
 - 2.9. порядок открытия и ведения лицевых счетов, открываемых в Управлении финансов Администрации города Ижевска;
 - 2.10. порядок завершения операций по исполнению бюджета в текущем финансовом году;
 - 2.11. порядок взыскания в доход соответствующего бюджета неиспользованного остатка межбюджетных трансфертов, полученных в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, не перечисленного в доход соответствующего бюджета;
 - 2.12. порядок составления бюджетной отчетности;
 - 2.13. иные муниципальные правовые акты в соответствии с законодательством.
3. Осуществляет:
- 3.1. составление проекта бюджета муниципального образования «город Ижевск»;
 - 3.2. утверждение и ведение сводной бюджетной росписи бюджета муниципального образования «город Ижевск»;
 - 3.3. составление и ведение кассового плана исполнения бюджета муниципального образования «город Ижевск»;
 - 3.4. организацию исполнения бюджета муниципального образования «город Ижевск»;
 - 3.5. составление и предоставление бюджетной отчетности муниципального образования «город Ижевск»;
 - 3.6. ведение сводного реестра главных администраторов и администраторов доходов бюджета муниципального образования «город Ижевск», главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита бюджета муниципального образования «город Ижевск», главных распорядителей, распорядителей и получателей средств

- бюджета муниципального образования «город Ижевск»;
- 3.7. ведение учета выданных муниципальных гарантий, исполнения обязательств принципала, обеспеченных гарантиями, а также учета осуществления гарантом платежей по выданным гарантиям;
- 3.8. ведение муниципальной долговой книги;
- 3.9. функции главного распорядителя и получателя средств бюджета муниципального образования «город Ижевск», предусмотренных на содержание Управления и реализацию возложенных на него функций;
- 3.10. функции главного администратора доходов бюджета, администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, администратора источников финансирования дефицита бюджета;
- 3.11. ведение реестра расходных обязательств муниципального образования «город Ижевск»;
- 3.12. финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами получателей средств бюджета муниципального образования «город Ижевск», средствами администраторов источников финансирования дефицита бюджета муниципального образования «город Ижевск», а также за соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций, муниципальных гарантий условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств;
- 3.13. управление средствами на едином счете бюджета муниципального образования «город Ижевск».
4. Управление финансов от имени Администрации города Ижевска осуществляет размещение заказов для муниципальных нужд в следующих случаях:
- на обслуживание процедур выпуска, размещения, обращения и погашения облигаций муниципального образования «город Ижевск»;
 - на оказание депозитарных услуг;
 - на предоставление кредитов муниципальному образованию «город Ижевск».
5. Организует исполнение и исполняет судебные акты по искам, предусматривающим обращение взыскания на средства бюджета муниципального образования «город Ижевск» в порядке, предусмотренном Бюджетным кодексом Российской Федерации.
6. Ведет учет и осуществляет хранение исполнительных документов и иных документов, связанных с их исполнением.
7. Осуществляет в соответствии с действующим законодательством работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов, образовавшихся в процессе деятельности Управления финансов.

8. В установленном законодательством Российской Федерации порядке заключает муниципальные контракты и иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Управления.

9. Запрашивает и получает в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по отнесенным к компетенции Управления вопросам.

10. Согласовывает решения налоговых органов об изменении сроков уплаты местных налогов.

11. Осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Президента Удмуртской Республики, Правительства Удмуртской Республики, муниципальными правовыми актами.

На уровне хозяйствующих субъектов управление финансами осуществляют либо специальные финансовые службы, либо экономические службы, либо финансовые вопросы распределены по подразделениям хозяйствующего субъекта, а общее руководство осуществляет руководитель предприятия (организации, учреждения).

3. Финансовое планирование и прогнозирование

Планирование выступает основным средством использования экономических законов в процессе управленческой деятельности. В экономической литературе планирование представляют как деятельность по принятию решений, ориентированную на будущее. Другими словами, это комплексный процесс заблаговременного принятия решений, включающий в себя исследование, анализ и собственно планирование.

В литературе даётся множество определений планирования, одно из них, отражающее суть этого понятия, и заслуживающее внимания, дается в следующей трактовке: «Планирование как вид управленческой деятельности направлено на выбор оптимальной альтернативы развития объекта управления, рассчитанной на определенный временной период:

- всегда представляет собой предварительное принятие решений на основе комплексного анализа, направленных на достижение требуемых результатов в перспективе;

- должно быть гибким и способным адаптироваться к постоянным изменениям самого объекта управления, изменением внешней среды, т.е. процесс планирования - процесс итерационный;

• роль заключается не только в предсказании будущего состояния объекта и не в пассивном приспособлении к изменениям, а в активном преобразовании объекта планирования»³⁹

В экономической и, в частности, в финансовой литературе рассматриваются также различные трактовки понятий «финансовое планирование», «финансовое прогнозирование» и даются разные их характеристики. В условиях командно-административной экономики под финансовым планированием понимали, например, определение «потребностей в фондах денежных средств, условий их образования и использования для обеспечения расширенного воспроизводства, размеров и источников образования доходов, форм их распределения, перераспределения и использования во всех звеньях хозяйственного механизма»⁴⁰. Предметом финансового планирования называлась «финансовая деятельность соответствующих органов государственного и хозяйственного управления, предприятий и организаций, образование, распределение и использование денежных фондов и связанных с ними экономических отношений»⁴¹. Другие авторы выделяли объект финансового планирования, под которым понимали «формирование и распределение доходов и накоплений, формирование и использование централизованных и децентрализованных фондов денежных средств»⁴²

В настоящее время под финансовым планированием понимают, например, деятельность по достижению сбалансированности и пропорциональности финансовых ресурсов.⁴³ По мнению некоторых авторов «Финансовое планирование представляет собой совокупность мероприятий, проводимых органами государственной власти и местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями по планомерному формированию и использованию денежных доходов, накоплений, поступлений в соответствии с целями и задачами, поставленными в прогнозах социально-экономического развития, бизнес-планах, документах, определяющих финансовую политику»⁴⁴.

Трактовки финансового планирования некоторых авторов приведены в таблице 9.

³⁹ Агарцов С.А., Мордвинцев А.И., Фомин П.А., Шаховская Л.С. Индикативное планирование как основа стратегического развития промышленного предприятия. (Электронный ресурс). – Режим доступа: URL: - <http://eur.ru/Documents/2003-01-13/FA06.asp>

⁴⁰ Павлов В.С. Финансовые планы и балансы в системе экономического планирования. – М.: Финансы, 1978. С.54.

⁴¹ Финансы и кредит СССР. Учебник. Авторский коллектив под рук. Проф. В.В.Лаврова. – М.: Финансы, 1972. С. 78.

⁴² Финансы социалистического общества. Учебное пособие. – М.: Финансы и статистика, 1985. С. 89.

⁴³ Финансы и кредит. Учебник. Под ред. проф. М.В. Романовского и проф. Г.Н. Белоглазовой. – М.: Юрайт, 2003, с.55.

⁴⁴ Финансы: Учебник\ Под ред. А.Г.Грязновой, Е.В.Маркиной. – М.: Финансы и статистика, 2004. С93.

Определения финансового планирования в трактовке разных авторов

| Автор | Определение |
|-----------------------------------|--|
| Лихачева О.Н. | Финансовое планирование - это процесс анализа финансовой и инвестиционной политики, прогнозирование их результатов и воздействия на экономическое окружение предприятия; процесс принятия решений о допустимом уровне риска и выборе окончательных вариантов финансовых планов |
| Ревинский И.А., Романова Л.С. | Финансовое планирование представляет собой процесс разработки мер по обеспечению организации необходимыми ресурсами, повышению эффективности ее деятельности в будущем. |
| Балабанов А.И., Балабанов И.Т. | Финансовое планирование - процесс выработки плановых заданий, составления графика их выполнения, разработку финансовых планов и финансовых программ (финансовое прогнозирование), обеспечение их необходимыми ресурсами и рабочей силой, контроль за их исполнением. |
| Павлова Л.Н. | Финансовое планирование это не что иное, как планирование финансовых ресурсов и фондов денежных средств |
| Лапуста М.Г., Никольский П.С. | Финансовое планирование - процесс разработки системы финансовых планов по отдельным аспектам финансовой деятельности, обеспечивающих реализацию финансовой стратегии предприятия в предстоящем периоде |

Движение финансовых ресурсов отражается в соответствующих финансовых планах, состоящих из доходной и расходной частей. Важную роль в обеспечении пропорциональности и сбалансированности развития экономики играют балансы финансовых ресурсов (финансовые балансы). Финансовый баланс представляет собой свод всех доходов и расходов бюджета и государственных внебюджетных фондов, в него включается также прибыль организаций, остающаяся в их распоряжении, и амортизация. Финансовый баланс построен на основе сопоставления доходов с расходами. Превышение расходов над доходами (доходов над расходами) определяет дефицит (профицит) финансового баланса.

Финансовый баланс является основным аналитическим инструментом при проектировании бюджета Российской Федерации и прогнозировании источников капитальных вложений, формирующихся на территории субъекта Российской Федерации. Он составляется на основе отчетного финансового баланса за предыдущий год, ожидаемых итогов в текущем году и основных параметров прогноза социально - экономического развития Российской Федерации.

Важнейшей составной частью финансового планирования является бюджетное планирование. В процессе бюджетного планирования определяются направления распределения и перераспределения

бюджетных ресурсов в соответствии с целями и задачами, поставленными в Бюджетном послании Президента и конкретизированными в бюджетной политике. Как часть финансового планирования бюджетное планирование является одним из важнейших инструментов регулирования экономики и подчинено требованиям финансовой политики государства.

Под финансовым прогнозированием понимают предвидение возможного финансового положения государства или хозяйствующих субъектов, обоснование перспективных показателей финансовых планов. Финансовое прогнозирование предшествует финансовому планированию, основано на концепции развития финансовой политики страны на среднесрочный или долгосрочный период. Финансовые прогнозы позволяют наметить и проанализировать разные варианты финансового обеспечения развития страны и её регионов, формы и методы реализации финансовой политики. Задачами финансового прогнозирования являются определение состава и объёма финансовых ресурсов на прогнозируемый период, а также обоснование направлений их использования, оценка финансовых рисков и эффективности использования финансовых ресурсов.

4. Государственное регулирование финансов

Государственное регулирование финансов представляет собой законодательно закреплённую систему воздействия на финансовые отношения. Воздействие осуществляется посредством использования финансовых методов и инструментов, осуществления финансовой политики. Соответствующие государственные органы разрабатывают и осуществляют финансовую политику и осуществляют законодательное регулирование финансов на макро- и микроуровнях. В основе государственного финансового регулирования находится определённая финансовая концепция (кейнсианство и некейнсианство, теория экономики предложения, неоклассицизм, неоконсерватизм и др.) Как правило, в чистом виде концепции на практике не применяются, при реализации финансовой политики применяются элементы нескольких концепций, что приводит к появлению промежуточных финансовых теорий, вследствие национальных особенностей государств и степени развитости экономики.

Взгляды российских экономистов на степень воздействия государства на финансы, методы и формы воздействия, а особенно на практическое их применение, различаются. По мнению А.М. Бабич, Л.Н. Павловой, экономическая роль государства проявляется в следующих функциях: регулирующей; перераспределительной; социальной;

контрольной.⁴⁵ Другие авторы считают, что государственное финансовое регулирование является приоритетной составляющей системы государственного регулирования социально-экономических процессов. Основные параметры финансового регулирования, по их мнению, отражаются в балансе финансовых ресурсов, финансовом плане-прогнозе по бюджетным показателям и бюджетном плане, представляющем собой один из универсальных механизмов, с помощью которых государство участвует в решении проблем общества, содействует развитию образования, здравоохранения, науки, культуры и других социальных отраслей. Эти авторы считают, что финансовое регулирование является приоритетной составляющей системы государственного регулирования социально-экономических процессов и относят к финансовым регуляторам государственные расходы, налоги и неналоговые платежи, доходы государственных внебюджетных фондов, финансовые льготы и санкции, систему государственного регулирования деятельности монополий, государственный кредит во всех формах.⁴⁶ По мнению Сумарокова В.Н., финансовое регулирование государство осуществляет в первую очередь посредством использования инструментов налоговой и бюджетной политики.⁴⁷

Д.Андреанов, Г.Полушкина и др. полагают, что деятельность государственных структур в сфере управления финансовыми ресурсами представляет собой сочетание мер бюджетного, налогового, денежно-кредитного регулирования, что предполагает выполнение в оперативном режиме многовариантных прогнозно-аналитических расчётов на больших объёмах информации.⁴⁸ Для обеспечения комплексной информационно-аналитической поддержки формирования решений в сфере управления государственными финансами вышеназванные авторы предлагают использовать специализированные системы поддержки принятия решений (СППР). Под СППР ими понимаются программные системы, имеющие следующие компоненты:

- информационный (совокупность ретроспективных данных предметной области);
- аналитический (специальные аналитические методы обработки накопленных данных, отыскания закономерностей и другие функции анализа ретроспективной информации);

⁴⁵ Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999. С. 10.

⁴⁶ Финансы и кредит. Учебник. Под ред. проф. М.В. Романовского и проф. Г.Н. Белоглазовой. – М.: Юрайт, 2003, С. 60-61.

⁴⁷ В.Н. Сумароков Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования. М.: Финансы и статистика, 1996.

⁴⁸ Д.Андреанов, Г. Полушкина и др. Построение систем учёта, анализа и прогнозирования государственных финансов / Интернет-ресурсы

- прогнозный (функции прогнозирования, моделирования последствий различных вариантов экзогенных и эндогенных воздействий, планирования процессов принятия решений с учётом результатов моделирования и прогнозирования).

В настоящее время целью государства является построение социально ориентированного рыночного хозяйства. Задачами государства являются последовательное повышение уровня жизни населения, снижение социального неравенства, восстановление экономической и политической роли России в мировом сообществе, сочетание регулирующей роли государства и свободного рыночного развития экономики. Для достижения этих целей используются разнообразные финансовые инструменты (более подробно эти вопросы рассматриваются в главе «Финансовая политика» данной книги.) С целью совершенствования управления общественными финансами Министерство финансов России выступило официальным инициатором нормативного закрепления понятия «лучшая практика». Под кодексом лучшей практики понимается третий уровень регулирования и управления региональными и муниципальными финансами на основе добровольных стандартов, составленных с учётом лучшего опыта работы финансовых органов. При использовании Кодекса лучшей практики главный упор будет сделан не на ужесточение государственного финансового контроля за повышением эффективности использования финансовых ресурсов, а на усиление самоконтроля территориальных органов власти и повышение их заинтересованности в экономном и целевом использовании всех денежных средств, а в первую очередь, бюджетных ресурсов. Следует согласиться с мнением А.М. Лаврова, который считает, что для повышения эффективности управления региональными и местными финансами следует реализовать следующие основные предпосылки. Во-первых, обеспечить самостоятельность и ответственность субъектов управления общественными финансами. Во-вторых, создать конкурентную среду, что является абсолютно необходимым условием для формирования у институтов власти стимулов повышения прозрачности и эффективности управления общественными финансами.⁴⁹ Использование Кодекса лучшей практики должно будет способствовать внедрению честных правил конкуренции, повышению информированности всех заинтересованных лиц о лучшем опыте финансовой работы не только на отечественном, но и на международном уровне.

⁴⁹ Лавров А.М. Новые подходы к управлению общественными финансами / Финансы № 9, 2003, С. 8-9.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте общую характеристику органов управления финансами.
2. Задачи и функции Министерства финансов РФ.
3. Задачи и функции Федерального Казначейства.
4. Выделите главные, на Ваш взгляд, функции Министерства финансов РФ.
5. Рассмотрите полномочия и сферы деятельности Минфина РФ.
6. Дайте общую характеристику органов управления страховыми отношениями.
7. Охарактеризуйте задачи и функции Федеральной налоговой службы.
8. Рассмотрите роль и задачи региональных органов управления финансами.
9. Охарактеризуйте задачи и функции министерства финансов Удмуртской Республики.
10. Охарактеризуйте роль и задачи местных органов управления финансами.
11. Охарактеризуйте задачи и функции городского финансового управления Администрации г. Ижевска.
12. Охарактеризуйте финансовые права местных органов власти в управлении финансовыми ресурсами.
13. Раскройте роль и задачи финансового планирования.
14. Охарактеризуйте методы финансового планирования.
15. Охарактеризуйте функции Федеральной службы финансово-бюджетного надзора.

Глава 4. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

1. Общая характеристика финансового контроля.
2. Классификация финансового контроля.
3. Государственный финансовый контроль. Характеристика Счётной Палаты Российской Федерации.
4. Внутрихозяйственный финансовый контроль.
5. Дискуссионные вопросы сущности финансового контроля.

1. Общая характеристика финансового контроля

Важной сферой деятельности по управлению экономикой является финансовый контроль, роль которого значительно возрастает в рыночных условиях. Финансовый контроль является формой реализации на практике контрольной функции финансов, общественное назначение которой состоит, в частности, в осуществлении контроля за рациональным распределением общественного продукта, формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств и финансовых ресурсов. Финансовый контроль является одной из разновидностей деятельности органов власти и управления, проявлением важной роли финансов в общественном воспроизводстве.

Финансовый контроль – это совокупность действий и операций, осуществляемых субъектами контроля, по проверке обоснованности процессов распределения общественного продукта, формирования, распределения и использования доходов и накоплений государства, хозяйствующих субъектов и населения.

При исследовании сферы действия финансового контроля выделяют сферу, объект и предмет финансового контроля. Сферой финансового контроля являются практически все денежные операции, а также сделки и операции, осуществляемые на основе денежных расчётов (например, бартерные сделки). Такая широкая сфера действия финансового контроля объясняется тесной взаимосвязью финансовых, экономических и производственных показателей, а также тем фактом, что на формирование и использование финансовых ресурсов оказывают влияние различные факторы. Например, при проверке правильности налогообложения прибыли проверяется правильность определения затрат, выручки от реализации и др.

Объектом финансового контроля являются денежные распределительные и перераспределительные процессы при формировании, распределении и использовании финансовых ресурсов, фондов денежных средств, доходов и накоплений. Таким образом, сфера действия финансового контроля значительно шире его объекта. Объект

финансового контроля специфичен, а сфера его действия может совпадать с действием других видов контроля.

Предметом проверок являются финансовые и другие экономические показатели, например, прибыль, налоги, доходы, себестоимость.

Действие финансового контроля распространяется на все четыре стадии воспроизводственного процесса (производство, распределение, обмен, потребление), а также на непроизводственную сферу. Специфика каждой стадии воспроизводственного процесса, а также производственной и непроизводственной сфер деятельности обуславливает особые направления и задачи финансового контроля.

Необходимость существования финансового контроля вытекает из особенностей товарно-денежного производства, которое не может существовать без своевременного и полного формирования, обоснованного распределения и эффективного использования фондов денежных средств и финансовых ресурсов. Распределение стоимости в условиях товарно-денежных отношений осуществляется как в натурально-вещественной, так и в стоимостной форме, при этом очень важным является соблюдение правильных пропорций распределения и соответствия стоимостных и материальных показателей.

С помощью финансового контроля осуществляется решение следующих задач:

- обеспечение оптимальных пропорций распределения и перераспределения финансовых ресурсов между территориями страны, отраслями и сферами народного хозяйства, производственной и непроизводственной сферой, хозяйствующими субъектами и населением;

- обеспечение своевременности и полноты выполнения финансовых обязательств перед бюджетом, внебюджетными фондами, контрагентами хозяйствующих субъектов;

- выявление внутривозвратных резервов увеличения финансовых ресурсов и повышения эффективности производства;

- обеспечение экономного и эффективного использования финансовых ресурсов и повышение эффективности финансовых вложений.

Элементы системы финансового контроля представлены на рис. 6



Рис. 6. Элементы системы финансового контроля

2. Классификация финансового контроля

Финансовый контроль классифицируется в зависимости от субъектов, его осуществляющих, времени и способов его проведения.

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

- **государственный** финансовый контроль осуществляется органами государственной власти и управления, в том числе специализированными финансовыми органами. Этот вид финансового контроля может быть применён к любым объектам контроля независимо от их ведомственной подчинённости и призван обеспечить соблюдение финансовых интересов государства;

- **ведомственный** финансовый контроль применяется при проверке деятельности хозяйствующих субъектов и осуществляется контрольно-ревизионными службами министерств и ведомств в отношении подведомственных им предприятий, учреждений и организаций;

- **независимый (аудиторский)** контроль осуществляется специализированными независимыми аудиторскими фирмами, имеющими лицензию на осуществление аудиторской деятельности;

- **внутрихозяйственный** финансовый контроль проводится экономическими, финансовыми или аудиторскими службами хозяйствующих субъектов с целью проверки финансово-хозяйственной деятельности последних;

В зависимости от источников проверяемых данных различают документальный и фактический контроль.

Документальный контроль осуществляется путём проверки бухгалтерских и финансовых документов, счетов-фактур, выписок с банковских счетов, заявок, заказов-нарядов и т.д. **Фактический** контроль включает в себя инвентаризацию товарно-материальных ценностей и денежных средств (снятие кассового остатка), контрольные запуски сырья и материалов в производство с целью определения норм расходов, исследование качества готовой продукции, лабораторные анализы сырья и т.п.

В Бюджетном кодексе выделены не виды, а формы финансового контроля: предварительный, текущий и последующий. В данном случае формы финансового контроля сгруппированы по времени его осуществления.

В зависимости от времени (сроков) проведения различают такие формы финансового контроля:

- **предварительный** финансовый контроль проводится до осуществления финансово-хозяйственных операций на стадии планирования бюджетов, смет, финансовых планов, перед выдачей банковских, коммерческих или бюджетных кредитов и т.п. Предварительный

финансовый контроль служит для предупреждения нарушений финансового законодательства, необоснованного расходования средств бюджетов и внебюджетных фондов, для соблюдения правильных пропорций распределения финансовых ресурсов;

- текущий финансовый контроль проводится в ходе осуществления финансово-хозяйственных операций. Этот контроль осуществляется постоянно экономическими, финансовыми или специально созданными для этой цели контрольными службами государства, предприятий, учреждений, организаций, министерств и ведомств. При проведении текущего финансового контроля проверяется текущее исполнение финансовых планов и смет, правильность оформления бухгалтерских и финансовых документов, соблюдение законодательства и т.д.;

- последующий финансовый контроль осуществляется после завершения отчётного периода. Его задачами являются выявление нарушений финансовой дисциплины, изыскание финансовых резервов на основе финансового анализа, проверка форм бухгалтерской и финансовой отчётности предприятий и организаций, смет расходов бюджетных учреждений, полноты и своевременности поступления средств в централизованные и децентрализованные денежные фонды, законности и эффективности использования средств бюджетов и внебюджетных фондов и др.

Методы финансового контроля – это приёмы и способы, применяемые в процессе его осуществления. К методам финансового контроля относятся проверки, ревизии, анализ, обследования, надзор.

Проверка – проводится в разрезе отдельных аспектов деятельности хозяйствующих субъектов для выявления нарушений финансовой дисциплины. **Ревизия** – представляет собой комплексную проверку деятельности хозяйствующего субъекта, проводимую с использованием приёмов как документального, так и фактического контроля. Сочетание этих приёмов обусловлено задачами каждой ревизии. В том случае, если основное время при проведении ревизии занимает проверка документов, их анализ, сопоставление и счётная проверка, а приёмы фактического контроля занимают подчинённое положение, то ревизия считается документальной. В процессе проведения фактической ревизии используются преимущественно инвентаризация, лабораторный анализ, экспертная оценка, очный опрос, а приёмы документального контроля занимают подчинённое положение. Таким образом, фактическая и документальная ревизии отличаются лишь использованием в преобладающей мере приёмов фактического или документального контроля. Как правило, при проведении ревизий применяются и те и другие приёмы, что обеспечивает их действенность.

Основанием для проведения ревизий и проверок является приказ или распоряжение, а также поручение соответствующих органов, назначающих

данную ревизию или проверку. В этих распорядительных документах указываются: характер проводимой ревизии или проверки, должностные лица, их осуществляющие, объекты контроля, период и сроки проведения.

Для обеспечения действенности проведённого финансового контроля результаты проведённых проверок и ревизий должны быть оформлены в письменном виде. Как правило, ревизии и проверки оформляются соответствующими актами. Акт проверки или ревизии представляет собой документ, отражающий их результаты, главным образом, нарушения и недостатки в финансово-хозяйственной деятельности проверяемого хозяйствующего субъекта. В акте могут отражаться и положительные моменты с целью дальнейшего использования положительного опыта в подразделениях хозяйствующего субъекта.

Анализ – исследование показателей работы проверяемого субъекта с целью общей оценки результатов деятельности, финансового состояния, и принятия обоснованных управленческих решений для выявления путей их улучшения. Конкретные задачи анализа определяются содержанием работы хозяйствующего субъекта и его подразделений, структурой управления, оснащения экономических и других служб техническими средствами и другими факторами. Результаты анализа оформляются аналитическими таблицами, графиками, расчётами и пояснительными записками.

Обследование – ознакомление с хозяйственной деятельностью предприятия, его технологическим процессом, структурой управления и организацией труда, результатами финансово-хозяйственной деятельности. В ходе обследования могут применяться такие приёмы как опрос, наблюдение, инспекция. Результаты обследования оформляются справками и докладными записками.

Надзор – проводится определёнными контролирующими органами за деятельностью субъектов, получивших лицензию на её осуществление. Главной целью надзора является контроль за соблюдением установленных правил проведения деятельности, на осуществление которой требуется лицензия (банковская, страховая, лизинговая, деятельность на рынке ценных бумаг и др.)

Существуют и немного иные группировки финансового контроля. Некоторые авторы группировку финансового контроля по времени его осуществления относят не к формам, а к видам контроля, государственный финансовый контроль подразделяют на общегосударственный и ведомственный, выделяют иные объекты финансового контроля.

Некоторые из этих точек зрения представлены в таблице 10.

Классификация финансового контроля

| Критерии классификации | Виды финансового контроля |
|---|---|
| 1. По субъекту | Государственный финансовый контроль: <ul style="list-style-type: none"> • Общегосударственный • Ведомственный Негосударственный финансовый контроль: <ul style="list-style-type: none"> • Внутрихозяйственный • Общественный • Независимый |
| 2. По объекту | Бюджет Внебюджет Фонды Налоговый Кредитный Страховой Инвестиционный Таможенный Валютный |
| 3. По времени | Предварительный Текущий Последующий |
| 4. По методам | Проверка Обследование Надзор Экономический анализ Ревизия Наблюдение (мониторинг) |
| 5. По полноте охвата хозяйственной деятельности | Полный Частичный Комплексный Тематический |
| 6. По степени охвата операций | Сплошной Выборочный Комбинированный |
| 7. По регламенту осуществления | Обязательный Инициативный Внешний Внутренний |

3. Государственный финансовый контроль. Характеристика Счётной Палаты Российской Федерации

В Российской Федерации государственный финансовый контроль осуществляют Счётная Палата Российской Федерации, Министерство финансов РФ, Федеральные службы, находящиеся в ведении Министерства финансов РФ, Центральный Банк России, Федеральная таможенная служба, контрольно-ревизионные службы федеральных органов исполнительной власти и др.

К основным направлениям государственного финансового контроля относятся:

- проверка выполнения финансовых обязательств перед государством;
- проверка соблюдения правил совершения финансовых операций, хранения денежных средств, наличных и безналичных расчётов на государственных предприятиях;
- устранение и предупреждение нарушений финансовой дисциплины;
- проверка целевого и эффективного использования хозяйствующими субъектами государственных финансовых ресурсов;
- контроль за своевременным финансированием государственных расходов по объёмам, структуре и целевому назначению.

Виды государственного финансового контроля представлены в таблице 11.

Таблица 11

Виды государственного финансового контроля

| Критерий деления | Виды государственного контроля |
|--|---|
| По форме осуществления | - предварительная проверка - текущая проверка - тематическая ревизия - комплексная ревизия |
| По уровням управления | - общегосударственный - отраслевой - региональный - объектовый |
| По характеру взаимоотношений контролирующей и контролируемой организаций | - внешний - внутренний |

| | |
|--------------------------------|---|
| По объектам контроля | - контроль органов государственного управления - контроль банков - контроль предприятий сферы материального производства - контроль предприятий сферы нематериального производства |
| По информационному обеспечению | - документационный - фактический |

Контрольные органы муниципального образования формируются в соответствии со статьями 265, 266, 270 БК РФ, статьёй 38 Федерального закона № 131-ФЗ в следующем порядке:

Порядок формирования:

- На муниципальных выборах
- Представительным органом власти

Форма образования:

- Контрольно-счетная палата
- Ревизионная комиссия
- Другие формы, установленные Уставом муниципального образования

Цели и задачи контрольного органа муниципального образования

- Контроль за исполнением местного бюджета
- Контроль за соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета
- Проверка отчета об исполнении местного бюджета
- Контроль за исполнением имущества, находящегося в муниципальной собственности

Ведущим органом государственного финансового контроля исполнительной власти является **Министерство финансов РФ**. Одна из главных ролей при осуществлении финансового контроля, отводится Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, находящейся в ведении Минфина РФ. Специалисты Службы проводят ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности предприятий и организаций, использующих средства федерального бюджета. Они контролируют целевое использование бюджетных средств, осуществляют встречные проверки предприятий и организаций – контрагентов ревизуемого хозяйствующего субъекта, контролируют эффективность использования бюджетных средств, следят за соблюдением требований бюджетного законодательства РФ получателями финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства РФ, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций и т.п.

Государственный финансовый контроль осуществляет также **Федеральное казначейство** в составе Министерства финансов РФ. Федеральное казначейство контролирует соблюдение действующего законодательства в области исполнения федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по доходам и расходам. В субъектах Российской Федерации могут быть созданы собственные казначейские органы для осуществления контроля за исполнением территориальных бюджетов.

Федеральная служба по финансовому мониторингу, осуществляет функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма и является органом, координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

К органам государственного финансового контроля относятся также органы, осуществляющие налоговый контроль. Это, в первую очередь, **Федеральная налоговая служба** (бывшее Министерство налогов и сборов РФ). Инспекции этой службы осуществляют учёт налогоплательщиков, проводят налоговые проверки по соблюдению налогового законодательства, контролируют полноту и своевременность перечисления налогов в бюджеты всех уровней бюджетной системы.

Определённые полномочия по осуществлению государственного финансового контроля в соответствии с Налоговым и Таможенным кодексами РФ имеют также **таможенные органы**, обеспечивающие поступление примерно третьей части доходов федерального бюджета.

Специально созданным органом государственного финансового контроля является **Счётная Палата РФ**. В соответствии с Федеральным законом РФ от 11.01.95 г. № 4 – ФЗ «О Счётной Палате Российской Федерации» она является постоянно действующим органом финансового контроля, образованным Федеральным Собранием и подотчётным ему. В апреле 2013 года был принят новый закон О Счётной Палате РФ (№ 41-ФЗ от 5.04.2013 г.), в соответствии с которым изменились задачи Счётной Палата и принципы её деятельности.

Главными задачами Счётной Палаты являются:

- организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития РФ;

- определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам РФ порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счётной

Палаты, в том числе для целей стратегического планирования социально-экономического развития РФ;

- анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счётной Палаты, выработка предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом в пределах компетенции;

- развитие возможностей и методов аудита (контроля) эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, включая выбор и оценку ключевых национальных показателей и индикаторов социально-экономического развития Российской Федерации;

- оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов, в пределах компетенции Счетной палаты;

- определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

- контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных кредитных организациях Российской Федерации;

- обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции.

Счётная Палата осуществляет свою деятельность на принципах законности, объективности, эффективности, открытости, независимости и гласности.

Для контроля средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов Счётная Палата проводит комплексные ревизии и тематические проверки по месту расположения проверяемых объектов в установленные сроки. В ходе проведения ревизий и проверок определяется своевременность и полнота взаимных платежей проверяемого объекта и федерального бюджета (внебюджетных фондов). По итогам проведения ревизии или проверки составляется отчёт, за достоверность которого соответствующие должностные лица Счётной

Палаты несут персональную ответственность. О результатах проведенных ревизий и проверок Счётная Палата информирует Совет Федерации и Государственную Думу, доводит их до сведения руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций. Об ущербе, причинённом государству и о выявленных нарушениях Счётная Палата информирует Совет Федерации и Государственную Думу, а при выявлении нарушения законов, влекущего за собой уголовную ответственность, передаёт соответствующие материалы в правоохранительные органы.

Счётная Палата осуществляет большие объёмы контрольных работ.

Так, например, в 2012 г. Счётной Палатой было проведено 502 контрольных и экспертно-аналитических мероприятия, из них 370 контрольных мероприятий и 132 экспертно-аналитических мероприятия, которыми были охвачены 1 086 объектов в 83 субъектах Российской Федерации. В том числе проведены контрольные мероприятия по поручениям: Президента Российской Федерации – 2, палат Федерального Собрания Российской Федерации, обращениям членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы – 33. Особо важные результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий докладывались главе государства на рабочих встречах Президента Российской Федерации с Председателем Счетной палаты. Всего Президент Российской Федерации В.В.Путин был проинформирован по 20 вопросам, из них:

- об эффективном использовании федеральной собственности в процессе создания открытого акционерного общества «Оборонсервис» и о влиянии проводимых мероприятий на ресурсное обеспечение национальной обороны в 2009–2011 годах. Общая сумма выявленных нарушений составила 10 722,1 млн. рублей. По результатам контрольного мероприятия Главной военной прокуратурой проведена проверка и организованы надзорные мероприятия, в ходе которых подтвердились факты нарушения законодательства, выявленные Счетной палатой при проверке управления и распоряжения активами организаций, входящих в структуру ОАО «Оборонсервис».

- о проверке целевого и эффективного использования государственных средств, выделенных на проектирование и строительство объектов саммита АТЭС, предусмотренных подпрограммой «Развитие г. Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе» федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года». Общий объем выявленных в ходе контрольных мероприятий нарушений финансово-бюджетного законодательства за 2009–2012 годы составил 15 218,8 млн. рублей.

По результатам проверок в адрес проверяемых государственных органов и организаций направлялись представления и информационные письма, исполнение которых находилось на контроле. Это оказало положительное влияние на повышение финансовой дисциплины заказчиков и подрядчиков и позволило в установленные сроки в целом успешно реализовать один из крупнейших инвестиционных проектов. По итогам исполнения представлений Счетной палаты за 4 последних года приняты меры на сумму 6 891,5 млн. рублей (45,2 % суммы выявленных нарушений), возмещено в федеральный и краевой бюджеты 241,1 млн. рублей. Объем выявленных нарушений законодательства в бюджетной сфере, устранение которых потребовало возмещения бюджетных средств в 2012 году, составил 4.5 млрд. рублей. Возмещены средства бюджетной системы в сумме 2,1 млрд. рублей. Объем нецелевого использования бюджетных средств составил 1,2 млрд. рублей. Вскрыты нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации на сумму 187,2 млрд. рублей, законодательства о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд – на сумму 130,7 млрд. рублей.

Всего выявлено нарушений и недостатков при поступлении и использовании средств бюджетной системы, распоряжении и управлении государственной собственностью на общую сумму 781,4 млрд. рублей, из которых 389,8 млрд. рублей – нарушения в части несвоевременной передачи средств пенсионных накоплений в доверительное управление управляющим компаниям и в негосударственные пенсионные фонды; выявлены также факты несвоевременного возврата налогоплательщикам сумм излишне уплаченных налогов и сборов.

Являясь органом государственного финансового контроля, действующим от имени общества, Счетная палата прикладывает все усилия к недопущению нарушения федеральных законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих интересы как государственных структур, так и иных участников бюджетного процесса, включая институты гражданского общества, широкие слои населения.

В апреле 2004 г. решением Коллегии Счётной Палаты РФ была принята Методика **проведения аудита эффективности использования государственных средств**. Целью Методики является формулирование основных правил и процедур, требований и практических рекомендаций по организации и проведению аудита эффективности, выполнение которых должно помочь инспекторам Счетной палаты профессионально и качественно проводить проверки эффективности использования государственных средств. Коллегия считает, что в настоящее время аудит эффективности является одним из основных видов контроля исполнения государственного бюджета, осуществляемого высшими органами финансового контроля зарубежных стран. Как подчеркивается в статье 4

«Лимской декларации руководящих принципов контроля», принятой 1X Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 году, он «направлен на проверку того, насколько эффективно и экономно расходуются государственные средства. Такой контроль включает не только специфические аспекты управления, но и всю управленческую деятельность, в том числе, организационную и административную системы».

В соответствии со стандартами ИНТОСАИ (42 и 43) орган государственного финансового контроля может проводить проверки эффективности и делать выводы о неэффективном расходовании бюджетных средств при наличии законодательно установленного права на данный вид проверок в отношении всех областей деятельности государства, связанных с расходованием бюджетных средств.

Такое право Счетной палаты на осуществление данного вида бюджетного контроля, с одной стороны, установлено в перечне задач, сформулированных в статье 2 Федерального закона «О Счетной палате РФ», - это определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности. Но, с другой стороны, в законе нет норм прямого действия по проведению аудита эффективности. Характерно, что хотя в нем неоднократно говорится о контроле эффективности, словосочетание «проверка эффективности» в тексте закона вообще отсутствует. Так, в статье 15 «Ревизии и проверки» записано, что в ходе проведения ревизий и проверок определяется лишь «своевременность и полнота взаимных платежей проверяемого объекта и федерального бюджета», что, по существу, является элементами содержания финансового аудита, а не аудита эффективности.

Для того чтобы Счетная палата могла реализовать задачу определения эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности в полной мере, в целом были решены следующие основные задачи:

- законодательно определить аудит эффективности как разновидность государственного финансового контроля, осуществляемого Счетной палатой в виде проверок эффективности использования бюджетных средств и государственной собственности во всех областях деятельности государства;
- провести реформирование бюджетного процесса на основе внедрения бюджетирования, ориентированного на результат.
- разработать в Счетной палате методологическую базу для проведения аудита эффективности в соответствии с общепринятыми в развитых зарубежных странах принципами и методами.

Как известно, Бюджетный кодекс Российской Федерации, определяя эффективность и экономность использования бюджетных средств одним

из принципов бюджетной системы, устанавливает обязанность получателей бюджетных средств эффективно использовать бюджетные средства в соответствии с их целевым назначением. Однако существующая организация бюджетного процесса фактически не имеет механизмов реализации ни данного принципа, ни указанной обязанности.

Причина заключается в том, что действующая система формирования и исполнения федерального бюджета, учета и отчетности не ориентирована на повышение эффективности государственных расходов. Она носит затратный характер и не имеет количественно измеримых, социально значимых заданных результатов расходования государственных средств, на достижение которых должна быть направлена деятельность их получателей.

Такая организация бюджетного процесса существенно ограничивает возможности повышения эффективности государственных расходов и использования соответствующей системы ее измерения и оценок. Отсюда органы исполнительной власти не имеют достаточных стимулов и заинтересованности в эффективном использовании бюджетных средств, а Счетная палата - возможности должным образом осуществлять проверки эффективности их использования.

Для решения данной проблемы и создания необходимых условий для осуществления аудита эффективности должна быть иная организация бюджетного процесса - на основе бюджетирования, ориентированного на результат. Это метод формирования и исполнения бюджета, при котором планирование, выделение и расходование бюджетных средств осуществляются в соответствии с целями и задачами государственной политики и должны обеспечивать достижение получателями бюджетных средств установленных конечных социально-экономических результатов, а также выполнение возложенных на них задач и функций.

В 2003 году Правительством Российской Федерации была начата работа по подготовке концепции перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, которая проводится в соответствии с Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002 - 2004 годы), утвержденной Правительством Российской Федерации. Переход к бюджетированию, ориентированному на результат, и формирование соответствующей законодательной базы планируется осуществить в несколько последовательных этапов в течение ряда лет. В настоящее время в ряде регионов уже приняты показатели результативности использования бюджетных средств по отраслям экономики, периодически Министерствами финансов проводятся открытые конкурсы на разработку методик оценки эффективности использования бюджетных средств в рамках бюджетирования, ориентированного на результат.

Методика проведения аудита эффективности использования государственных средств содержит основные правила и процедуры, которые необходимо выполнять в процессе планирования, проведения и оформления результатов аудита эффективности. Они определяют порядок выбора тем и объектов проверок эффективности, их предварительного изучения, подготовки программы проверки, формулирования ее целей и вопросов, а также разработки критериев оценки эффективности; рассматривают методы проведения проверок, подготовку заключений, выводов и рекомендаций по их результатам; излагают требования к структуре и оформлению отчета по итогам проверки.

4. Внутрихозяйственный финансовый контроль

В настоящее время многие хозяйствующие субъекты осуществляют внутрихозяйственный финансовый контроль, создавая для этого специализированные службы. В данном случае объектом финансового контроля является финансово-хозяйственная деятельность самого хозяйствующего субъекта и его структурных подразделений, а предметом проверок – конкретные финансово-экономические показатели, характеризующие деятельность предприятия. Современная система внутрихозяйственного финансового контроля включает в себя совокупность методик и процедур, позволяющих проверять правильность и обоснованность формирования, распределения и использования денежных фондов, доходов и накоплений хозяйствующих субъектов, а также органы, осуществляющие этот контроль.

Внутрихозяйственный финансовый контроль может включать в себя:

- проверку достоверности бухгалтерской и финансовой отчетности;
- проверку исполнения приказов и распоряжений руководителей подразделений по финансовым вопросам;
- проведение анализа финансового состояния и проверку выполнения финансовых планов;
- выявление финансовых резервов;
- контроль за сохранностью денежных средств;
- проверку правильности списания затрат на производство;
- предотвращение финансовых махинаций и т.п.

Большое развитие при переходе к рыночным отношениям получило создание на предприятиях служб внутреннего аудита. Внутренние аудиторы осуществляют предварительный, текущий и последующий финансовый контроль, что позволяет предприятиям выявлять тенденции в развитии финансово-хозяйственной деятельности, проверять обоснованность расходования денежных средств и эффективность их использования, выявлять резервы улучшения финансового состояния. Одной из главных задач внутренних аудиторов является осуществление предварительного

финансового контроля, так как внешние независимые аудиторы осуществляют, как правило, текущий, а главным образом, последующий финансовый контроль. В процессе осуществления предварительного финансового контроля внутренние аудиторы разрабатывают схемы оптимизации налогов и налоговой нагрузки предприятия, рассматривают договоры финансовых сделок, проверяют обоснованность финансовых планов, контролируют эффективность использования материальных и финансовых ресурсов на стадии их распределения.

Вопросы формирования эффективной системы финансового контроля деятельности хозяйствующих субъектов являются в настоящее время наименее разработанными. Особый интерес вызывают вопросы финансового контроля деятельности акционерных обществ, так как в данном случае затрагиваются интересы всех акционеров. По законодательству проверку финансово-хозяйственной деятельности корпораций осуществляет ревизионная комиссия акционерного общества. Как правило, ревизионная комиссия осуществляет проверку: ежегодного отчёта правления, бухгалтерской и финансовой документации, кассы, состояния отчётности и делопроизводства, имущества общества.

Всё большую актуальность приобретают вопросы осуществления финансового контроля за деятельностью корпораций со стороны государства. Некоторые авторы считают, что правомочно расширить функции государственного финансового контроля и на финансово-хозяйственную деятельность корпораций, другие отмечают, что деятельность органов государственного финансового контроля должна быть ограничена теми задачами и полномочиями, которые закреплены за ними в настоящее время.⁵⁰

5. Дискуссионные вопросы сущности финансового контроля

Дискуссионные вопросы сущности финансового контроля связаны с дискуссиями по поводу контрольной функции финансов. Большинство авторов считают, что финансовый контроль вытекает из существования особой контрольной функции финансов, так как финансовые процессы невозможны без осуществления контроля за формированием, распределением и использованием фондов денежных средств, финансовых ресурсов, денежных доходов и накоплений государства, хозяйствующих субъектов и населения.

Так, по мнению Родионовой В.М., «Финансовый контроль является формой реализации контрольной функции финансов».⁵¹ В учебнике «Финансы социалистического общества» д.э.н. Г. Кальтофен пишет:

⁵⁰ К формированию системы общегосударственного финансового контроля в России (материалы круглого стола) \\ Вопросы экономики. 2002 г. № 7. С. 155-156.

⁵¹ Финансы. Учебник под ред. В.М. Родионовой. М.: Финансы и статистика. 1993 г. С. 79.

«Контрольная функция финансов реализуется в процессе практической деятельности людей, осуществляющих финансовый контроль. Последний есть форма проявления и сознательного использования контрольной функции финансов».⁵² В учебнике под ред. проф. Г.Б. Поляка сказано: «Контрольная функция финансов реализуется через:

1. финансово-хозяйственный контроль на отдельных предприятиях, на основе выполнения хозяйственных договоров, осуществления коммерческого расчёта;

2. финансово-бюджетный контроль при выполнении налоговых платежей и выполнении финансирования из бюджетных ресурсов;

3. кредитно-банковский контроль, при использовании принципов кредитования и денежных расчётов»⁵³.

По мнению В.Е. Леонтьева и Н.П. Радковской контрольная функция присуща многим экономическим категориям и имеет специфические особенности относительно категории финансов. Она реализуется в сочетании с функцией формирования денежных фондов (доходов) и средств или с функцией использования денежных фондов (доходов) и средств. Эти авторы считают, что, по сути, контрольная функция присуща управлению, в том числе государственному, а так как финансы являются категорией, тесно связанной с функционированием государства, то и ей свойственна эта функция. В.Е. Леонтьев и Н.П. Радковская так же считают, что «Конкретное проявление содержания контрольной функции осуществляется в ходе деятельности финансовых, налоговых, таможенных и других государственных органов, реализующих на практике финансовую политику государства».⁵⁴

В учебнике «Финансы» под ред. проф. М.В. Романовского, проф. О.В. Врублевской, проф. Б.М. Сабанти сказано, что «Финансовый контроль служит формой реализации функций финансов, он призван обеспечить интересы и права как государства, так и всех других экономических субъектов»⁵⁵. Однако среди функций финансов авторы этого учебника не выделяют контрольную и считают, что «контроль есть функция управления»⁵⁶. В то же время в учебнике «Финансы, денежное обращение и кредит» под ред. М.В. Романовского и О.В. Врублевской

⁵² Финансы социалистического общества. Учебное пособие. М.: Финансы и статистика. 1985 г. С.41.

⁵³ Финансы. Денежное обращение. Кредит. Учебник для вузов под ред. проф. Г.Б. Поляка. М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2-е изд. 2002 г. С. 69.

⁵⁴ Леонтьев В.Е., Радковская Н.П. Финансы. Деньги. Кредит и банки. Учебное пособие. Санкт-Петербург. 2002 г. С. 11.

⁵⁵ Финансы. Учебник для вузов. Под ред. проф. М.В. Романовского, проф. О.В. Врублевской, проф. Б.М. Сабанти. М.: Издательство «Перспектива»; Издательство «Юрайт», 2000 г. С. 105.

⁵⁶ Там же. С. 19.

авторы пишут, что финансы выполняют контрольную функцию «с известными оговорками»⁵⁷.

Проф. В.С. Геращенко, проф. О.И. Лаврушин, проф. Б.М. Сабанти и другие авторы отрицают наличие у финансов контрольной функции, не отрицая при этом существование финансового контроля. Проф. В.С. Геращенко пишет: «Учитывая наличие многообразных финансовых отношений, государство использует финансовые органы для осуществления экономического контроля. Такой контроль сознательно организуется государством, а не возникает автоматически из самой сущности финансов»⁵⁸. Аналогичную позицию занимает Б.М. Сабанти. О.И. Лаврушин считает, что «Контрольные моменты не являются обязательным атрибутом каждого участника финансовых отношений; к примеру, население, которое платит налоги, не контролирует министерство финансов, последнее не даёт какой-либо информации о том, куда конкретно, на какие конкретные цели пошёл финансовый платёж каждого индивидуума. Финансовый контроль – скорее роль финансового учреждения, нежели функция финансов как экономической категории».⁵⁹

На наш взгляд, правы те авторы, которые считают, что финансовый контроль базируется на контрольной функции финансов. Однако следует заметить, что вопрос о существовании у финансов совершенно самостоятельной контрольной функции всё ещё не решён до конца, так как в большинстве учебников и учебных пособий, а также научных публикаций разных лет в дефинициях финансов не отражаются признаки контрольной функции, всюду речь идёт о распределении. Возникает вопрос о том, не является ли контрольная функция финансов следствием их распределительной функции? Думается, что так и есть. С помощью финансов контролируются именно распределительные процессы, без процессов распределения существование финансового контроля невозможно, так как в этом случае будет отсутствовать объект контроля. Свойство финансов осуществлять контроль за процессами распределения вытекает не напрямую из сущностных характеристик этой категории, а из её способности распределять стоимость общественного продукта. Таким образом, контрольная функция финансов вытекает из их распределительной функции, однако, это не означает, что она не имеет права на существование.

В экономической литературе не существует единого мнения также и по вопросам классификации финансового контроля. Наиболее часто расходятся мнения о видах финансового контроля в зависимости от времени его проведения. В разных источниках выделяется либо два, либо

⁵⁷ Финансы, денежное обращение и кредит. Учебник под ред. проф. М.В. Романовского, проф. О.В. Врублевской. М.: Юрайт. 2001 г. С. 56.

⁵⁸ Вопросы сущности и функций финансов в системе производственных отношений социализма. М.: Московский финансовый институт. 1988 г. С. 42.

⁵⁹ Там же. С. 38.

три вида финансового контроля. Некоторые авторы (О.В. Врублевская, М.В. Романовский, Б.М. Сабанти, В.Е. Леонтьев, Н.П. Радковская и др.) выделяют предварительный и последующий финансовый контроль, другие (Е.П. Дедков, В.М. Родионова, Л.А. Дробозина и др.) добавляют к ним текущий. В Бюджетном кодексе эти же три вида названы формами финансового контроля. Некоторые авторы считают, что в зависимости от времени проведения следует выделять не виды или формы, а стадии финансового контроля.

Выделяются также разные виды финансового контроля в зависимости от осуществляющих его субъектов. В.В. Забродина выделяет государственный (с подразделением на общегосударственный и ведомственный), внутрихозяйственный, общественный и независимый финансовый контроль.⁶⁰ М.В. Романовский, О.В. Врублевская, Б.М. Сабанти рассматривают общегосударственный, ведомственный, внутрихозяйственный, общественный и независимый финансовый контроль.⁶¹ С.А. Андриюшин и А. З. Дадашев считают, что структура и состав национальной системы финансового контроля включает три подсистемы: общегосударственный финансовый контроль, подразделяющийся на государственный (федеральный и региональный) и муниципальный; внутрихозяйственный в составе корпоративного и некорпоративного финансового контроля; аудит как подсистему независимого контроля в форме общего и банковского аудита.⁶²

Дискуссионными являются также вопросы толкования сферы, объекта и предмета финансового контроля. Так, например, в учебнике «Финансы СССР» под ред. М.К. Шерменёва «Сфера (область) действия - означает место финансового контроля в общей системе контроля рублём», объект контроля трактуется значительно шире его сферы.⁶³ По мнению Е.П. Дедкова «Объектом финансового контроля выступают процессы формирования доходов и накоплений, создания и использования денежных фондов, выражающих распределение стоимости общественного продукта. Однако действие финансового контроля распространяется на более широкий круг отношений сфера действия финансового контроля значительно шире его объекта»⁶⁴. Аналогичной позиции придерживаются М.Б. Сабанти, М.В. Романовский, О.В. Врублевская⁶⁵ и др.

⁶⁰ Финансы. Учебник под ред. В.М. Родионовой. М.: Финансы и статистика. 1992 г. С. 81-82.

⁶¹ Финансы. Учебник для вузов. Под ред. проф. М.В. Романовского, проф. О.В. Врублевской, проф. Б.М. Сабанти. М.: Издательство «Перспектива»; Издательство «Юрайт». 2000 г. С. 106.

⁶² Андриюшин С.А., Дадашев А.З. Научные основы организации системы общегосударственного финансового контроля // Финансы. 2002 г. № 4. С. 59.

⁶³ Финансы СССР. Учебник под ред. М.К. Шерменёва. М.: Финансы. 1977 г. С. 87.

⁶⁴ Финансы социалистического общества. Учебное пособие. М.: Финансы и статистика. 1985 г. С. 99.

⁶⁵ Финансы Учебник для вузов. Под ред. проф. М.В. Романовского, проф. О.В. Врублевской, проф. Б.М. Сабанти. М.: Издательство «Перспектива»; Издательство «Юрайт». 2000 г. С. 105.

На наш взгляд, следует различать сферу, объект и предмет контроля. Сфера финансового контроля определяет границы его применения, а они могут быть достаточно широкими, так как финансовые показатели зависят в значительной степени от производственных показателей. В этой связи действие финансового контроля может распространяться на все стадии воспроизводственного процесса, а также на непроизводственную сферу. Под объектом финансового контроля следует понимать денежные распределительные и перераспределительные процессы при формировании, распределении и использовании финансовых ресурсов, фондов денежных средств, доходов и накоплений. Предметом финансового контроля являются конкретные показатели финансово-хозяйственной деятельности предприятий, учреждений, организаций, такие как прибыль, рентабельность, налоговые платежи и задолженность по ним, ликвидность и платежеспособность, себестоимость и т.д. При проведении проверки финансовый контролёр анализирует конкретные показатели, однако, выявляя причины их отклонений от плана, их отрицательной динамики, он может исследовать любой из аспектов деятельности предприятия, переходя от предмета к объекту или сфере финансового контроля.

Вопросы для самоконтроля

1. Раскройте содержание и значение финансового контроля.
2. Охарактеризуйте финансовый контроль как проявление контрольной функции финансов.
3. Что представляют собой сфера, объект и предмет финансового контроля?
4. Раскройте задачи финансового контроля.
5. Дайте классификацию финансового контроля по объектам, субъектам и источникам проверяемых данных.
6. Дайте характеристику методов финансового контроля.
7. Раскройте задачи Федеральной службы финансово-бюджетного надзора Министерства финансов РФ в области финансового контроля.
8. Раскройте задачи Федеральной службы по финансовому мониторингу в области финансового контроля.
9. Раскройте задачи Федерального Казначейства в сфере государственного финансового контроля.
10. Дайте характеристику Счётной Палаты РФ.
11. Раскройте задачи внутрихозяйственного финансового контроля.
12. Раскройте содержание аудиторского финансового контроля.
13. Раскройте дискуссионные вопросы сущности финансового контроля.
14. Раскройте дискуссионные вопросы классификации финансового контроля.

Глава 5. ФИНАНСОВЫЙ РЫНОК И ЕГО РАЗВИТИЕ

1. Понятие финансового рынка и дискуссионные вопросы его структуры.
2. Динамика развития финансового рынка России в 2000-е годы.
3. Направления развития российского финансового рынка.
4. Федеральная служба по финансовым рынкам

1. Понятие финансового рынка и дискуссионные вопросы его структуры

Финансовый рынок – это рынок, на котором осуществляется рыночное перераспределение временно свободных денежных средств между различными субъектами экономики путём совершения сделок с финансовыми активами. В финансовой литературе даются различные трактовки понятия «финансовый рынок». Так, например, в учебнике «Финансы» под ред. В.М. Родионовой сказано, что финансовый рынок «представляет собой особую форму организации движения денежных средств в народном хозяйстве и функционирует как в виде рынка ценных бумаг, так и рынка ссудных капиталов».⁶⁶ В учебнике «Финансы и кредит» под ред. М.В. Романовского, Г.Н. Белоглазовой дана следующая трактовка финансового рынка: «Финансовый рынок – это рынок, на котором осуществляется рыночное перераспределение свободных денежных капиталов и сбережений между различными объектами экономики путём совершения сделок с финансовыми активами».⁶⁷ По мнению других авторов финансовый рынок – это рынок, где обращается капитал.⁶⁸

В состав финансового рынка разные авторы включают разные составные части. Наиболее часто называют такие сектора финансового рынка, как рынок ценных бумаг и кредитный рынок. Кроме того, довольно часто в состав финансового рынка включают валютный рынок, рынок золота, страховой рынок. Так, по мнению Мацкуляка Д., финансовый рынок состоит из трёх составных частей: рынка капитала, куда относятся рынок ссудного капитала и рынок ценных бумаг, денежного рынка и валютного рынка. Лушин С.И. и Слепов В.А. считают, что финансовый рынок состоит из двух сегментов: денежного рынка, под которым они понимают кредитный рынок, и фондового рынка (рынка ценных бумаг). Родионова В.М. относит к финансовому рынку рынок ценных бумаг и рынок ссудных капиталов. В.В. Ковалёв считает, что финансовый рынок включает в себя четыре сегмента:

⁶⁶ Финансы: Учебник / В. М.Родионова, Ю.Я.Вавилов, Л.И. Гончаренко и др.; Под ред. В.М. Родионовой. – М.: Финансы и статистика, 1993, С. 40.

⁶⁷ Финансы и кредит. Учебник под ред. М.В. Романовского, Г.Н. Белоглазовой. – М.: ЮРАЙТ, 2003, С. 286.

⁶⁸ Финансы, денежное обращение и кредит. Учебник. / Под ред. В.К. Сенчагова, А.И. Архипова. – М.: Проспект, 1999, С. 33.

валютный рынок, рынок золота, рынок капитала, рынок денежных средств. Романовский М.В. считает, что финансовый рынок включает два крупных сегмента – денежный рынок и рынок капиталов. К первому сегменту он относит краткосрочные операции с кредитами и ценными бумагами и другие краткосрочные финансовые операции. Ко второму сегменту – долгосрочные финансовые операции. При анализе тенденций развития финансового рынка специалистами практиками, как правило, анализируются такие сегменты как рынок ценных бумаг, кредитный рынок и валютный рынок.

Схематично видение некоторыми авторами состава финансового рынка отражено на рисунках 7-10.

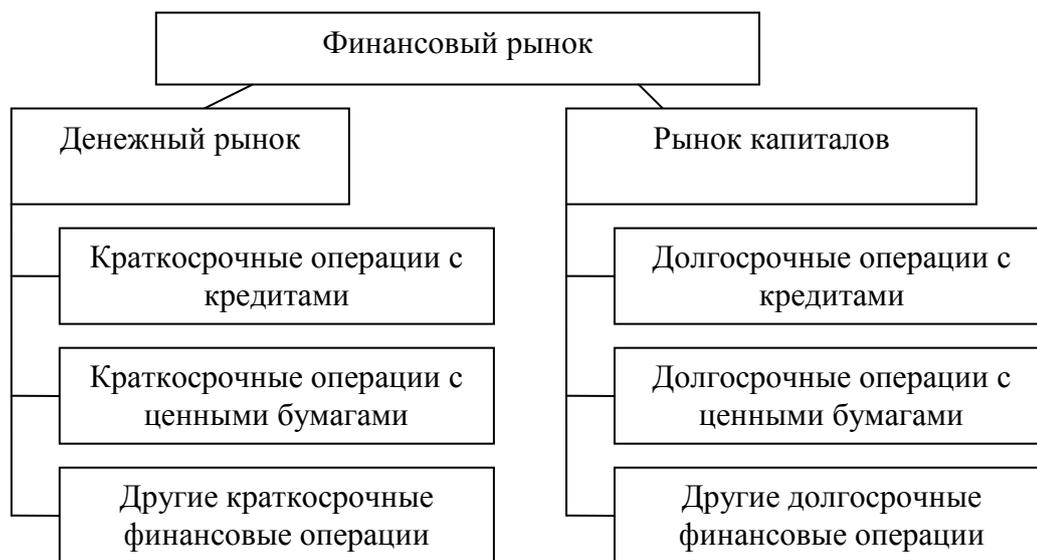


Рис. 7. Состав финансового рынка в трактовке Романовского М.В.

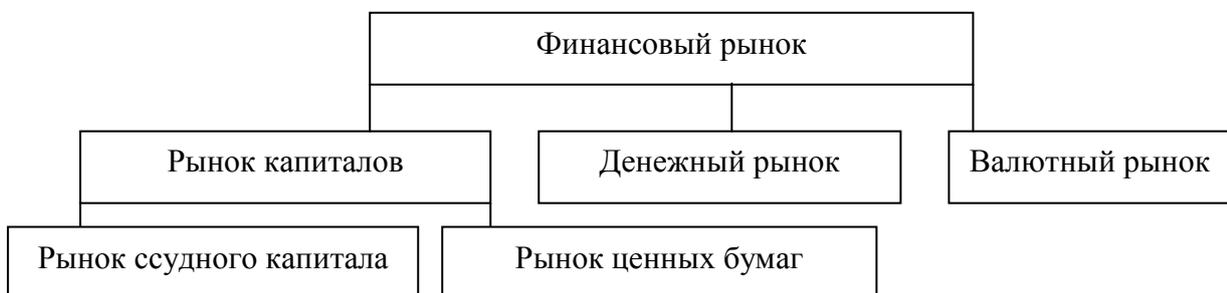


Рис. 8 Состав финансового рынка в трактовке Мацкуляк Д.

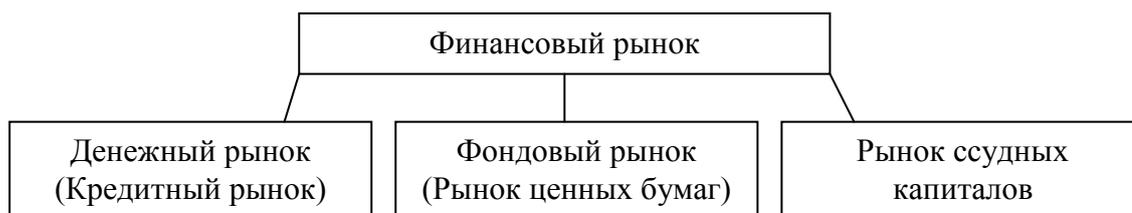


Рис. 9. Состав финансового рынка в трактовке Лушина С.И., Слепова В.А.

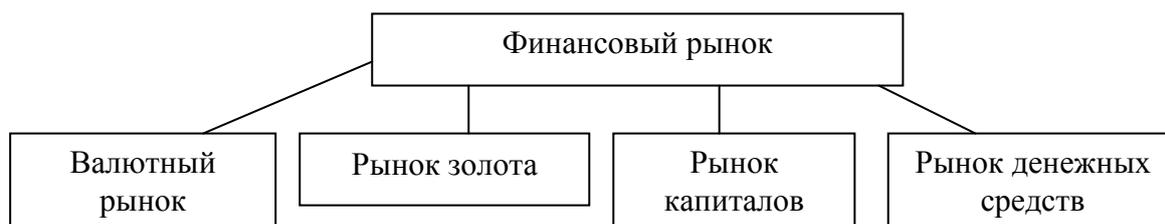


Рис. 10. Состав финансового рынка в трактовке Ковалева В.В.

При выделении сегментов финансового рынка исходят из того, что общим для всех этих сегментов свойством является то, что через них осуществляется перераспределение временно свободных денежных средств, что позволяет объединить их под общим названием «Финансовый рынок». Вместе с тем, каждый из этих сегментов имеет свои особенности, что позволяет выделять их в качестве отдельных составных частей рынка.

Так, на рынке ценных бумаг совершаются сделки с таким специфическим товаром как ценные бумаги путём их купли-продажи или осуществления других гражданско-правовых сделок. Эмитент посредством эмиссии бумаг привлекает дополнительные денежные средства, а инвестор, приобретая эти бумаги, ожидает получить доход или преследует другие цели (например, при покупке обыкновенных акций – приобрести право голоса при управлении компанией). При этом инвестор может продать эти ценные бумаги на рынке.

На кредитном рынке не осуществляются акты купли-продажи и, заключив кредитный договор, ни кредитор, ни заёмщик не могут его продать. Кредитные организации привлекают временно свободные денежные средства, а затем выдают их в кредит, осуществляя, таким образом, их перераспределение. Отличительной особенностью этого рынка является тот факт, что перераспределение в данном случае осуществляется на принципах кредитования, то есть возвратности, срочности и платности и через посредников, главным образом, через банки. Хозяйствующие

субъекты могут кредитовать друг друга и напрямую, минуя банки, но в этом случае они должны иметь между собой хозяйственные связи, а кредитование осуществляется при поставке товаров (коммерческий кредит).

На валютном рынке осуществляются операции с валютными ценностями. К валютным ценностям относятся: иностранная валюта и ценные бумаги, выраженные в иностранной валюте. Это самый ликвидный рынок. Объектом валютного рынка являются любые финансовые требования, выраженные в иностранной валюте, а субъектами финансовые и инвестиционные институты. Субъекты валютного рынка осуществляют следующие виды операций: хеджирование (страхование открытых валютных позиций), арбитраж процентных ставок, купля-продажа валюты путём осуществления кассовых (спот) и срочных (форвард) сделок, а также свопов (одновременное осуществление операций покупки и продажи с разными сроками исполнения).

2. Динамика развития финансового рынка России в 2000-е годы

В последние годы российский финансовый рынок динамично развивается. Его развитие затормозил финансовый кризис августа 1998 года, однако уже во второй половине 1999 г. рынок почти полностью восстановился после кризиса.

В 2000-2003 гг. ситуация на финансовом рынке складывалась под влиянием успешного развития российской экономики, благоприятной внешней конъюнктуры, активной политики органов денежно-кредитного регулирования. В результате действия этих факторов в основных секторах финансового рынка отмечались как качественные, так и количественные положительные сдвиги: рост доверия между участниками рынка, нормализация потоков финансовых ресурсов между секторами рынка, снижение волатильности процентных ставок. В 2000 – 2001 гг. рост оборотов валютного рынка сопровождался перемещением операций с биржевого валютного рынка на внебиржевой, что связано с восстановлением взаимного доверия банков. Росла активность операций на срочном валютном рынке, увеличились объёмы операций с валютными фьючерсами, однако объёмы кассовых сделок по-прежнему преобладали.

В 2001 г. рынок государственных ценных бумаг вновь стал выполнять одну из своих традиционных функций: индикатора объёма безрисковых заимствований. В 2001 г. наблюдался рост удельного веса среднесрочных облигаций государства. Активизировался выпуск ГКО со сроками погашения от 6 до 12 месяцев, впервые после августовского кризиса 1998 г. были размещены долгосрочные облигации федерального займа. Относительно низкие ставки по государственным облигациям способствовали переливу

инвестиций в реальный сектор. При этом рынок корпоративных ценных бумаг был подвержен значительным колебаниям, так индекс РТС колебался в диапазоне 131 – 237 пунктов, купонная ставка по годовым корпоративным облигациям варьировалась от 18 до 24 %, по среднесрочным – от 7 до 12 % (не учитывая экстремальных значений).

Объёмы сделок на кредитном рынке также росли. В 2001 г. объёмы кредитов, предоставленных банками реальному сектору, выросли на 22 % и превысили 1 трлн. руб. Их доля в совокупных активах банковского сектора составила более 35 %, однако объём просроченных кредитов за этот же срок увеличились на 47 %. В структуре размещённых межбанковских кредитов увеличивалась доля рублёвых кредитов, но большая часть МБК по-прежнему осуществлялась в иностранной валюте. Коммерческие банки расширяли масштабы операций с реальным сектором. В таблице 12 приведены данные об объёмах сделок на финансовом рынке России за 2002 – 2003 гг.

Таблица 12

Объём российского финансового рынка, включая рыночную капитализацию, млрд. долл.

| Инструменты финансового рынка | 01.01.2002 | 01.01.2003 | 20.10.2003 |
|-------------------------------|------------|------------|------------|
| Всего | 185,2 | 240,5 | 369,6 |
| Банковские кредиты | 49,3 | 64,8 | 86,0 |
| Акции | 81,4 | 114,7 | 213,0 |
| Корпоративные облигации | 2,2 | 3,4 | 5,2 |
| Корпоративные еврооблигации | 1,7 | 4,6 | 9,4 |
| ГКО - ОФЗ | 5,3 | 6,8 | 9,8 |
| Государственные еврооблигации | 35,3 | 36,9 | 37,2 |
| ОВГВЗ и ОГВЗ | 10,0 | 9,3 | 9,0 |

Как видно из таблицы 12 объёмы рынка увеличились почти вдвое, при этом наиболее динамично развивался рынок ценных бумаг, особенно рынок корпоративных еврооблигаций. Кредитный рынок в 2003 и первом полугодии 2004 г. также характеризовался ростом ликвидности, причём повышение уровня ликвидности банковской системы не сопровождалось адекватным уровнем предложения новых инструментов для инвестирования со стороны государства.

На валютном рынке поступление в экономику России значительных сумм экспортной выручки в результате роста цен на нефть обусловило превышение предложения иностранной валюты над спросом, что способствовало сохранению тенденции к росту курса рубля к доллару США. В

целях предотвращения резких колебаний курса рубля по отношению к доллару США Центральный Банк России периодически осуществлял интервенции на внутреннем валютном рынке. Укрепление курса рубля объясняется не только ростом объёмов российского экспорта, но и увеличением притока иностранного капитала в российскую экономику.

Тенденции успешного развития финансового рынка продолжались до начала финансового кризиса 2008 года. К середине 2008 года среднедневной оборот по купле-продаже акций на крупнейших биржевых площадках составлял более 2 млрд. долл. США, общий средний дневной оборот валют по межбанковским кассовым конверсионным операциям варьировался от 3 млрд. долл. США по операциям с йеной до 114 млрд. долл. США по операциям с долларом США. Количество сделок по покупке и продаже валюты физическим лицам уполномоченными банками превысило 5000 сделок общим объёмом около 5500 млрд. дол. Причём основная часть сделок совершалась в диапазоне от 500 до 2000 долл. Объёмы кредитов, депозитов и прочих размещённых кредитными организациями средств достигли 12 трлн. руб., в том числе физическим лицам более 3 трлн. руб. При этом возрастали объёмы среднесрочных и долгосрочных кредитов (около 4 трлн. руб. из 12 трлн. руб.) Сумма средств в торговой системе ГКО-ОФЗ-ОБР превысила 3300 млн. руб., а дюрация рыночного портфеля ГКО-ОФЗ превысила две тысячи дней.

Динамику некоторых показателей развития рынка корпоративных ценных бумаг, страхового и кредитного рынка можно проследить по данным Росстата, отражённым в таблицах 13, 14 и 15.⁶⁹

Таблица 13

Сведения о движении ценных бумаг и доходах по ним

| | 2003 | 2005 | 2008 | 2010 |
|---|----------|-----------|------------|------------|
| Число акционерных обществ, единиц | 24137 | 21994 | 17512 | 15787 |
| в том числе: | | | | |
| открытые акционерные общества | 14959 | 12916 | 9959 | 8845 |
| закрытые акционерные общества | 9178 | 9078 | 7553 | 6942 |
| Количество размещённых акций, всего на начало года, млн. штук | 677284,9 | 1382176,0 | 21990711,2 | 28297820,3 |
| на конец года, млн. штук | 678818,2 | 1473459,1 | 28104511,8 | 28482973,7 |

⁶⁹ Росстат. Отдельные показатели движения ценных бумаг./ http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/finance/#

Окончание табл. 13

| | | | | |
|---|----------|----------|-----------|-----------|
| Количество размещенных облигаций, всего на начало года, млн. штук | 5086,5 | 250,4 | 336,5 | 771,4 |
| на конец года, млн. штук | 3103,7 | 302,7 | 486,2 | 909,4 |
| Начисленные доходы (дивиденды и проценты), по ценным бумагам, млн. руб. | 308603,0 | 718660,2 | 2932393,7 | 1505850,1 |
| в том числе: по акциям, млн. руб. | 298133,0 | 705566,7 | 2906244,2 | 1361316,4 |
| по облигациям, млн. руб. | 10387,0 | 13093,5 | 26149,5 | 144533,7 |

Быстрыми темпами развивается рынок государственных ценных бумаг. Объем государственного долга, оформленный выпусками федеральных облигаций, вырос с 1249 млрд. руб. в 2008 году до 4064 млрд. руб. в 2013 году. Основной объем долга оформлен в облигациях федерального займа (81 %) и государственных сберегательных облигациях (17%).

Таблица 14

Характеристика страховых организаций

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|----------|----------|----------|----------|
| Количество учтенных страховых организаций (на конец года), единиц | 693 | 600 | 514 | 431 |
| Число филиалов страховых организаций | 5213 | 4567 | 4332 | 5081 |
| Уставный капитал, млн. руб. | 150687,1 | 185145,3 | 177860,3 | 198644,1 |
| Среднесписочная численность работников страховых организаций (без внешних совместителей и работников несписочного состава), человек | 28736 | 29355 | 35099 | 129433 |
| Средняя численность страховых агентов, выполнявших работы по договорам гражданско-правового характера, человек | 194457 | 176413 | 162561 | ... |

Окончание табл. 14

| | | | | |
|--|----------|-----------|-----------|----------|
| Количество заключенных договоров страхования*, млн. | 120,0 | 128,1 | 133,2 | 140,7 |
| Страховая сумма по заключенным договорам, млрд. руб. | 216739,2 | 332802,1 | 370384,2 | 312738,7 |
| Страховые премии (взносы) – всего*, млн. руб. | 979099,3 | 1036677,0 | 1269762,8 | 811025,8 |
| из них премии (взносы), по договорам заключенным с нерезидентами | 6070,8 | 5206,1 | 4743,2 | 5041,2 |
| Выплаты по договорам страхования – всего*, млн. руб. | 739908,1 | 774830,6 | 902205,7 | 376538,1 |
| из них выплаты нерезидентам | 3156,4 | 2754,8 | 1819,6 | 2439,6 |

* Показатель введен в форму федерального статистического наблюдения с 2012 года.

* 2012 год - без учета обязательного медицинского страхования.

Таблица 15

Структура и отдельные показатели деятельности кредитных организаций¹⁾ на начало года

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Число кредитных организаций, имеющих право на осуществление банковских операций - всего | 1299 | 1253 | 1189 | 1136 | 1108 | 1058 | 1012 | 978 | 956 |
| Число кредитных организаций с иностранным участием в уставном капитале, имеющих право на осуществление банковских операций | 131 | 136 | 153 | 202 | 221 | 226 | 220 | 230 | 244 |

Окончание табл.15

| | | | | | | | | | |
|--|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Число филиалов действующих кредитных организаций на территории РФ - всего | 3238 | 3295 | 3281 | 3455 | 3470 | 3183 | 2926 | 2807 | 2349 |
| из них: | | | | | | | | | |
| Сбербанка России | 1011 | 1009 | 859 | 809 | 775 | 645 | 574 | 524 | 239 |
| Зарегистрированный уставный капитал действующих кредитных организаций, млн. руб. | 380,5 | 444,4 | 566,5 | 731,7 | 881,4 | 1244,4 | 1186,2 | 1214,3 | 1341,4 |
| Депозиты, кредиты и прочие привлеченные кредитными организациями средства, млрд. рублей - всего | 3501,9 | 5152,3 | 7738,4 | 11569,0 | 14573,4 | 16159,4 | 19729,8 | 24944,9 | 28781,7 |
| Кредиты, депозиты и прочие размещенные средства, предоставленные организациям, физическим лицам и кредитным организациям, млрд. рублей - всего | 4373,1 | 6212,0 | 9218,2 | 13923,8 | 19362,5 | 19179,6 | 21537,3 | 27911,6 | 32886,9 |
| 1) Данные Банка России. | | | | | | | | | |

Несмотря на успешное развитие финансового рынка, основные его проблемы сохранились. Это, во-первых, разрыв между объемом ресурсов, привлеченных российскими финансовыми институтами, и объемом финансовых активов экономики. Во-вторых, противоречие между краткосрочным характером ресурсов, предоставляемых финансовым сектором, и долгосрочным характером финансирования экономического роста. В третьих, неравномерное развитие отдельных секторов финансового рынка.

3. Направления развития российского финансового рынка

Задачами развития российского финансового рынка является обеспечение его стабильности, которая включает в себя ряд критериев: корпоративное управление, стандарты регулирования фондового рынка и банков, прозрачности, МСФО и аудиторской деятельности, стандарты платёжных систем, систем расчётов по ценным бумагам. Кроме этого существуют проблемы правоприменения, саморегулирования, низкого уровня культуры сбережений населения и координации усилий регуляторов финансового рынка.

К недостаткам корпоративного управления специалисты относят непрозрачную структуру собственности российских корпораций, недостаточное количество независимых членов советов директоров, отсутствие или нераскрытие дивидендной политики, неэффективность процедур внутрихозяйственного финансового контроля, недостаточное использование принципов финансового менеджмента, отсутствие общепризнанных принципов определения вознаграждения высшего менеджмента компаний, отсутствие мер по предотвращению использования инсайдерской информации.

В России сложно обеспечить прозрачность информации, так как отсутствуют чёткие стандарты финансовой отчётности и аудита. Ассиметрия информации, раскрываемой по разным стандартам является дестабилизирующим фактором. Переход на МСФО позволит частично решить эту проблему.

Регулирование расчётов участников фондового рынка основано на многочисленных нормативных актах Центрального банка, Министерства финансов, ФСФР, что повышает уровень финансовых рисков и рисков ликвидности. Ответственность участников платёжной системы недостаточно чётко установлена нормативными актами, положения которых нередко противоречат друг другу. Неэффективность законодательства и ответственности за нарушение нормативных актов не позволяет надлежащим образом защитить права и интересы инвесторов, что приводит к снижению доверия к финансовому рынку у населения. В последние годы одним из наиболее привлекательных для населения каналов вложения временно свободных денежных средств являются вклады в кредитных организациях. Это направление вложений привлекает население своей традиционностью и относительной надёжностью, заранее известным уровнем доходности. На кредитном рынке работают множество банков, однако бесспорное первое место по объёму привлечённых депозитов, несмотря на невысокий уровень процентных ставок, занимает Сбербанк РФ (около 70 % всех вкладов).

Однако большинство населения всё-таки не инвестируют свои средства в банки, в силу недостаточно высокого уровня процентных ставок по краткосрочным депозитам, который в свою очередь обусловлен высоким уровнем себестоимости банковских услуг, и нежелания населения инвестировать средства на долгосрочный период из-за недоверия ко всем финансово-кредитным организациям, действующим на финансовом рынке.

В отличие от зарубежных стран в России пока весьма невысок удельный вес населения в общем объёме средств, потраченных на покупку ценных бумаг. Доверие к эмитентам было подорвано ещё в начале 90-х, в эпоху деятельности таких организаций как «МММ», «Хопёр-инвест», «Властелина» и проч. На начало 1997 г. в Федеральной Комиссии по рынку ценных бумаг было зарегистрировано 5 миллионов пострадавших индивидуальных инвесторов. Общая сумма ущерба составила 50 миллиардов денонмированных рублей. При этом общее количество вкладчиков составило 30-40 миллионов человек.⁷⁰ Расширению вложений средств в ценные бумаги на вторичном рынке препятствует высокий уровень риска, большая степень неопределённости при принятии решений о покупке, низкий уровень информированности и финансовой грамотности населения, малое число организаций, оказывающих трастовые услуги по ценным бумагам, невысокий уровень дивидендов или полное их отсутствие по ценным бумагам большинства российских акционерных обществ и другие факторы.

По мнению Ю. Кашина российская структура вложений населения в финансовые активы предельно примитивна и скорее носит колониальный характер, в ней развита не столько депозитная, сколько налично-денежная составляющая, базирующаяся на наличной иностранной валюте (депозиты и наличность – 81%, в том числе наличность – 62%, ценные бумаги – 9%).⁷¹ Эталонной структурой финансовых активов является американская, где 44% составляют вложения населения в ценные бумаги. Однако и они начинают уступать динамике вложений в страховые, пенсионные и иные фонды. Из других стран к эталонной структуре ближе Франция и Германия, в которых наблюдаются наибольшие приросты в пользу фондовой составляющей и ценных бумаг, однако удельный вес депозитов всё ещё довольно высок. В Японии в структуре финансовых активов преобладает депозитная составляющая, как свидетельство всё ещё начальной стадии развития сберегательной структуры.

Сегодня одним из эффективных направлений размещения временно свободных средств населения России в ценные бумаги является их вложение в паевые инвестиционные фонды (ПИФ). Инвестиции в ПИФы

⁷⁰ Чалдаева Л.А., Килячков А.А. Сбережения и инвестиции /Финансы и кредит, № 1, 1999, С. 3.

⁷¹ Кашин Ю. О мониторинге сберегательного процесса/ Вопросы экономики, № 6, 2003, С. 104.

являются достаточно прозрачными, так как пайщик всегда может получить информацию о том, в какие активы вкладываются деньги и о сегодняшней стоимости своих вложений, на основе чего он может принять решение об их выводе из фонда или о целесообразности их оставления в фонде. Сегодня на рынке действуют различные виды ПИФов, специализирующиеся на вложениях в акции или облигации российских предприятий, в государственные ценные бумаги или еврооблигации. Существуют также паевые фонды с диверсифицированными смешанными вложениями. Консервативные инвесторы могут инвестировать свои средства в облигации, как менее рискованные инструменты финансового рынка, агрессивные могут ориентироваться на корпоративные акции.

В 2003 г. на российском финансовом рынке появился новый сегмент – «инвестирование пенсионных накоплений граждан». Накопительная система распространяется на всех работающих мужчин 1953 года рождения и младше и на работающих женщин 1957 года рождения и младше. Гражданам разрешено переводить накопленные на их пенсионных счетах деньги в частные управляющие компании и негосударственные пенсионные фонды. Предполагается, что этот путь будет способствовать переливу сбережений граждан в инвестиции путём покупки управляющими компаниями и негосударственными пенсионными фондами корпоративных ценных бумаг. Граждане страны должны сделать выбор: оставить средства в Пенсионном фонде России или перевести их в частную компанию. В первом случае уменьшается риск вложений, но зато и доходность скорее всего будет ниже. Во втором случае можно рассчитывать на более высокую доходность, но зато и риск вложений повышается.

Это направление перераспределения денежных средств является, по нашему мнению, достаточно перспективным, и должно послужить катализатором перелива сбережений в инвестиции, однако главную сложность для граждан представляет проблема выбора управляющей компании. В настоящее время объективно оценить деятельность таких компаний сложно, так как период их деятельности невелик, информация о деятельности скудна. На наш взгляд, инвестор должен ориентироваться прежде всего на доходность прошлой деятельности компании, кроме того следует учитывать величину её собственного капитала, объём средств, находящихся в управлении и время работы на финансовом рынке. При этом государство должно чётко соблюдать правила игры и не допускать перевода пенсионных накоплений граждан в распределительную пенсионную систему, как это случилось в 2013 году.

В 2008 году Правительством РФ утверждена Стратегия развития финансового рынка РФ до 2020 года (Распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 2043-р Об утверждении стратегии развития финансового рынка РФ на период до 2020 г.) Стратегия определяет

приоритетные направления деятельности государственных органов в сфере регулирования финансового рынка на период до 2020 года. При этом в настоящей Стратегии не затрагиваются вопросы развития банковского и страхового секторов, а также вопросы их регулирования, контроля и надзора. Целью Стратегии является обеспечение ускоренного экономического развития страны посредством качественного повышения конкурентоспособности российского финансового рынка и формирования на его основе самостоятельного финансового центра, способного сконцентрировать предложение широкого набора финансовых инструментов, спрос на финансовые инструменты со стороны внутренних и внешних инвесторов и тем самым создать условия для формирования цен на такие финансовые инструменты и соответствующие им активы в РФ.

В стратегии рассматриваются основные целевые показатели развития финансового рынка по сегменту «Рынок ценных бумаг», отражённые в таблице 16.

Таблица 16

Целевые показатели развития финансового рынка РФ

| | На 1 января 2008 г. | 2020 г. |
|--|---------------------|---------|
| Капитализация публичных компаний, трлн. рублей | 32,3 | 170 |
| Соотношение капитализации к валовому внутреннему продукту, % | 97,8 | 104 |
| Биржевая торговля акциями, трлн. рублей | 31,4 | 240 |
| Соотношение биржевой торговли акциями к валовому внутреннему продукту, процентов | 95,1 | 146 |
| Стоимость корпоративных облигаций в обращении, трлн. рублей | 1,2 | 19 |
| Соотношение стоимости корпоративных облигаций в обращении к валовому внутреннему продукту, % | 3,6 | 12 |
| Активы инвестиционных фондов, трлн. рублей | 0,8 | 17 |
| Пенсионные накопления и резервы негосударственных пенсионных фондов, трлн. рублей | 0,6 | 12 |
| Соотношение активов инвестиционных фондов, пенсионных накоплений и резервов негосударственных пенсионных фондов к валовому внутреннему продукту, % | 4,2 | 18 |
| Годовой объем публичных размещений акций на внутреннем рынке по рыночной стоимости, трлн. рублей | 0,7 | 3 |
| Количество розничных инвесторов на рынке ценных бумаг, млн. человек | 0,8 | 20 |
| Доля иностранных ценных бумаг в обороте российских бирж, % | - | 12 |

4. Государственное регулирование деятельности на финансовом рынке

Важным условием развития финансового рынка является его эффективное регулирование государством. Россия пошла по пути создания единого органа регулирования финансового рынка. В соответствии с Указом Президента от 9 марта 2004 г. № 314 была создана Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР), находящаяся в ведении Правительства РФ. ФСФР осуществляла деятельность непосредственно через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными, субфедеральными и местными органами исполнительной власти, общественными объединениями и организациями.

С сентября 2013 года Федеральным органом исполнительной власти по финансовым рынкам является Служба Банка России по финансовым рынкам.

Задачи федерального органа исполнительной власти по финансовому рынку:

- Участие в развитии финансового рынка РФ и его инфраструктуры;
- Участие в обеспечении стабильности финансового рынка РФ, в том числе оперативное выявление и противодействие кризисным ситуациям;
- Проведение анализа состояния и перспектив развития финансовых рынков в части сферы деятельности некредитных финансовых организаций;
- Формирование конкурентной среды на финансовом рынке РФ;
- Регулирование, контроль и надзор за некредитными финансовыми организациями;
- Защита прав и законных интересов акционеров и инвесторов на финансовых рынках, страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей, признаваемых таковыми в соответствии со страховым законодательством, а также застрахованных лиц по обязательному пенсионному страхованию, вкладчиков и участников негосударственного пенсионного фонда по негосударственному пенсионному обеспечению;
- Обеспечение контроля за соблюдением требований законодательства РФ о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком.

Структура Службы Банка России по финансовым рынкам.

В состав Центрального аппарата Службы Банка России по финансовым рынкам входят тринадцать управлений и один самостоятельный отдел:

- Управление лицензирования и ведения государственных реестров
- Управление регулирования деятельности на финансовом рынке

- Управление корпоративных отношений, раскрытия информации и эмиссионных ценных бумаг
- Управление организации и проведения надзорных мероприятий на рынке ценных бумаг
- Управление мониторинга и анализа финансового рынка
- Управление регулирования деятельности на рынке страхования, микрофинансовой деятельности и кредитной кооперации
- Управление экономического анализа и контроля достоверности отчетности субъектов страхового дела
- Управление страхового надзора и контроля процедур восстановления платежеспособности
- Управление стратегического планирования и организационно-контрольной деятельности
- Управление финансов, бухгалтерского учета и отчетности
- Юридическое управление
- Административное управление
- Управление делами и архив
- Первый отдел.

С формированием вышеназванной службы Центральный Банк стал мегарегулятором финансового рынка на государственном уровне. Обоснованность такого шага некоторые эксперты ставят под сомнение, но большинство авторов считают, что мегарегулирование имеет как плюсы, так и минусы.

В марте 2014 г. вышеназванная служба была ликвидирована и созданы отдельные подразделения Центрального Банка для регулирования деятельности на финансовом рынке.

Вопросы для самоконтроля

1. Раскройте предпосылки образования финансового рынка в России.
2. Охарактеризуйте составные части финансового рынка.
3. Раскройте дискуссионные вопросы состава финансового рынка.
4. Проследите взаимосвязи между звеньями финансового рынка.
5. Раскройте отличительные особенности каждого звена финансового рынка.
6. Рассмотрите проблемы развития финансового рынка в России.
7. Охарактеризуйте инфраструктуру финансового рынка.
8. Раскройте роль финансового рынка в мобилизации и перераспределении финансовых ресурсов.
9. Рассмотрите динамику аккумулируемых и перераспределяемых на финансовом рынке денежных средств по каждому звену финансового рынка.

10. Рассмотрите задачи Службы Банка России по финансовым рынкам.
11. Охарактеризуйте основные задачи, поставленные Правительством РФ в Стратегии развития финансового рынка до 2020 года.

Глава 6. ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА РОССИИ

1. Понятие финансовой системы, её звенья и элементы.
2. Дискуссионные вопросы состава финансовой системы.
3. История развития финансовой системы России.
4. Проблемы функционирования финансовой системы России в условиях рыночной экономики.

1. Понятие финансовой системы, ее звенья и элементы

Совокупность финансовых отношений подразделяется на различные группы в зависимости от специфики этих отношений. Реализация этих финансовых отношений осуществляется через звенья финансовой системы. В экономической литературе рассматриваются различные подходы к определению понятия «финансовая система». Прежде чем начать рассматривать понятие «финансовая система» следует определить само понятие «система». По мнению большинства авторов, **система** – это целое, состоящее из совокупности единиц, взаимосвязанных и взаимозависимых.

Система – это «некоторая целостность, состоящая из взаимозависимых частей, каждая из которых вносит свой вклад в характеристики целого»⁷².

На наш взгляд, система может рассматриваться не только как целое (целостность), но и как часть целого, в том случае если данная система принадлежит к более крупной системе. Как целое система характеризуется автономностью, независимостью и связанностью её звеньев и элементов, входящих в состав звеньев. Все элементы внутри звена и все звенья внутри системы связаны между собой и взаимозависимы.

Различают несколько типов систем. Финансовая система является **открытой** системой, так как она взаимодействует с внешней средой (закрытые системы имеют фиксированные границы и относительно независимы от окружающей среды). Кроме того, финансовая система – это система **интеграционного типа**, то есть система, взаимосвязи между элементами которой являются довольно тесными (различают ещё суммативные системы со слабыми связями между элементами).

Финансовая система представляет собой целостность, состоящую из некоторых единиц (звеньев). В учебной и научной финансовой литературе даются разные определения финансовой системы. В основном финансовую систему рассматривают с двух позиций: как совокупность определённых сфер и звеньев финансовых отношений и как совокупность финансовых учреждений страны. Так, например, в учебнике «Финансы, денежное обращение и кредит» под редакцией В.К. Сенчагова и А.И. Архипова сказано: «Финансовая система представляет собой совокупность

⁷² Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. Пер. с англ. М.: Дело. 1992 г. С. 79.

различных сфер или звеньев финансовых отношений, каждая из которых характеризуется особенностями в формировании и использовании фондов денежных средств, различной ролью в общественном воспроизводстве»⁷³. По мнению В.М. Родионовой финансовую систему образуют взаимосвязанные сферы и звенья финансовых отношений.⁷⁴ В учебном пособии А. Балабанова и И. Балабанова рассматривается понятие финансовой системы государства, как совокупности денежных отношений, функционирующих в государстве.⁷⁵ Кроме того, последние считают, что финансовую систему можно рассматривать и как совокупность финансовых (финансово-кредитных) учреждений страны. Эту точку зрения поддерживают также П.И. Вахрин, А.С. Нешиной и др. Известный американский экономист Дж. К. Ван Хорн так же считает, что «Финансовая система состоит из целого ряда учреждений и рынков, предоставляющих свои услуги фирмам, гражданам, а также правительствам».⁷⁶ Некоторые авторы рассматривают финансовую систему как форму организации денежных отношений между всеми субъектами воспроизводственного процесса по распределению и перераспределению совокупного общественного продукта.⁷⁷

На наш взгляд, первый подход является более правомерным. Финансы рассматриваются как система определённых экономических отношений, которым присущи специфические признаки, позволяющие считать данные отношения финансовыми. Однако наличие общих, присущих всем финансовым отношениям признаков, не исключает существование различий между группами финансовых отношений. Именно эти различия обуславливают существование нескольких сфер финансовых отношений, реализуемых через звенья финансовой системы в их взаимосвязи и взаимозависимости.

Финансовая система представляет собой совокупность звеньев и элементов финансовых отношений, посредством которых осуществляется распределение общественного продукта, формирование распределение и использование фондов денежных средств, денежных доходов и накоплений государства, хозяйствующих субъектов и населения.

Позиция авторов представляющих финансовую систему как совокупность финансовых (финансово-кредитных) звеньев представляется **неправомерной**. Под финансово-кредитными звеньями в этом случае, как правило, понимаются центральные и региональные финансовые и

⁷³ Финансы, денежное обращение и кредит. Учебник под редакцией д.э.н., проф., академика РАЕН В.К. Сенчагова, д.э.н., проф. А.И. Архипова. М.: Проспект. 1999 г. С. 30.

⁷⁴ Финансы. Учебник под ред. проф. В.М. Родионовой. М.: Финансы и статистика. 1992 г. С. 20.

⁷⁵ Балабанов А., Балабанов И. Финансы. Санкт-Петербург: «Питер». 2000 г. С. 32.

⁷⁶ Ван Хорн Дж.К. Основы управления финансами: Пер. с англ. / Гл.ред. серии Я.В. Соколов. – М.: Финансы и статистика, 1996, С. 34.

⁷⁷ Финансы. Учебник / Под ред. проф. В.В. Ковалёва. – М.: ПБОЮЛ М.А. Захаров, 2001, С. 14.

кредитные органы: Министерство финансов Российской Федерации, Федеральное Казначейство, Центральный Банк России и др.⁷⁸ Эти учреждения являются органами управления звеньями финансовой и кредитной систем и их следует рассматривать в качестве субъектов управления системами, а не выделять как отдельное звено.

2. Дискуссионные вопросы состава финансовой системы

В экономической литературе дискутируются не только вопросы определения понятия «финансовая система», но и её состав. Практически все авторы включают в состав финансовой системы такие звенья, как **общегосударственные финансы и финансы хозяйствующих субъектов**. Спорным является вопрос об отнесении к составным частям финансовой системы таких звеньев, как страхование, местные финансы, финансы населения (домашних хозяйств), фондового рынка. Кроме того, нет единства во мнениях о том, какие группы финансовых отношений можно выделить в качестве звеньев финансовой системы, а какие считать их элементами (подсистемами).

На наш взгляд, к звеньям финансовой системы следует отнести три звена, отражающих следующие группы финансовых отношений: государственные финансы, финансы хозяйствующих субъектов и местные финансы, с выделением внутри них определённых элементов. К государственным финансам следует отнести, в первую очередь, государственный бюджет, а также государственные внебюджетные фонды и государственный кредит. В звено «Финансы хозяйствующих субъектов» входят финансы предприятий, осуществляющих коммерческую деятельность, а также финансы учреждений и организаций, осуществляющих некоммерческую деятельность. К местным финансам относятся местные бюджеты, отношения, связанные с выпуском, обращением и погашением ценных бумаг, выпускаемых местными органами власти и другие отношения займа.

На рисунке 11 схематично изображено наше видение структуры финансовой системы.

Однако в экономической литературе рассматриваются и другие мнения по поводу звеньев и элементов, входящих в финансовую систему, правомерность которых вызывает сомнение.

⁷⁸ Балабанов А., Балабанов И.. Финансы. Санкт-Петербург: «Питер». 2000 г. С. 32. Вахрин П.И., Нешиной А.С. Финансы. М.: ИВЦ Маркетинг. 2000 г. С. 107.



Рис. 11. Финансовая система России

Вряд ли можно согласиться с выделением такого звена финансовой системы как фондовый рынок.⁷⁹ В учебнике под ред. д.э.н., проф. Н.Ф. Самсонова сказано: «Финансовая система Российской Федерации включает следующие звенья финансовых отношений: государственный бюджет, внебюджетные фонды, государственный кредит, фонды страхования, фондовый рынок, финансы предприятий различных форм собственности. Все вышеперечисленные финансовые отношения можно разбить на две подсистемы, это общегосударственные финансы и финансы хозяйствующих субъектов»⁸⁰ При выделении фондового рынка в качестве отдельной составной части финансовой системы возникает вопрос о выделении и других составных частей, представляющих собой сегменты финансового рынка, то есть валютного рынка, страхового рынка, кредитного рынка. Финансовый рынок представляет собой систему определённых финансовых отношений, связанных с посредничеством перераспределению временно свободных денежных средств, он способствует бесперебойному формированию финансовых ресурсов и их эффективному инвестированию. Финансовые отношения, реализующиеся на фондовом рынке, находят своё отражение в других звеньях финансовой системы. Так, например, отношения, связанные с обращением

⁷⁹ Самсонов Н.Ф., Баранникова Н.П., Строкова И.И. Финансы на макроуровне. Учебное пособие для вузов. М.: Высшая школа, 1998 г. С.32. Финансы, денежное обращение и кредит. Учебник под редакцией д.э.н., проф., академика РАЕН В.К. Сенчагова, д.э.н., проф. А.И. Архипова. М.: Проспект. 1999 г. С. 30.

⁸⁰ Финансы, денежное обращение и кредит. Учебник. Под ред. Д.э.н., проф. Н.Ф.Самсонова. М.: Инфра-М., 2001, С. 16.

государственных ценных бумаг представляют собой часть отношений, реализуемых через государственный кредит. Отношения на рынке корпоративных ценных бумаг реализуются через звено «Финансы хозяйствующих субъектов».

Специфичными среди других групп финансовых отношений являются страховые отношения. Однако, на наш взгляд, это не является аргументом в пользу выделения в качестве отдельной составной части финансовой системы такого её звена, как «Фонды имущественного и личного страхования».⁸¹ Страховые фонды создаются как на общегосударственном уровне, так и на уровне организаций, наряду с другими фондами денежных средств. Многие из этих фондов являются специфичными и служат для удовлетворения определённых потребностей общества или хозяйствующих субъектов. Общегосударственные страховые фонды рассматриваются на уровне общегосударственных финансов в таком элементе финансовой системы как «Внебюджетные фонды», а страховые отношения предприятий, учреждений и организаций – в звене «Финансы хозяйствующих субъектов». Если «Фонды имущественного и личного страхования» выделять в качестве отдельного звена финансовой системы, то, следуя этой логике, необходимо выделить и фонды, соответствующие другим отраслям страхования, то есть «Фонды страхования ответственности», «Фонды страхования предпринимательских рисков», «Фонды социального страхования». Страховые организации, действующие в России, занимаются многими видами страховой деятельности и действуют на коммерческой основе, покрывая свои расходы за счёт получаемых доходов. Они вступают в финансовые взаимоотношения с другими предприятиями, организациями и учреждениями. Эти взаимоотношения реализуются через такое звено финансовой системы как «Финансы хозяйствующих субъектов».

Интересным представляется взгляд на финансовую систему проф. П.С. Никольского.⁸² По его мнению, финансовая система состоит из трёх составных частей, из которых только одна представляет собой некоторые из звеньев, рассмотренных выше. Вторая часть включает совокупность централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, присущих сферам и звеньям финансовых отношений. Формы финансовых отношений и фонды денежных средств образуют материальный объект. Третья часть представляет собой финансовый аппарат, выступающий управляющим субъектом этого материального объекта.

Такой подход к составу финансовой системы, безусловно, является оригинальным, но, на наш взгляд, его нельзя признать правомерным. В

⁸¹ Финансы. Учебник для вузов. Под ред. проф. Л.А. Дробозиной. М.: Финансы, ЮНИТИ. 1999г. С. 60.

⁸² Финансы социалистического общества. Учебное пособие. Под ред. В.М. Родионовой. М.: Финансы и статистика. 1985 г. С. 66.

первой части финансовой системы проф. Никольский П.С. выделяет общегосударственные финансы, в первую очередь, государственный бюджет и финансы отраслей народного хозяйства. Вторая часть, по его мнению, состоит из централизованных и децентрализованных фондов денежных средств. Однако вряд ли можно не согласиться с тем, что бюджет также является централизованным фондом денежных средств государства. Поэтому получается, что он входит в обе части финансовой системы. То же можно сказать и о других централизованных фондах. Кроме того, централизованные и децентрализованные фонды денежных средств представляют собой материально-вещественное воплощение финансов и неправомерно разделять финансы (общегосударственные и финансы предприятий) и фонды денежных средств по отдельным звеньям финансовой системы.

С подходом Никольского П.С. схожа трактовка состава финансовой системы Н.Н. Назарова и М.И. Канкуловой. Эти авторы также выделяют в составе финансовой системы финансовый аппарат, финансовые фонды и финансы (как совокупность отношений по образованию и использованию бюджетов, внебюджетных и страховых фондов). Кроме того, они выделяют в составе финансовой системы четвёртое звено – финансовую политику, включая в неё принципы управления, финансовое прогнозирование, финансовое планирование, финансовое регулирование, финансовый контроль, финансовое законодательство и финансовый анализ.⁸³

Схематично состав финансовой системы в трактовке разных авторов представлен в таблице 17.

Таблица 17

Состав финансовой системы

| Фамилия автора | Точка зрения на состав финсистемы |
|---------------------------------|---|
| Балобанов А.И. и Балобанов И.Т. | Рассматривают состав фин.системы с двух позиций: I как совокупность определенных звеньев денежных отношений <ol style="list-style-type: none"> 1. общегосударственные финансы 2. финансы хозяйствующих субъектов 3. территориальные финансы 4. финансы граждан II как совокупность финансово-кредитных учреждений <ol style="list-style-type: none"> 1. ЦБ РФ и кредитные организации 2. биржи и другие фондовые институты 3. финансовые органы (Минфин, Казначейство и др.) |

⁸³ Н.Н. Назаров, М.И. Канкулова Понятия «Финансовая система» и «Бюджетная система» в теории финансов / Финансы и кредит, № 19, 2004, С. 7.

| | |
|--|--|
| Учебник «Финансы» под редакцией Родионовой В.М. | Фин. система рассматривается как совокупность определенных сфер и звеньев финансовых отношений, которая включает: <ol style="list-style-type: none"> 1. общегосударственные финансы 2. финансы хозяйствующих субъектов 3. страхование |
| Черник Д.Г. и Дадашев А.З. | Включают в состав фин.системы следующие звенья: <ol style="list-style-type: none"> 1. финансы хозяйствующих субъектов 2. государственные и муниципальные финансы 3. финансы населения |
| Никольский П.С. | Считает, что фин.система состоит из трех частей: <ol style="list-style-type: none"> 1. группы финансовых отношений 2. фонды денежных средств 3. финансовый аппарат |
| Назаров Н.Н. и Канкулова М.И. | Считают, что фин.система состоит из четырех взаимосвязанных сфер: <ol style="list-style-type: none"> 1. финансы 2. финансовые учреждения 3. финансовая политика 4. финансовые фонды |
| Учебник «Финансы» под редакцией Грязновой А.Г. и Маркиной Е.В. | Фин. система рассматривается как совокупность взаимосвязанных между собой сфер и звеньев финансовых отношений. В первую сферу «Финансы субъектов хозяйствования» входят финансы коммерческих организаций и финансы некоммерческих организаций, финансы индивидуальных предпринимателей. Ко второй сфере «Государственные и муниципальные финансы» относятся бюджеты органов государственной власти и местного самоуправления и внебюджетные фонды. |
| Учебник «Финансы» п/р Дробозиной Л.А. | <ol style="list-style-type: none"> 1) общегосударственные финансы 2) финансы хозяйствующих субъектов 3) фонды имущественного и личного страхования |
| Учебник «Финансы» п/р Самсонова Н.Ф., Баранникова Н.П. и др. | <ol style="list-style-type: none"> 1) общегосударственные финансы 2) финансы хозяйствующих субъектов фондовый рынок |

3. История развития финансовой системы России

На разных этапах развития страны состав финансовой системы изменялся. После революции 1917 года финансовая система страны была радикально реформирована. Потребности страны в ресурсах, возросшие в связи с гражданской войной и иностранной интервенцией, потребовали прямого централизованного их распределения. Обесценивание денег, ликвидация денежных взаиморасчетов между предприятиями, снижение роли денежных налогов привели к снижению значения и роли финансов, к упрощению финансовой системы. В 1918 году было осуществлено слияние Государственного Казначейства и Народного банка, а в марте 1919 года все государственные предприятия были переведены на сметное финансирование из бюджета. Все денежные поступления предприятия

должны были перечислять в бюджет, а единственным источником финансирования их деятельности стали ассигнования из бюджета по сметам, составляемым самими предприятиями по установленной форме.

Снижение роли денег и натурализация хозяйственных отношений привели к дальнейшему снижению роли финансов и сужению финансовой системы. В 1920 году было ликвидировано государственное имущественное страхование, упразднены местные бюджеты, а все доходы и расходы центральных и местных органов власти включались в роспись общегосударственных доходов и расходов.

После окончания гражданской войны страна приступила к восстановлению разрушенного войной хозяйства. Финансы стали играть важную роль в социально-экономическом развитии страны. В составе финансовой системы произошли значительные изменения. В течение 1921 – 1924 годов реформировалась бюджетная система страны. Было отменено объединение общегосударственного и местных бюджетов, введены волостные бюджеты, предоставлены бюджетные права сельским советам, расширены бюджетные права союзных республик. Значительно возросла роль государственного бюджета в финансировании развития народного хозяйства. За 1923 – 1926 годы на финансирование народного хозяйства было направлено около 5 млрд. руб., причём большая часть средств была перечислена на развитие транспорта и связи. Удельный вес расходов на развитие народного хозяйства составлял более половины всех расходов бюджета.

В 1921 году возникла система государственного социального страхования и восстановлено государственное имущественное страхование. Значительную роль в аккумуляции финансовых ресурсов у государства стали играть государственные займы. За 1922 – 1925 годы было выпущено десять займов сроками от одного до шести лет с выплатой от 5 до 12 процентов годовых.

Значительные изменения в организацию бюджетной системы страны были внесены «Положением о бюджетных правах Союза ССР», принятом в 1927 году. Этим Положением за союзными республиками закреплялись дополнительные источники доходов, но при этом их бюджеты должны были быть сбалансированными за счёт собственных доходных источников. В 1928 году было принято «Положение о бюджетных правах АССР», устранившее параллельное существование в АССР республиканских государственных и республиканских местных бюджетов. С 1931 года обязательным стало составление сельских бюджетов, их удельный вес в общем своде местных бюджетов составлял более 18%.

В 1930-е годы активно развивалось такое звено финансовой системы как сберегательные кассы. С 1 октября 1929 года по 1 января 1931 года число сберегательных касс увеличилось с 20,4 до 56,1 тыс., количество

вкладчиков с 7,2 до 23,9 млн. Остаток вкладов за тот же период времени возрос с 315,8 до 974,3 млн. руб.⁸⁴

Значительные средства, выделяемые из бюджетов на финансирование народного хозяйства, способствовали развитию и укреплению финансов предприятий. Суммарная прибыль государственных предприятий и хозорганов составляла в 1936 году около 15 млрд. руб., что позволило отменить бюджетные дотации, выделяемые предприятиям. В соответствии с народнохозяйственными планами постоянно увеличивались капитальные вложения в отрасли промышленности и сельского хозяйства, были разработаны новые условия кредитования производственных отраслей. Укреплению финансов предприятий способствовало также введение на предприятиях обязательного финансового планирования.

К началу Великой Отечественной войны государство обладало достаточно мощной финансовой базой. Объем государственного бюджета в 1940 году по сравнению с 1937 возрос на 65 %, а национальный доход – на 31 %. Увеличению объемов государственного бюджета способствовало включение в 1938 году в единый государственный бюджет СССР местных бюджетов и бюджета государственного социального страхования. Финансовые ресурсы были централизованы в связи с необходимостью укрепления обороноспособности страны в связи со сложной мировой обстановкой. Военные нужды в 1940-х годах потребовали значительной концентрации финансовых ресурсов в руках государства. Значительная часть средств предприятий, ранее остававшаяся в их распоряжении, теперь зачислялась в доходы государства. Возрос удельный вес расходов союзного бюджета в консолидированном бюджете страны, в 1942 году он составлял 88 %. Государством активно использовались займы, распространяемые по подписке среди населения.

Главной задачей финансовой системы в послевоенные годы стало восстановление разрушенного войной хозяйства. В 1947 г. была проведена денежная реформа и конверсия государственных займов, введены единые розничные цены на товары. В 1958 г. был прекращён выпуск государственных займов, размещаемых по подписке среди населения. В 1965 г. были изменены взаимоотношения бюджета с системой сберегательных касс, и если ранее в доходы бюджета включалась вся сумма прироста вкладов населения в сберегательных кассах, то с 1965 г. эти средства через государственный банк направлялись для кредитования предприятий.

В 1965 г. на мартовском и сентябрьском Пленумах ЦК КПСС был утверждён новый подход к управлению народным хозяйством, что повлекло за собой изменение взаимоотношений финансовой системы с

⁸⁴ Финансы и кредит СССР. Составлено авторским коллективом под рук. проф. В.П. Дьяченко.: Госфиниздат. 1940 г.

предприятиями и организациями. Были изменены методы и источники финансирования капитальных вложений, перестроена система платежей предприятий в бюджет. Увеличивались собственные финансовые ресурсы предприятий и к 1970 г. за счёт прибыли и других источников собственных финансовых ресурсов финансировалась почти половина всего объёма капитальных вложений и большая часть потребности в оборотных средствах.

К концу 70-х гг. XX века финансовая система состояла из двух крупных звеньев: общегосударственных финансов и финансов предприятий отраслей народного хозяйства. В свою очередь, в первое звено входили такие элементы как государственный бюджет, бюджет государственного социального страхования и фонд государственного имущественного и личного страхования. Финансы предприятий отраслей народного хозяйства включали два элемента: финансы предприятий отраслей материального производства и финансы предприятий, организаций и учреждений непромышленной сферы (рис. 12).



Рис. 12. Финансовая система до и после перехода к рыночной экономике

Такой состав финансовой системы сохранялся до конца 80-х – начала 90-х гг., когда в связи с переходом страны к рыночным отношениям финансовая система была реформирована и приобрела черты, присущие рыночной экономике.

4. Проблемы функционирования финансовой системы России в условиях рыночной экономики

Говоря об устойчивости любой системы, следует рассматривать взаимосвязи между элементами этой системы. Открытая интеграционная система может быть устойчивой лишь в том случае, если при внесении изменений в одно из звеньев или элементов системы прогнозируется и учитывается как это изменение повлияет на все другие звенья и элементы данной системы, а также на другие системы, взаимосвязанные с последней. Финансовая система является самостоятельной, но тесно связанной с окружающей средой. Изменения в финансовой системе влекут за собой изменения в других системах (кредитной, денежной и др.), с которыми она взаимодействует.

Взаимосвязи между звеньями финансовой системы усиливаются в условиях рыночной экономики. У хозяйствующих субъектов появляются временно неиспользуемые денежные средства и возможности их перераспределения на финансовом рынке. Участниками финансового рынка становятся не только хозяйствующие субъекты, но и население и государство, а также местные органы власти. Становление и развитие финансового рынка, а особенно таких его составных частей, как рынок ценных бумаг и кредитный рынок, не только усиливает зависимости между звеньями и элементами финансовой системы, с появлением финансового рынка возникают и новые взаимосвязи между ними. Кредитные организации, привлекая временно свободные денежные средства предприятий, организаций, учреждений и населения, размещают их, кредитуя своих клиентов, покупая ценные бумаги государства и корпораций, осуществляя валютные операции, то есть взаимодействуют со всеми элементами финансовой системы. Хозяйствующие субъекты, привлекая финансовые ресурсы путём выпуска ценных бумаг, часть этих средств могут размещать на банковских депозитах, покупая валюту, осуществляя накопительное страхование, осуществляя, таким образом, через финансовый рынок перераспределение временно свободных денежных средств.

С конца 80-х годов российская финансовая система реформируется, приобретая новые звенья и элементы. В целом она подвержена изменениям в соответствии с основными требованиями рыночной экономики, но процесс реформирования происходит на фоне повторяющихся кризисов в финансовой, банковской и денежно-кредитной сфере. При этом одной из главных проблем реформирования, на наш взгляд, является несоблюдение системного подхода. При внесении изменений в то или иное звено финансовой системы, не учитывается как эти изменения повлияют на другие звенья и элементы системы.

Наиболее пагубное влияние на экономику страны, по нашему мнению, оказали изменения, происходящие в сфере государственных финансов, в частности, широкое развитие государственного кредита путём выпуска государственных ценных бумаг. Нисколько не умаляя достоинств такого способа привлечения государством временно свободных денежных средств хозяйствующих субъектов и населения, хочется отметить, что отвлекая эти средства от финансирования реального сектора экономики, государство ничем не возместило это отвлечение, напротив, расходы федерального бюджета на финансирование народного хозяйства снижались все годы, в течение которых осуществлялся выпуск государственных ценных бумаг. Так, например, удельный вес расходов на промышленность, энергетику и строительство в общей сумме расходов федерального бюджета составлял в 1995 году – 17 %, в 1996 – 13 %, в 1997 – 11 %, в 1998 – 9 %, а в 1999 – 5 %. Удельный вес расходов на сельское хозяйство и рыболовство снизился с 6 % в 1995 году до 2 % в 1999 году.

Отрицательные изменения, происходящие в таком звене финансовой системы как «Финансы хозяйствующих субъектов»: большое число убыточных предприятий, снижение объёмов производства, рост дебиторской и кредиторской задолженностей, во многом связаны с недостаточной проработанностью вопросов системного подхода к реализации финансовой политики. Отвлечение ресурсов из реального сектора экономики не было компенсировано ни увеличением объёмов государственного финансирования, ни льготным налогообложением, ни созданием возможностей для более широкого использования банковских кредитов. А ведь реформирование финансовой системы невозможно без решения проблем финансов предприятий, как базового звена финансовой системы. Именно в этой области находятся пути к экономическому росту. По мнению Клауса Штайльманна подлинная сущность российского финансового кризиса заключается в явном «разрешении на махинации» и в очевидной и беспрецедентной неликвидности реального сектора⁸⁵. Для экономического оживления в реальном секторе экономики необходимо продолжить налоговую реформу и увеличить эффективность налоговой системы, снизив общий уровень налогообложения и устранив многочисленные дифференцированные льготы, увеличив необлагаемый минимум подоходного налога с физических лиц хотя бы до уровня прожиточного минимума, совершенствовать изъятие рентных налогов, изменить в пользу регионов систему первичного распределения собранных на их территориях налогов.

⁸⁵ Штайльманн Клаус. Природа экономического кризиса в России и сценарий выхода из него. // Проблемы теории и практики управления. 1999 г. № 5. С. 19.

Необходима реальная финансовая поддержка малого бизнеса особенно в отраслях с быстрой окупаемостью и высоким потенциалом занятости населения (лёгкой, пищевой и др.).

Для прилива инвестиций в реальный сектор экономики необходимо остановить утечку капитала из страны и разработать программы, направленные на его возврат.

Усиление взаимосвязей и появление новых взаимоотношений между звеньями финансовой системы усложняет задачи финансового регулирования. Формирование финансовой системы, адекватной рыночной экономике, становится важнейшей задачей государства. Решение этой задачи уже нельзя свести к формальному изменению существующих финансовых структур, необходима коренная перестройка в финансово-кредитной сфере.

В первую очередь необходимо установление действенного и постоянного финансового контроля за деятельностью государства, в основном парламентского контроля. В начале 90-х годов в России не было принято ни одного Федерального Закона, утверждающего отчёт об исполнении федерального бюджета, тогда как в условиях централизованной, командно-административной экономики непринятие такого Закона хотя бы один раз явилось бы нонсенсом. Федеральный и региональный бюджеты неоднократно изменяются в ходе их исполнения правительством, а в условиях отсутствия реальной отчётности невозможно проконтролировать правильность и объективность их исполнения. Нередки случаи, когда в экономической литературе в интервью денежных и финансовых властей называются совершенно разные цифры финансовой отчётности по одним и тем же показателям в рамках одного временного периода.

Ещё одной насущной проблемой является реформирование межбюджетных отношений. В настоящее время невозможно получить объективную картину межбюджетных потоков, что является, на наш взгляд, серьёзнейшим препятствием для реализации принципов бюджетного федерализма. При выделении бюджетных ресурсов регионам не учитываются кредитные ресурсы субъекта федерации, его возможности по привлечению дополнительных финансовых ресурсов путём выпуска ценных бумаг, его инвестиционные возможности. Такую информацию можно получить из сводных финансовых балансов регионов.

В современной экономической литературе широко рассматривается принцип субсидиарности выполнения государственными органами власти своих функций, то есть передача на региональный (местный) уровень управления тех функций, которые этот уровень выполнит более эффективно. К сожалению, при передаче функций от федеральных уровней власти к региональным не всегда одновременно передаются и финансовые

ресурсы, причём, сетуя на центр, региональные власти не лучшим образом поступают с муниципалитетами. Одной из проблем в данном случае является проблема оценки той «работы», которую выполняют органы власти. Необходима разработка чётких методов определения уровней власти и учреждений, ответственных за фактическое выполнение конкретных функций и процедур взаимодействия исполнительных и представительных органов власти. При этом определяющим фактором, на наш взгляд, должно являться соответствие степени обеспеченности бюджетными ресурсами не только объёма, но и качества услуг, предоставляемых гражданам и подведомственным территориям органами государственной и местной власти и управления.

Ключевыми направлениями развития финансовой системы на среднесрочную перспективу, на наш взгляд, должны быть следующие.

Разработка финансовой политики на ближайшие десять - пятнадцать лет, предусматривающей системный подход к решению крупномасштабных задач, определённых экономической и социальной стратегией государства.

Укрепление национальной валюты и создание возможностей для того, чтобы капитал оставался в стране. Разработка мер по снижению вывоза капитала.

Проведение крупных структурных изменений в экономике страны, направленных на рост производства социально-ориентированных отраслей с высокой оборачиваемостью капитала и отраслей, развитие которых влечёт за собой рост объёмов производства в других отраслях (к таким можно отнести, например, машиностроение, авиастроение).

Дальнейшее реформирование налоговой и бюджетной систем, направленное на создание возможностей и стимулирование роста производства, успешное сочетание конкурентоспособного высокоэффективного крупного производства и малых предприятий.

Обеспечение финансовой поддержки развития социальной сферы.

Развитие бюджетного федерализма, укрепление финансового положения субъектов федерации и органов местного самоуправления.

Только в условиях комплексно реализуемой целостной финансовой политики, основные направления которой будут тесно связаны с денежно-кредитной политикой и реализоваться в рамках общей экономической политики страны, можно говорить о финансовой системе как о совокупности действительно взаимосвязанных и взаимозависимых элементов.

Вопросы для самоконтроля

- 1) Что такое система? Виды открытых систем интеграционного типа.
- 2) Дайте определение и общую характеристику финансовой системы России.
- 3) Назовите принципиальные отличия в определениях понятия «финансовая система» разных авторов.
- 4) Изложите Вашу точку зрения по поводу состава финансовой системы России.
- 5) Рассмотрите взгляды разных экономистов на состав финансовой системы России.
- 6) Охарактеризуйте особенности позиций Никольского П.С., Канкуловой Н.И., Назарова Н.Н. по составу финансовой системы.
- 7) Раскройте роль и место финансов предприятий в финансовой системе России.
- 8) Государственный бюджет – центральный элемент финансовой системы.
- 9) Дайте общую характеристику местных финансов.
- 10) Охарактеризуйте общегосударственные финансы.
- 11) Характеристика финансовых систем за рубежом. Их отличительные особенности.
- 12) Раскройте этапы развития финансовой системы России с 1917 года по настоящее время.
- 13) Охарактеризуйте проблемы функционирования финансовой системы России в настоящее время.

Глава 7. ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ

1. Сущность и функции финансов предприятий, их роль и место в финансовой системе страны. Дискуссионные вопросы сущности финансов предприятий.
2. Принципы организации финансов предприятий и задачи финансовых служб предприятий.
3. Основные и оборотные фонды предприятий.
4. Прибыль предприятий.
5. Финансовое состояние предприятия и пути его оздоровления.

1. Сущность и функции финансов предприятий, их роль и место в финансовой системе страны. Дискуссионные вопросы сущности финансов предприятий

Предприятия образуют основу организационной структуры материального производства и этим объясняется их роль в народном хозяйстве страны. В отраслях материального производства возникают разнообразные по характеру финансовые отношения, которые можно сгруппировать следующим образом:

- отношения, связанные с формированием первичных доходов, образованием и использованием в хозяйственных подразделениях целевых фондов внутрихозяйственного назначения: уставного фонда, фонда развития производства, фондов поощрения и др.;

- распределительные отношения, возникающие между предприятиями: уплата и получение штрафов, инвестирование средств в ценные бумаги и получение по ним дивидендов и процентов, долевое участие в деятельности других предприятий и др.;

- отношения предприятий со страховыми организациями, возникающие при создании различных страховых фондов;

- финансовые отношения, возникающие у предприятий с государством по поводу образования государственного бюджета, а также социальных (Пенсионный фонд, Фонд обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования) и других внебюджетных фондов;

- финансовые отношения, возникающие у предприятий с местными органами власти по поводу образования и распределения местных бюджетов, покупки ценных бумаг и др.

- отношения, складывающиеся у предприятий с вышестоящими организациями по поводу перераспределения финансовых ресурсов по вертикали. Эти группы денежных отношений предприятий и составляют сущность финансов предприятий. Поскольку в литературе дискутируются

вопросы сущности финансов в целом, постольку не существует и единого мнения по поводу сущности и функций финансов предприятий. Приведём несколько дефиниций этой категории, рассматриваемых в учебной литературе.

«Финансы предприятий представляют собой совокупность экономических отношений, возникающих в реальном денежном обороте по поводу формирования, распределения и использования финансовых ресурсов»⁸⁶

«Финансы предприятий представляют собой совокупность экономических отношений, возникающих в процессе производства, распределения и использования совокупного общественного продукта, национального дохода, национального богатства и связанных с образованием, распределением и использованием валового дохода, денежных накоплений и финансовых ресурсов. Эти отношения, определяющие сущность данной категории опосредованы в денежной форме»⁸⁷

«Финансы предприятий – это финансовые или денежные отношения, возникающие в процессе формирования основного и оборотного капитала, фондов денежных средств предприятия и их использования»⁸⁸.

«Финансы предприятий представляют собой совокупность денежных отношений, возникающих у субъектов хозяйствования по поводу формирования фактических и (или) потенциальных фондов денежных средств, их распределения и использования на нужды производства и потребления»⁸⁹.

Анализ литературы показывает, что большинство авторов трактуют финансы предприятий как категорию, выражающую определённые экономические отношения, реализуемые в денежной форме и связанные с образованием и использованием фондов денежных средств или финансовых ресурсов. Исходя из нашей трактовки сущности финансов предлагается следующая дефиниция финансов предприятий.

Финансы предприятий представляют собой систему денежных распределительных отношений, связанных с кругооборотом денежных средств, образованием и использованием денежных доходов, накоплений, фондов денежных средств.

Вопрос о функциях финансов предприятий также является дискуссионным. Наиболее часто в литературе у финансов предприятий называют те же функции, что и у финансов, а именно: распределительную и контрольную. Кроме того, рассматриваются воспроизводственная, стимулирующая функции, функции образования и использования

⁸⁶ Павлова Л.П. Финансы предприятий. М.: ЮНИТИ, 1998. С. 17.

⁸⁷ Моляков Д.С., Шохин С.И. Теория финансов предприятий. М.: Финансы и статистика, 2000. С. 6.

⁸⁸ Финансы предприятий: Учебник для вузов / Н.В. Колчина, Г.Б. Поляк, Л.П. Павлова и др.; Под ред. проф. Н.В. Колчиной. – 2 –е изд. перераб и доп. М.: ЮНИТИ - ДАНА, 2002. С. 6.

⁸⁹ Ковалёв В.В., Ковалёв Вит.В.. Финансы предприятий. Учебное пособие. – М.: ООО «ВИТРЭМ», 2002. С. 13.

децентрализованных фондов денежных средств, инвестиционная, доходораспределительная, обеспечивающая и др.

С помощью распределительной функции происходит образование уставного капитала предприятия, распределение выручки от реализации и внереализационных доходов, формирование и распределение фондов денежных средств. Посредством распределительной функции формируются и распределяются финансовые ресурсы предприятий, определяются стоимостные пропорции в процессе их распределения. Посредством контрольной функции осуществляется проверка своевременности и полноты формирования децентрализованных фондов денежных средств, доходов и накоплений предприятий, обоснованности их распределения и эффективности использования.

Материальное воплощение финансы предприятий получают в финансовых ресурсах.

Финансовые ресурсы предприятия – это часть денежных средств в форме доходов, накоплений и внешних поступлений, получаемых предприятием при распределении валового продукта через финансовую систему. Часть финансовых ресурсов, задействованных предприятием в обороте и приносящих доход, является капиталом предприятия.

В состав финансовых ресурсов предприятий входят собственные, заёмные и привлечённые средства. К собственным финансовым ресурсам предприятий относятся прибыль и амортизационные отчисления, некоторые авторы включают в состав собственных финансовых ресурсов предприятий уставный и добавочный капитал, а также так называемые устойчивые пассивы предприятия, включающие источники финансирования, постоянно находящиеся в обороте предприятия (например, резервы, образованные в соответствии с учредительными документами предприятия или по законодательству). К заёмным средствам относят кредиты коммерческих банков и других кредитных организаций, другие займы. К привлечённым финансовым ресурсам относятся средства, привлечённые путём выпуска акций, бюджетные ассигнования и средства внебюджетных фондов, а также средства других предприятий и организаций, привлечённые на долевое участие и на другие цели. В литературе встречаются и другие классификации финансовых ресурсов. На наш взгляд, интересной является группировка финансовых ресурсов предприятий, предложенная В.А. Слеповым и С.И. Лушиным (см. табл. 18).

Финансовые ресурсы предприятия

| Образуемые за счёт собственных и приравненных средств | Мобилизуемые на финансовом рынке | Поступающие в порядке перераспределения |
|--|---|---|
| Прибыль от основной деятельности Прибыль от реализации выбывшего имущества Прибыль от внереализационных операций Амортизация Устойчивые пассивы Целевые поступления Паевые и иные взносы членов трудового коллектива и др. | Продажа собственных ценных бумаг Дивиденды и проценты по ценным бумагам других эмитентов Кредит Доходы по операциям с иностранной валютой и драгоценными металлами и др. | Финансовые ресурсы, поступающие от концернов, ассоциаций, отраслевых структур Финансовые ресурсы, формируемые на паевых, (долевых) началах Бюджетные субсидии и др. |

Структура финансовых ресурсов предприятий различается в зависимости от организационно-правовой формы предприятия, его отраслевой принадлежности и других факторов. Так, например, в составе финансовых ресурсов сельскохозяйственных предприятий имеются бюджетные ассигнования, у предприятий с высоким уровнем технической оснащённости большой удельный вес в составе финансовых ресурсов занимают амортизационные отчисления, предприятия с сезонным характером производства имеют в составе финансовых ресурсов заёмные средства.

Несмотря на различия в составе и структуре финансовых ресурсов отдельных предприятий в общем их объёме по производственным предприятиям наибольший удельный вес занимают собственные средства, они составляют примерно половину в общем объёме финансовых ресурсов. Структура финансовых ресурсов изменялась вместе с развитием экономики. В условиях командно-административной экономики большой удельный вес в составе финансовых ресурсов отечественных предприятий занимали средства государственного бюджета и кредиты Государственного Банка СССР, предприятия не имели возможности использовать такие источники финансовых ресурсов как выпуск ценных бумаг, привлечение иностранных инвестиций, кредиты коммерческих банков. Развитие финансового рынка даёт предприятиям новые

⁹⁰ Финансы: Учебник/ Под ред. проф. С.И. Лушина, проф. В.А. Слепова. – М.: Изд-во Рос.экон.акад., 2000. С. 186.

возможности по расширению состава финансовых ресурсов и увеличению их объёма.

Следует различать понятия «денежные средства» и «финансовые ресурсы». Финансовые ресурсы составляют лишь часть денежных средств. На счета предприятий поступает выручка от реализации продукции, внереализационные доходы и другие денежные средства, но финансовыми ресурсами является лишь часть этих средств, так как другая часть авансируется в производство в виде оборотных средств. Не относится к финансовым ресурсам выручка от реализации. Лишь после её распределения через финансовую систему образуются прибыль, амортизация и другие виды финансовых ресурсов.

Роль и место финансов предприятий в общей системе финансов определяются их сущностью. Финансы предприятий являются основой финансовой системы, так как именно они охватывают важнейшую часть всех денежных, распределительных отношений в стране, к которым относятся финансовые отношения в сфере общественного производства, где создаются валовой внутренний продукт и национальный доход – основные источники формирования финансовых ресурсов страны. Без финансов предприятий не могут существовать другие звенья и элементы финансовой системы, в первую очередь, бюджет, а, следовательно, и бюджетные учреждения и другие некоммерческие предприятия. С помощью распределительной функции финансов предприятий образуются доходы и накопления самих предприятий, большей части населения и государства.

Главное, базовое место финансов предприятий объясняется тем, что именно посредством финансов предприятий образуется наибольшая часть доходов бюджета и внебюджетных фондов, а также населения. С помощью распределительной функции финансов предприятий формируются их фонды, доходы и накопления, а также временно свободные денежные средства, которые впоследствии перераспределяются на финансовом рынке.

На уровне государства с помощью финансов предприятий формируются бюджеты (федеральный и субъектов федерации), а также местные бюджеты, являющиеся главными источниками ресурсов, направляемых на социально-экономическое развитие страны и её территорий. Посредством распределительной функции финансов предприятий формируются и внебюджетные фонды, в первую очередь государственные социальные внебюджетные фонды, средства которых направляются на удовлетворение различных социальных потребностей населения.

На уровне предприятия с помощью финансов формируются, распределяются и используются разнообразные децентрализованные фонды денежных средств, как производственного, так и социального

назначения, доходы и накопления, без которых невозможно осуществление воспроизводственного процесса.

На уровне трудовых коллективов благодаря финансам предприятий обеспечивается формирование и распределение фонда оплаты труда, материальное стимулирование работников, обеспечение развития социальной и жилищно-хозяйственной инфраструктуры.

Таким образом, роль финансов предприятий велика как на макро-, так и на микроуровне, а также на уровне трудовых коллективов предприятий. От состояния финансов предприятий в основном зависят объёмы формируемых финансовых ресурсов, уровень удовлетворения социально-экономических потребностей общества, финансового положения страны. Важной является роль финансов предприятий в обеспечении сбалансированного развития экономики, достижения оптимальных пропорций распределения валового внутреннего продукта и национального дохода, обоснованного соотношения между материальными и денежными фондами.

2. Принципы организации финансов предприятий и задачи финансовых служб предприятий.

В Советском энциклопедическом словаре принцип трактуется как основное исходное положение какой-либо науки или как основа устройства или действия какого-либо прибора, машины и т.п. Применительно к финансам предприятий под принципами их организации следует, на наш взгляд, понимать основы финансовых отношений, без которых не может осуществляться их реализация. В литературе называют несколько принципов организации финансов предприятий. Наиболее часто рассматриваются следующие.

1. Самокупаемость и самофинансирование (коммерческий расчёт). При реализации этого принципа доходы и расходы соизмеряются в денежной форме. Полное покрытие расходов означает самокупаемость, а получение прибыли и рентабельности в размере, достаточном для расширения деятельности и социального развития предприятия – самофинансирование.

2. Финансовая самостоятельность и независимость предприятий. Предприятия самостоятельно (но в рамках законодательства и установленных нормативов) определяют пропорции распределения выручки от реализации и внереализационных доходов, чистой прибыли, изыскивают источники развития производства на финансовом рынке, определяют объёмы формируемых фондов денежных средств и направления их использования. Принцип финансовой самостоятельности и независимости усиливается в условиях рыночных отношений. Ранее многие

финансовые отношения предприятий жёстко регулировались государством. Финансовый рынок отсутствовал, фонды материального стимулирования и социальные фонды формировались по установленным государством нормативам, предприятия не имели самостоятельности в распределении выручки и даже чистой прибыли.

3. Финансовая ответственность за результаты деятельности. Предприятие несёт ответственность за выполнение своих финансовых обязательств перед государством, банками, поставщиками и потребителями, своими работниками. За невыполнение обязательств предприятия уплачивают штрафы, пени и неустойки, а конечной стадией может явиться применение к предприятию процедуры банкротства. Предприятие обязано за свой счёт покрывать свои потери и убытки, возмещать обществу ущерб, причинённый окружающей среде, нести ответственность за нарушение правил техники безопасности производства, санитарно-гигиенических норм и правил, нерациональное использование природных ресурсов.

4. Материальная заинтересованность в улучшении финансовых результатов деятельности. Этот принцип выполняется посредством внедрения различных форм и систем оплаты труда, выплаты премий, вознаграждений, дивидендов, участия в прибылях и т.п.

Финансовую службу на крупных предприятиях представляет, как правило, финансовый отдел (управление или департамент), начальник которого подчиняется заместителю директора по финансовым вопросам. На средних и малых предприятиях финансовую работу могут осуществлять специальные бюро в составе экономических отделов или бухгалтерии или отдельные специалисты. Финансовые службы предприятий решают следующие основные задачи:

- выполнение финансовых обязательств перед государством, поставщиками и покупателями, кредитными организациями, своими работниками;
- составление и исполнение финансовых планов;
- проведение финансового анализа и разработка рекомендаций по улучшению финансового состояния;
- разработка и осуществление финансовой политики, в рамках которой могут быть реализованы инвестиционная, налоговая политики, политика в области управления ценными бумагами, оборотным капиталом и т.д.;
- осуществление расчётов;
- ведение финансового и налогового учёта;
- подготовка форм внутренней бухгалтерской и финансовой отчётности для целей финансового управления;
- реализация бюджетирования и др.

3. Основные и оборотные фонды предприятий.

В экономической литературе даются различные определения оборотных фондов и оборотных средств предприятия. В основном оборотные средства трактуются как денежные средства, авансируемые в оборотные производственные фонды и фонды обращения. Оборотные средства представляют собой текущие активы предприятия, которые в результате его хозяйственной деятельности полностью переносят свою стоимость на стоимость готовой продукции и принимают однократное участие в процессе производства, изменяя при этом свою материально-вещественную форму. Оборотные средства классифицируются по нескольким признакам. По функциональному назначению они подразделяются на оборотные производственные фонды и фонды обращения. По роли в процессе воспроизводства выделяют следующие виды оборотных средств: производственные запасы, незавершённое производство (оборотные производственные фонды), готовая продукция, денежные средства и средства в расчётах (фонды обращения). По источникам формирования различают собственные и заёмные оборотные средства. Наиболее важным с точки зрения финансового состояния предприятия является показатель собственных оборотных средств, представляющий разность между собственным капиталом предприятия и внеоборотными активами, то есть эта та часть оборотных средств, которая финансируется только за счёт собственных источников. К собственным источникам формирования оборотных средств предприятия относится прежде всего часть выручки от реализации, для расширения оборотного капитала предприятие может использовать прибыль, кроме того, на финансирование оборотных средств могут быть направлены средства целевых фондов, уставного капитала. К заёмным источникам относят, прежде всего, кредиты банков, а также бюджетные кредиты, займы, коммерческие кредиты.

В структуре оборотных средств отечественных предприятий наибольший удельный вес занимают запасы. По источникам формирования основную долю представляют собственные оборотные средства. Работники финансовых и экономических служб предприятия должны постоянно следить за состоянием оборотных средств, их структурой и эффективностью использования. Для оптимизации структуры оборотных средств и источников их финансирования используются специальные модели управления оборотным капиталом, изучаемые в финансовом менеджменте. Основными показателями, характеризующими эффективность использования оборотных средств являются показатели их оборачиваемости: время одного оборота в днях, коэффициент оборачиваемости, показывающий сколько оборотов сделают оборотные

средства за период, коэффициент загрузки средств в обороте, показывающий сколько рублей оборотных средств затрачивает предприятие для получения одного рубля выручки, а также рентабельность оборотного капитала.

$ВО = ОбС/В * Д$, где ВО – время оборота в днях, ОбС – средний остаток оборотных средств, В – выручка от реализации, Д – число дней анализируемого периода.

$КО = В/ОбС$, где КО – коэффициент оборачиваемости.

$КЗ = ОбС/В$, где КЗ – коэффициент загрузки средств в обороте.

$РОК = П/ОбС * 100 \%$, где РОК – рентабельность оборотного капитала, П – прибыль предприятия.

Основные фонды представляют собой часть имущества предприятия, используемого в качестве средств труда при производстве продукции, выполнении работ или оказании услуг, либо для управления организацией в течение периода, превышающего год. Денежные средства, инвестированные в основные фонды, представляют собой основные средства предприятия. Основные средства предприятия служат ему в течение нескольких производственных циклов и переносят свою стоимость на стоимость готовой продукции постепенно путём начисления износа.

По натурально-вещественному признаку в состав основных средств включаются: здания и сооружения, рабочие машины и оборудование, измерительные и регулирующие приборы и устройства, вычислительная техника, транспортные средства, инструмент, производственный и хозяйственный инвентарь, продуктивный и племенной скот, многолетние насаждения и прочие основные средства. В зависимости от участия в производстве основные фонды делятся на производственные и непроизводственные. Производственные основные фонды прямо или косвенно участвуют в производстве материальных ценностей. К ним относятся: машины и оборудование, здания производственного назначения, производственный инвентарь и т.д. Непроизводственные основные фонды включают жилые дома, клубы, другие социально-культурные и непроизводственные здания. Производственные основные фонды в свою очередь делятся на активные и пассивные. Активные основные фонды принимают непосредственное участие в процессе производства. Это машины, оборудование, измерительные и регулирующие приборы и устройства и т.п. Пассивные основные фонды непосредственно не принимают участия в переработке и перемещении сырья и материалов, но они создают необходимые условия для осуществления процесса производства. К ним относятся в первую очередь здания и сооружения.

Основные фонды подвергаются моральному и физическому износу. При физическом износе они постепенно утрачивают свои технико-производственные свойства, потребительную стоимость и стоимость.

Моральный износ связан с созданием более производительного и экономичного оборудования.

Эффективность использования основных фондов характеризуется следующими показателями: фондоотдача, фондоемкость и фондорентабельность. Фондоотдача показывает сколько рублей выручки предприятие получит с одного рубля используемых фондов и рассчитывается как отношение выручки от реализации к среднегодовой стоимости основных фондов. Рост фондоотдачи свидетельствует о повышении эффективности использования основных фондов. Фондоемкость – показатель, обратный фондоотдаче. Он показывает сколько рублей фондов приходится на рубль выручки и рассчитывается как отношение среднегодовой стоимости основных фондов к выручке от реализации. Рост фондоемкости свидетельствует об ухудшении эффективности использования фондов. Фондорентабельность представляет собой отношение прибыли к среднегодовой стоимости основных фондов, выраженное в процентах. Рост фондорентабельности говорит об улучшении использования фондов.

$FO = V/ССОФ$, где FO – фондоотдача, V – выручка от реализации, ССОФ – среднегодовая стоимость основных фондов.

$ФЁ = ССОФ/V$, где ФЁ – фондоемкость.

$ФР = П/ССОФ * 100 \%$, где П – прибыль.

Показателем оснащённости производства основными фондами является фондовооружённость, которая рассчитывается как отношение среднегодовой стоимости основных фондов к среднесписочной численности работников. Рост фондовооружённости должен приводить к росту фондоотдачи, в противном случае фонды будут использоваться неэффективно.

Основные фонды предприятий подвержены физическому и моральному износу. Денежные средства, необходимые для замены изношенных фондов новыми, предприятия получают из выручки от реализации товаров и услуг путём начисления амортизационных отчислений. Процесс амортизации можно определить как способ возмещения капитала, затраченного на создание и приобретение амортизируемых активов, которые переносят свою стоимость на стоимость готовой продукции по частям. До 1992 года предприятия перечисляли амортизационные отчисления в специальный амортизационный фонд. В настоящее время такой фонд может не создаваться, а амортизационные отчисления учитываются на специальных счетах бухгалтерского учёта. Амортизация начисляется ежемесячно, начиная с 1-го числа месяца, следующего за месяцем принятия основных средств к бухгалтерскому учёту, и прекращается с 1-го числа месяца, следующего за месяцем полного погашения стоимости основного средства или списания его с

бухгалтерского учёта. В бухгалтерском учёте разрешено четыре метода начисления амортизации, а для целей налогового учёта можно использовать лишь два метода. Для целей бухгалтерского учёта разрешено применять следующие методы:

1. **Линейный или равномерный.** В этом случае годовая сумма амортизационных отчислений определяется путём умножения первоначальной стоимости основного средства на норму амортизации. Норма амортизации определяется в % путём деления единицы на число лет срока полезного использования и умножения на 100 %. Под сроком полезного использования понимают период, в течение которого использование основного средства призвано приносить доход организации или служить для выполнения целей деятельности организации. Срок полезного использования определяется организацией самостоятельно в соответствии с установленным порядком при принятии основных средств к бухгалтерскому учёту.

$A = \text{ПСОФ} * N$, где A – годовая сумма амортизационных отчислений, ПСОФ – первоначальная стоимость основных фондов, N – норма амортизации.

$N = 1 / \text{СПИ} * 100 \%$, где N – норма амортизации, СПИ – срок полезного использования.

2. **Способ (метод) уменьшаемого остатка балансовой стоимости.** В этом случае годовая сумма амортизационных отчислений рассчитывается как произведение остаточной стоимости основных средств на начало отчётного года и нормы амортизационных отчислений. Норма амортизационных отчислений определяется в % путём деления единицы на срок полезного использования и умножения на коэффициент ускорения, устанавливаемый в соответствии с законодательством РФ (в основном от 1,5 до 2, для основных средств, взятых в лизинг – не более 3)

$A = \text{ОСОФ} * N$, где ОСФО – остаточная стоимость основных фондов $N = 1 / \text{СПИ} * K * 100 \%$, где K – коэффициент ускорения.

При использовании этого метода стоимость основных средств списывается не полностью, зато большая её часть списывается в первые годы службы.

3. **Метод суммы чисел срока лет полезного использования.** При использовании этого метода сумма амортизационных отчислений определяется путём умножения первоначальной стоимости основных средств на норму амортизации. Норма амортизации рассчитывается путём деления числа лет, остающихся до конца срока службы основного средства, на сумму чисел лет срока полезного использования.

$A = \text{ПСОФ} * N$

$N = \text{Ч} / \text{СЧЛ}$, где Ч – число лет, остающихся до конца срока службы, СЧЛ – сумма чисел лет срока полезного использования. Например, если

срок полезного использования 5 лет, то сумма чисел лет составит 15 (1+2+3+4+5), а норма амортизации за первый год службы будет 5/15, за второй год 4/15 и т.д.

Этот метод позволяет списать всю стоимость фондов за срок их полезного использования и большую часть стоимости списать в первые годы службы.

4. Метод списания стоимости пропорционально объёму производства.

В этом случае сумма амортизационных отчислений определяется как произведение первоначальной стоимости объекта основных средств и соотношения натурального показателя объёма производства в отчётном периоде к предполагаемому объёму производства за весь срок полезного использования.

Этот метод применяется чаще всего для транспортных средств, так как он позволяет списывать их стоимость пропорционально пробегу.

Для целей налогового учёта применяются линейный (равномерный) метод или нелинейный. При использовании нелинейного метода сумма амортизации рассчитывается как произведение остаточной стоимости основных средств и нормы амортизации. Норма амортизации рассчитывается по формуле:

$N = 2/СПИ * 100 \%$, где 2 – коэффициент ускорения, СПИ – срок полезного использования.

Начиная с месяца, следующего за месяцем, в котором остаточная стоимость амортизируемых основных фондов составит 20 % от первоначальной (восстановительной) стоимости, амортизация по ним начисляется в следующем порядке:

- остаточная стоимость основных средств фиксируется как базовая величина для дальнейших расчётов;
- сумма начисляемых за месяц амортизационных отчислений определяется путём деления базовой стоимости на количество месяцев, оставшихся до истечения срока полезного использования.

Фактически нелинейный метод сочетает в себе методы уменьшаемого остатка стоимости и равномерный. Нелинейный метод позволяет списать большую часть стоимости оборудования в первые годы и одновременно списать всю стоимость основных средств до конца срока их службы. В соответствии с налоговым кодексом выбранный налогоплательщиком метод начисления амортизации не может быть изменён в течение всего периода начисления амортизации по объекту основных средств.

4. Прибыль предприятий

Прибыль предприятия представляет собой финансовый результат его деятельности, рассчитываемый как разность между выручкой от

реализации и затратами на производство и реализацию. Если выручка превышает затраты, то предприятие имеет прибыль, если затраты больше выручки, то финансовым результатом деятельности является убыток. В микроэкономике понятие прибыль определяется как величина, определяемая как разница между общей выручкой и общими издержками, разница между доходами и расходами.

Являясь важнейшей экономической категорией и основной целью деятельности любой коммерческой организации, прибыль отражает чистый доход, созданный в сфере материального производства, и выполняет ряд функций.

По мнению А.М. Ковалёвой, прибыль, во-первых, характеризует экономический эффект, полученный в результате деятельности предприятия. Но все аспекты деятельности предприятия с помощью прибыли оценить невозможно. Такого универсального показателя и не может быть. Именно поэтому при анализе производственно-хозяйственной и финансовой деятельности предприятия используется система показателей.

Значение прибыли состоит в том, что она отражает конечный финансовый результат. Вместе с тем на величину прибыли, ее динамику воздействуют факторы, как зависящие, так и не зависящие от усилий предприятия.

Во-вторых, прибыль обладает стимулирующей функцией. Ее содержание состоит в том, что она одновременно является финансовым результатом и основным элементом финансовых ресурсов предприятия. Реальное обеспечение принципа самофинансирования определяется полученной прибылью. Доля чистой прибыли, оставшейся в распоряжении предприятия после уплаты налогов и других обязательных платежей, должна быть достаточной для финансирования расширения производственной деятельности, научно-технического и социального развития предприятия, материального поощрения работников.

В-третьих, прибыль является одним из источников формирования бюджетов разных уровней. Она поступает в бюджеты в виде налогов и наряду с другими доходными поступлениями используется для финансирования удовлетворения совместных общественных потребностей, обеспечения выполнения государством своих функций, государственных инвестиционных, производственных, научно-технических и социальных программ.⁹¹

Экономическое содержание прибыли дискутируется (см. таблицу 19).

⁹¹ Ковалёва А.М. Финансы. Учебник. М.: С. 345

Дискуссионные вопросы в определении понятия «Прибыль»

| Автор | Определение «Прибыли» |
|----------------------------------|---|
| Селезнева Н.Н. и Ионова А.Ф. | Прибыль- это выраженный в денежной форме чистый доход предприятия на вложенный капитал, характеризующий его вознаграждение за риск осуществления хозяйственной деятельности; прибыль представляет собой разность между совокупными затратами в процессе осуществления хозяйственной деятельности. |
| Шеремет А.Д. и Сайфуллин Р.С. | Прибыль – это часть чистого дохода, который непосредственно получают субъекты хозяйствования после реализации продукции |
| Ковалев В.В. | Прибыль - это особый систематический воспроизводимый ресурс организации, конечная цель развития бизнеса |
| Козырев В. | Прибыль - часть валового дохода, которая формируется в системе коммерческого расчета в процессе кругооборота капитала и количественно выступает как разность между стоимостью валовой продукции и валовыми издержками. |
| Савицкая Г.В. | Прибыль – это часть чистого дохода, который непосредственно получают субъекты хозяйствования после реализации продукции. |
| Маркс К. | Прибыль – это вторичная производная форма прибавочной стоимости, порожденная только наемным трудом |

В бухгалтерском учёте основные виды прибыли отражаются в отчёте о прибылях и убытках. Разность между выручкой от реализации и себестоимостью проданных товаров, работ, услуг представляет собой валовую прибыль предприятия. Разность между валовой прибылью и коммерческими (расходы на рекламу, хранение и перевозку, содержание складов; торговые фирмы по этой же строке приводят и издержки обращения (зарплата продавцов, амортизация основных средств, затраты на аренду торговых помещений и др.) и управленческими (к ним относят зарплату администрации, затраты на их командировки, амортизацию офисного оборудования, стоимость лицензий и т.д.) расходами представляет собой прибыль (убыток) от продаж. Сумма прибыли от продаж и сальдо прочих доходов и расходов представляет собой прибыль (убыток) до налогообложения (в финансовой литературе этот показатель довольно часто называют балансовой прибылью).

Прибыль до налогообложения за вычетом текущего налога на прибыль с учётом отложенных налоговых активов и отложенных налоговых обязательств представляет собой чистую прибыль предприятия. Отложенные налоговые активы и налоговые обязательства возникают у предприятий вследствие разницы в налоговом и бухгалтерском учёте.

Расходы и доходы предприятия могут отличаться на сумму несоответствий в бухгалтерском и налоговом учёте, именно эти разницы и учитываются при расчёте чистой прибыли.

В финансовом менеджменте выделяют также маржинальную прибыль, представляющую собой разность между выручкой от реализации и переменными затратами или по-другому сумму прибыли от реализации и постоянных затрат.

Схематично формирование прибыли представлено в таблице 20.

Таблица 20

Формирование чистой прибыли предприятия

| |
|--|
| Выручка (нетто) от реализации товаров, продукции, работ услуг (за минусом НДС, акцизов и аналог. обязательных платежей) - |
| Себестоимость реализации товаров, продукции, услуг |
| = Валовая прибыль - |
| Коммерческие и управленческие расходы |
| = Прибыль (убыток) от реализации + (-) |
| Прочие доходы |
| Прочие расходы |
| = Прибыль (убыток) отчетного периода - |
| Текущий налог на прибыль и иные аналогичные платежи |
| Чистая прибыль |

К прочим доходам (расходам) относят операционные и внереализационные доходы (расходы). В число операционных доходов включают поступления, связанные с предоставлением за плату во временное пользование активов организации; поступления, связанные с предоставлением за плату прав, возникающих из патентов на изобретения, промышленные образцы и других видов интеллектуальной собственности; поступления, связанные с участием в уставных капиталах других организаций (включая проценты и иные доходы по ценным бумагам); поступления от продажи основных средств и иных активов, отличных от денежных средств (кроме иностранной валюты), продукции, товаров; проценты, полученные за предоставление в пользование денежных средств организации, а также проценты за использование банком денежных средств, находящихся на счете организации в этом банке.

Операционные расходы – это расходы, связанные с предоставлением за плату во временное пользование (временное владение и пользование) активов организации; расходы, связанные с предоставлением за плату прав, возникающих из патентов на изобретения, промышленные образцы и других видов интеллектуальной собственности;

расходы, связанные с участием в уставных капиталах других организаций; проценты, уплачиваемые организацией за предоставление ей в пользование денежных средств (кредитов, займов); расходы, связанные с продажей, выбытием и прочим списанием основных средств и иных активов, отличных от денежных средств (кроме иностранной валюты), товаров, продукции; расходы, связанные с оплатой услуг, оказываемых кредитными организациями.

Внереализационными доходами являются штрафы, пени, неустойки за нарушение условий договоров; активы, полученные безвозмездно, в том числе по договору дарения; поступления в возмещение причиненных организации убытков; прибыль прошлых лет, выявленная в отчетном году; суммы кредиторской и депонентской задолженности, по которым истек срок исковой давности; курсовые разницы; сумма дооценки активов (за исключением внеоборотных активов).

К внереализационным расходам относят штрафы, пени, неустойки за нарушение условий договоров; возмещение причиненных организацией убытков; убытки прошлых лет, признанные в отчетном году; суммы дебиторской задолженности, по которой истек срок исковой давности, других долгов, нереальных для взыскания; курсовые разницы; сумма уценки активов (за исключением внеоборотных активов).

Для расчета налога на прибыль определяется налогооблагаемая прибыль. В соответствии с ПБУ 18/02 «Учет расчетов по налогу на прибыль» налогооблагаемая прибыль отличается от бухгалтерской прибыли на величину постоянных и временных разниц.

Под постоянными разницами понимаются доходы и расходы, формирующие бухгалтерскую прибыль и исключаемые из расчетов налоговой базы по налогу на прибыль. Постоянные разницы возникают, например, в результате превышения фактической величины над нормируемой по рекламным расходам, представительским, суточным расходам при командировках, расходам на страхование и др. Произведение постоянной разницы и налоговой ставки по налогу на прибыль характеризует постоянное налоговое обязательство, т. е. это увеличение налога на прибыль в отчетном периоде в результате различий в учете отдельных затрат в бухгалтерском и налоговом учете.

Под временными разницами понимаются доходы и расходы, формирующие бухгалтерскую прибыль в одном отчетном периоде, а налоговую базу по налогу на прибыль — в других отчетных периодах. Временные разницы в зависимости от характера их влияния на налогооблагаемую прибыль подразделяются на вычитаемые и налогооблагаемые.

Вычитаемые временные разницы возникают тогда, когда налогооблагаемая прибыль в отчетном периоде по определенной операции

временно больше бухгалтерской. Такая ситуация может возникнуть, например, в случае применения разных способом расчета амортизационных отчислений для целей бухгалтерского учета и целей определения налога на прибыль.

Налогооблагаемые временные разницы, напротив, возникают в тех случаях, когда налогооблагаемая прибыль в отчетном периоде по отдельным операциям меньше бухгалтерской прибыли.

Прибыль до налогообложения распределяется между предприятием и государством. Предприятие обязано перечислить в бюджет налог на прибыль и другие обязательные платежи. Чистая прибыль предприятия распределяется им по своему усмотрению. Как правило, она направляется на развитие производства и материальное стимулирование работников. Предприятие может создавать специальные целевые фонды: фонд развития производства, фонд научных исследований, фонд материального стимулирования, резервный фонд, фонд социального развития, фонд жилищного строительства и т.д. Используется прибыль на цели, предусмотренные уставом и финансовой политикой предприятия на потребление и накопление. В акционерных обществах из прибыли выплачиваются дивиденды и проценты по ценным бумагам.

По данным Росстата общая сумма прибыли российских предприятий в последние годы имела устойчивую тенденцию к росту, превысив в 2012 году 9 триллионов рублей. Однако этого нельзя сказать о количестве убыточных предприятий и величине убытка, тенденции снижения убытка у российских предприятий не наблюдается. Доля убыточных предприятий с 1995 года изменялась от 25 до 51 %, в 2012 г. Их удельный вес составил 29 %. Сальдированный финансовый результат деятельности российских предприятий растёт, начиная с 2008 года, ранее 2008 г. также можно отметить тенденцию к росту. В 2012 году разница между прибылями и убытками российских предприятий составила около 8 трлн. руб. Динамика данных о прибылях и убытках российских предприятий, а также о структуре прибыльных и убыточных предприятий в динамике за 1995-2012 годы представлена в таблице 21.

Таблица 21

Динамика финансового результата организаций (без субъектов малого предпринимательства) по РФ (до 1998г. - трлн. рублей, млрд. рублей по данным бухгалтерской отчетности)⁹²

| | Сальдо прибылей и убытков | В % к соответствующему периоду предыдущего года | Сумма прибыли | Удельный вес прибыльных организаций, % | Сумма убытка | Удельный вес убыточных организаций, % |
|------|---------------------------|---|---------------|--|--------------|---------------------------------------|
| 1995 | 251 | в 2,6р. | 288 | 65,8 | 37 | 34,2 |
| 1996 | 125 | 49,9 | 239 | 49,4 | 114 | 50,6 |
| 1997 | 174 | 139,2 | 309 | 49,9 | 135 | 50,1 |
| 1998 | -115 | - | 358 | 46,8 | 473 | 53,2 |
| 1999 | 723 | - | 885 | 59,2 | 162 | 40,8 |
| 2000 | 1191 | 164,6 | 1361 | 60,2 | 170 | 39,8 |
| 2001 | 1141 | 95,9 | 1358 | 62,1 | 217 | 37,9 |
| 2002 | 923 | 80,9 | 1273 | 56,5 | 350 | 43,5 |
| 2003 | 1456 | 157,7 | 1816 | 57,0 | 360 | 43,0 |
| 2004 | 2485 | 170,7 | 2778 | 61,9 | 293 | 38,1 |
| 2005 | 3226 | 129,8 | 3674 | 63,6 | 448 | 36,4 |
| 2006 | 5722 | 177,4 | 6085 | 67,5 | 363 | 32,5 |
| 2007 | 6041 | 105,6 | 6412 | 74,5 | 371 | 25,5 |
| 2008 | 3801 | 69,1 | 5354 | 71,7 | 1553 | 28,3 |
| 2009 | 4432 | 124,1 | 5852 | 68,0 | 1420 | 32,0 |
| 2010 | 6331 | 144,1 | 7353 | 70,1 | 1022 | 29,9 |
| 2011 | 7140 | 114,2 | 8794 | 70,0 | 1654 | 30,0 |
| 2012 | 7824 | 110,8 | 9213 | 70,9 | 1389 | 29,1 |

Финансовый результат (прибыль или убыток) является абсолютным показателем эффекта от деятельности предприятия, а эффективность его деятельности можно оценить с помощью такого относительного показателя, как рентабельность. С помощью этого показателя можно оценить эффективность различных направлений деятельности предприятия путём деления какого-либо вида прибыли на базовый показатель. Например, рентабельность продаж рассчитывается путём деления прибыли от продаж на выручку от реализации, рентабельность активов путём деления прибыли до налогообложения или чистой прибыли на активы, рентабельность производства путём деления

⁹² http://www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/dinfinrez.htm

прибыли от продаж на затраты на производство. Разные авторы предлагают несколько различающиеся подходы к расчёту показателей рентабельности. Официальный орган – Федеральная служба статистика предлагает рентабельность проданных товаров, продукции (работ и услуг) рассчитывать как соотношение между величиной сальдированного финансового результата (прибыль минус убыток) от проданных товаров, продукции (работ, услуг) и себестоимостью проданных товаров, продукции (работ, услуг) с учетом коммерческих и управленческих расходов, В том случае, если сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) от проданных товаров, продукции (работ, услуг) отрицательный - имеет место убыточность. Рентабельность активов Росстат определяет как соотношение сальдированного финансового результата (прибыль минус убыток) и стоимости активов организаций. В том случае, если сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) отрицательный - имеет место убыточность.

Таблица 22

Динамика рентабельности организаций (без субъектов малого предпринимательства) Российской Федерации (по данным бухгалтерской отчетности, в %)

| | Рентабельность активов | Рентабельность проданных товаров, продукции, работ, услуг |
|------|------------------------|---|
| 1995 | 5,3 | 15,8 |
| 1996 | 1,3 | 4,8 |
| 1997 | 1,7 | 6,3 |
| 1998 | -0,9 | 8,1 |
| 1999 | 5,0 | 18,5 |
| 2000 | 7,6 | 18,9 |
| 2001 | 6,1 | 14,4 |
| 2002 | 4,3 | 10,9 |
| 2003 | 5,9 | 10,2 |
| 2004 | 8,5 | 13,2 |
| 2005 | 8,8 | 13,5 |
| 2006 | 12,2 | 13,2 |
| 2007 | 10,4 | 13,1 |
| 2008 | 5,4 | 13,0 |
| 2009 | 5,5 | 10,8 |
| 2010 | 6,7 | 10,0 |
| 2011 | 6,5 | 9,6 |
| 2012 | 6,1 | 8,6 |

Анализ таблицы 22 свидетельствует о недостаточно высоком уровне рентабельности российских предприятий, причём наиболее высокий уровень рентабельности продукции отмечался в годы после финансового кризиса 1988 года, в связи с влиянием импортзамещающего эффекта. К сожалению, начиная с 2004 года этот вид рентабельности постоянно снижается.

5. Финансовое состояние предприятия и пути его оздоровления

Финансовое состояние предприятия (ФСП) характеризуется системой показателей, отражающих состояние капитала в процессе его кругооборота и способность субъекта хозяйствования финансировать свою деятельность на фиксированный момент времени. Разработкам методик анализа финансового состояния предприятий посвящены исследования таких авторов, как И.Т. Балабанов, В.В. Ковалёв, М.И. Литвин, Г.В. Савицкая, Е.С. Стоянова, Р.С. Сайфулин, А.Д. Шеремет и др.

Анализ финансового состояния делится на внутренний и внешний, цели и содержание которых различны.

Внутренний анализ ФСП – это исследование механизма формирования, размещения и использования капитала с целью поиска резервов укрепления финансового состояния, повышения доходности и наращивания собственного капитала субъекта хозяйствования.

Внешний финансовый анализ – это исследование финансового состояния субъекта хозяйствования с целью прогнозирования степени риска инвестирования капитала и уровня его доходности.

По мнению большинства авторов, анализ ФСП включает следующие блоки:

- а) оценка имущественного положения и структуры капитала;
 - анализ размещения капитала;
 - анализ источников формирования капитала;
- б) оценка эффективности и интенсивности использования капитала;
 - анализ рентабельности (доходности) капитала;
 - анализ оборачиваемости капитала;
- в) оценка финансовой устойчивости и платежеспособности;
 - анализ финансовой устойчивости;
 - анализ ликвидности и платежеспособности;
- г) оценка кредитоспособности и риск банкротства.

Для оценки финансового состояния вычисляют ряд коэффициентов, которые сопоставляют с нормативными показателями.

К основным коэффициентам оценки финансового состояния предприятия относятся:

- коэффициенты ликвидности
- коэффициенты деловой активности

- коэффициенты рентабельности (доходности)
- коэффициенты платежеспособности (структуры капитала)
- коэффициенты финансовой устойчивости и финансовой
- независимости

Основной целью финансового анализа в целом является получение определенного числа наиболее представительных параметров, дающих объективную и обоснованную характеристику финансового состояния предприятия. Это относится прежде всего к изменениям в структуре активов и пассивов, в расчетах с дебиторами и кредиторами, в составе прибылей и убытков.

Локальные цели финансового анализа:

- определение финансового состояния предприятия;
- выявление и устранение недостатков в финансовой деятельности;
- поиск резервов улучшения финансового состояния предприятия и его платежеспособности;
- прогноз возможных финансовых результатов, экономической рентабельности, исходя из реальных условий хозяйственной деятельности и наличия собственных и заемных ресурсов, разработка моделей финансового состояния при разнообразных вариантах использования ресурсов;
- разработка конкретных мероприятий, направленных на более эффективное использование финансовых ресурсов и укрепление финансового состояния предприятия.

В литературе, как правило, выделяют четыре типа финансового состояния (финансовой устойчивости) предприятия: абсолютно устойчивое, нормальное финансовое состояние, неустойчивое и состояние финансового кризиса. Для определения типа финансового состояния предприятия используют методику расчёта абсолютных показателей путём соотношения запасов и затрат предприятия с источниками их финансирования или коэффициентный анализ. При соотношении запасов и затрат предприятия с источниками их финансирования рассчитывают показатели наличия и излишка (недостатка) собственных оборотных средств, а также обеспеченности запасов и затрат только собственными источниками финансирования, а затем собственными и заёмными источниками в сумме. Если запасы и затраты предприятия обеспечены собственными оборотными средствами, то состояние предприятие считается абсолютно устойчивым, если для финансирования недостаточно не только собственных, но и заёмных средств, то предприятие находится в состоянии кризиса. При проведении коэффициентного анализа рассчитывают такие основные коэффициенты финансового состояния как ликвидности, платежеспособности, финансовой независимости, финансовой устойчивости, деловой активности и др.

Росстат ежегодно публикует данные о финансовом состоянии отечественных предприятий по таким показателям, как финансовая устойчивость и платежеспособность. Финансовая устойчивость организаций характеризуется состоянием финансовых ресурсов, обеспечивающих бесперебойный расширенный процесс производства и продажи продукции на основе роста прибыли. Основными показателями финансовой устойчивости организаций являются следующие коэффициенты: коэффициент автономии, характеризующий долю собственных средств в общей величине источников средств организаций и определяющий степень независимости от кредиторов; коэффициент обеспеченности собственными оборотными средствами, который рассчитывается как отношение собственных оборотных средств к фактической стоимости всех оборотных средств, находящихся в наличии у организаций. Платежеспособность характеризует возможности организаций своевременно расплачиваться по своим обязательствам. Одним из показателей платежеспособности организаций является коэффициент текущей ликвидности, рассчитываемый как отношение фактической стоимости находящихся в наличии у организаций оборотных средств к наиболее срочным обязательствам организации в виде краткосрочных кредитов и займов, кредиторской задолженности.

По результатам финансового анализа может быть разработана стратегия финансового оздоровления с целью вывода предприятия из неблагоприятного финансового состояния путём комплексного использования внутренних и внешних резервов. К внешним можно отнести выпуск новых акций и облигаций, использование факторинга, лизинга, кредита, привлечение государственных субсидий и т.д. К внутренним – внедрение ресурсосберегающих технологий, сокращение непроизводительных расходов и потерь, повышение качества продукции, более полное использование производственных мощностей, рациональное использование всех видов ресурсов и др.

В федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)» выделены следующие меры финансового оздоровления предприятий: репрофилирование производства, закрытие нерентабельных производств, ликвидация дебиторской задолженности, продажа части имущества должника, уступка прав требований должника, исполнение обязательств предприятия его собственником, продажа части бизнеса и др.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите дефиниции финансов предприятий.
2. Назовите группы финансовых отношений предприятий.
3. Раскройте содержание функций финансов предприятий.
4. Раскройте содержание принципов организации финансов предприятий.
5. На примере предприятий разных организационно-правовых форм рассмотрите задачи финансовых служб предприятий и организацию их деятельности.
6. Рассмотрите состав и структуру основных и оборотных средств предприятий, показатели эффективности их использования.
7. Раскройте сущность и функции прибыли.
8. Рассмотрите порядок формирования и использования разных видов прибыли.
9. Обоснуйте собственную позицию по поводу сущности финансов предприятий или аргументируйте своё согласие (несогласие) с кем-либо из авторов.
10. Назовите основные методы начисления амортизации в бухгалтерском и налоговом учёте.
11. Назовите сходства и различия основных и оборотных фондов.
12. Сравните понятия «оборотные фонды», «оборотные средства», «оборотный капитал».
13. Сравните понятия «основные фонды» и «основные средства».
14. Назовите основные коэффициенты финансового состояния.
15. Назовите основные типы финансовой устойчивости.
16. Назовите основные блоки финансового анализа.
17. Рассмотрите направления финансового оздоровления предприятий.

Глава 8. СТРАХОВАНИЕ

1. Сущность и необходимость страхования.
2. Дискуссионные вопросы сущности и функций страхования.
3. Основные страховые термины.
4. Отрасли и виды страхования.
5. Страховой рынок России и его развитие.

1. Сущность и необходимость страхования

Страхование начало зарождаться в России в середине 18 в., когда в Петербурге и Москве стали появляться первые филиалы английских страховых обществ. В 1765 г. в Риге было основано первое отечественное страховое общество. В 1786 г. в России была установлена государственная монополия на страхование и образованы государственные страховые общества при Государственном заёмном и Государственном ассигнационном банках, осуществляющие страхование строений и товаров от огня.

Экономическая природа возникновения и содержания страхования связана с аккумулярованием средств участников страхования и их перераспределением в пользу тех участников, у которых произошли страховые события, то есть посредством страхования происходит раскладка ущерба между застрахованными. К основным признакам страхования как экономической категории можно отнести следующие:

- наличие перераспределительных отношений;
- наличие страхового риска;
- солидарная ответственность всех застрахованных за возмещение ущерба;
- возвратность страховых платежей;
- замкнутая раскладка ущерба.

Страхование как система экономических отношений представляет собой отношения по поводу перераспределения аккумулируемых страхователями средств на возмещение ущерба при различных неблагоприятных явлениях (страховых случаев). Сущность страхования состоит в обеспечении защиты застрахованных при наступлении страховых рисков и в распределении ущерба между участниками страховых отношений. За счёт платежей всех застрахованных оказывается помощь тем страхователям, у которых возникли потери вследствие случайных событий.

Необходимость существования страхования заключается в обеспечении сохранности государственной, частной и личной собственности, непрерывности общественного воспроизводства,

возмещении ущерба в случае наступления страховых событий, в покрытии возможных убытков юридических лиц, в обеспечении финансирования превентивных мероприятий и мероприятий по устранению последствий наступивших неблагоприятных случаев.

В экономической литературе даются различные дефиниции страхования и рассматриваются различные функции этой категории. В Законе Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» № 4015-1 от 27.11.1992г. с последующими изменениями и дополнениями дано такое определение страхования: «Страхование представляет собой отношения по защите имущественных интересов физических и юридических лиц при наступлении определенных событий (страховых случаев) за счет денежных фондов, формируемых из уплачиваемых ими страховых взносов (страховых премий)». В финансово-кредитном словаре страхование рассматривается как «Система экономических отношений, включающая образование за счёт предприятий, организаций и населения специального фонда средств и использование его для возмещения ущерба в имуществе от стихийных бедствий и других неблагоприятных (случайных) явлений, а также для оказания гражданам или их семьям помощи при наступлении различных событий в их жизни (напр., достижение определённого возраста, утрата трудоспособности, смерть). Страхование выражает особые экономические отношения, отличающиеся от бюджетных и кредитных».⁹³ В более позднем издании финансово-кредитного энциклопедического словаря дана следующая трактовка страхования: «Страхование (англ. Insurance) – экономические отношения по созданию специальных денежных фондов из взносов физических и юридических лиц и последующему использованию этих фондов для возмещения тем же или другим лицам ущерба (вреда) при наступлении различных неблагоприятных событий в их жизни и деятельности, а также для выплат в иных, определённых законом или договором, случаях»⁹⁴

Страхование может осуществляться в добровольной и обязательной формах.

Добровольное страхование осуществляется на основе договора между страхователем и страховщиком. Правила добровольного страхования, определяющие общие условия и порядок его проведения, устанавливаются страховщиком самостоятельно в соответствии с законодательством. Конкретные условия страхования определяются при заключении договора страхования.

Обязательным является страхование, осуществляемое в силу закона.

⁹³ Финансово-кредитный словарь: В 3-х т. Т.3. М.: Финансы и статистика, 1988, С. 178-179.

⁹⁴ Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Колл. авторов: Под общей ред. А.Г. Грязновой. М.: Финансы и статистика, 2002, С. 919.

Виды, условия и порядок проведения обязательного страхования определяются соответствующими законами Российской Федерации.

Объектами страхования могут быть не противоречащие законодательству Российской Федерации имущественные интересы:

- связанные с жизнью, здоровьем, трудоспособностью и пенсионным обеспечением страхователя или застрахованного лица (личное страхование);

- связанные с владением, пользованием, распоряжением имуществом (имущественное страхование);

- связанные с возмещением страхователем причиненного им вреда личности или имуществу физического лица, а также вреда, причиненного юридическому лицу (страхование ответственности).

Страховая деятельность лицензируется и может осуществляться только юридическими лицами, имеющими лицензию на осуществление страховой деятельности на территории Российской Федерации. Лицензии выдаются на осуществление добровольного и обязательного личного страхования, имущественного страхования и страхования ответственности, а также перестрахования, если предметом деятельности страховщика является исключительно перестрахование. При этом в лицензиях указываются конкретные виды страхования, которые страховщик вправе осуществлять.

В целях соблюдения требований законодательства Российской Федерации о страховании, эффективного развития страховых услуг, защиты прав и интересов страхователей, страховщиков, иных заинтересованных лиц и государства федеральным органом исполнительной власти по надзору за страховой деятельностью за страховой деятельностью осуществляется государственный надзор.

В соответствии с законодательством федеральный орган исполнительной власти по надзору за страховой деятельностью выполняет следующие функции:

а) выдача страховщикам лицензий на осуществление страховой деятельности;

б) ведение единого Государственного реестра страховщиков и объединений страховщиков, а также реестра страховых брокеров;

в) контроль за обоснованностью страховых тарифов и обеспечением платежеспособности страховщиков;

г) установление правил формирования и размещения страховых резервов, показателей и форм учета страховых операций и отчетности о страховой деятельности;

д) выдача в предусмотренных настоящим Законом случаях разрешений на увеличение размеров уставных капиталов страховых организаций за счет средств иностранных инвесторов, на совершение

сделок с участием иностранных инвесторов по отчуждению акций (долей в уставных капиталах) страховых организаций, а также на открытие филиалов страховыми организациями с иностранными инвестициями;

е) разработка нормативных и методических документов по вопросам страховой деятельности, отнесенным настоящим Законом к компетенции федерального органа исполнительной власти по надзору за страховой деятельностью;

ж) обобщение практики страховой деятельности, разработка и представление в установленном порядке предложений по развитию и совершенствованию законодательства Российской Федерации о страховании.

Федеральный орган исполнительной власти по надзору за страховой деятельностью вправе:

а) получать от страховщиков установленную отчетность о страховой деятельности, информацию об их финансовом положении, получать необходимую для выполнения возложенных на нее функций информацию от предприятий, учреждений и организаций, в том числе банков, а также от граждан;

б) производить проверки соблюдения страховщиками законодательства Российской Федерации о страховании и достоверности представляемой ими отчетности;

в) при выявлении нарушений страховщиками требований Закона об организации страхового дела давать им предписания по их устранению, а в случае невыполнения предписаний приостанавливать или ограничивать действие лицензий этих страховщиков впредь до устранения выявленных нарушений либо принимать решения об отзыве лицензий;

г) обращаться в арбитражный суд с иском о ликвидации страховщика в случае неоднократного нарушения последним законодательства Российской Федерации, а также о ликвидации предприятий и организаций, осуществляющих страхование без лицензий.

2. Дискуссионные вопросы сущности и функций страхования

Главной темой дискуссий по поводу сущности страхования является отнесение этой категории к финансовым или экономическим категориям.

В первые десятилетия развития отечественной экономической науки многие учёные-финансисты рассматривали страхование как элемент категории финансов, приписывали ему характерные для финансов функции и роль. В те годы это было оправдано, так как страховая деятельность была монополизирована государством, а страховые фонды многие годы включались в бюджетную систему. Страхование при социализме выражало перераспределительные отношения по поводу

создания, перераспределения и использования страхового фонда, и таким образом, имело два ключевых признака финансов. Однако сущностной характеристикой страхования является замкнутая раскладка ущерба между участниками страхования и обязательная привязка к возможности наступления страхового случая, что не характерно для финансов.

По мере развития финансовой науки изменялись и взгляды на страхование как категорию. Так, в учебном пособии под руководством В.П. Дьяченко читаем: «Являясь методом перераспределения денежных ресурсов, страхование в то же время резко отличается от других методов перераспределения. Дело в том, что аккумулируемые Госстрахом средства имеют строго целевое назначение: создание страхового фонда для возмещения убытков, причиняемых народному хозяйству стихийными бедствиями, на предупреждение этих бедствий и на борьбу с ними. Остальные же методы народного дохода, как правило, ставят своей задачей аккумуляцию общего фонда государственных ресурсов. Затем в области государственного страхования существует своеобразная возвратность аккумулированных средств в виде прямой обязанности страховых органов возмещать застрахованным хозяйствам убытки от стихийных бедствий. Специфическая особенность этой возвратности заключается прежде всего в том, что все платежи застрахованных теряют свой индивидуальный характер и обезличиваются в общей массе страховых поступлений»⁹⁵. Впоследствии В.П.Дьяченко высказывался с ещё большей определённости: «Область страхования – это область особых денежных отношений, занимающих промежуточное место между финансами и кредитными отношениями».⁹⁶

Особенности страхования выделяли также В.В. Лавров, доказывающий ограниченность сферы использования страхового фонда и его создание за счёт децентрализованных взносов страхователей,⁹⁷ Е.В. Коломин, обосновывающий промежуточную финансово-кредитную сущность страхования.⁹⁸ Автор многих трудов в области страхования проф. Л.И. Рейтман также выделял особенности страхования и называл страхование как самостоятельной экономической, так и финансовой категорией, имеющей специфические особенности. Так, в учебном пособии под ред. Н.В. Гаретовского проф. Л.И. Рейтман пишет: «Страхование при социализме является самостоятельной экономической категорией, подчинённой категории финансов»⁹⁹ и далее «Страхование как

⁹⁵ Финансы и кредит СССР. Составлено авторским коллективом под рук. проф. В.П.Дьяченко, под ред. проф. Г.А.Козлова. Госфиниздат, 1940, С. 353-354.

⁹⁶ Дьяченко В.П. Товарно-денежные отношения и финансы при социализме. М.: Наука, 1974, С. 442-443.

⁹⁷ Финансы и кредит СССР. Колл. авторов под рук. В.В. Лаврова. М.: Финансы, 1972, С. 245-246.

⁹⁸ Коломин Е.В. Теоретический аспект развития государственного страхования в СССР / Финансы СССР, № 3, 1982, С. 46.

⁹⁹ Финансы социалистического общества. Учебное пособие под ред.Н.В. Гаретовского. М.: Финансы и статистика, 1985, С. 262.

финансовая категория представляет собой совокупность особых денежных перераспределительных отношений, связанных с преодолением последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных событий. Оно отличается от других финансовых перераспределительных категорий социализма следующими признаками, характеризующими его специфичность».¹⁰⁰ К признакам, характеризующим специфичность страхования, он относит чрезвычайность, замкнутость перераспределительных отношений и раскладку ущерба между страхователями, распределение ущерба как в пространстве, так и во времени, эквивалентность отношений между страхователями, уплачивающими взносы, и страховой организацией, которая формирует и использует страховой фонд (без учёта заложенных в тарифах средств на содержание страховой организации).¹⁰¹

Самостоятельной экономической категорией считает страхование В.В. Шахов, который пишет: «общими чертами, объединяющими страхование с финансами и кредитом можно считать, во-первых, их объективный характер и, во-вторых, единство денежной формы выражения. Но страхование имеет своё экономическое содержание и соответствующие ему формы проявления, которые выражаются в их функциях: формирование специализированного страхового фонда денежных средств, возмещение ущерба и личное материальное обеспечение граждан, предупреждение страхового случая и сокращение размера убытков от стихийных бедствий и несчастных случаев»¹⁰²

Единый взгляд на трактовку сущности и функций страхования отсутствует и в учебной финансовой литературе начала 2000-х г.г. Так, по мнению И.Т. Балабанова, А.И. Балабанова «Страхование является экономической и финансовой категорией. Его сущность заключается в распределении ущерба между всеми участниками страхования. Это своего рода кооперация по борьбе с последствиями стихийных бедствий и противоречиями, возникающими внутри общества из-за различия имущественных интересов людей, вступающих в производственные отношения».¹⁰³ Шихов А.К. пишет: «Экономическая сущность страхования заключается в замкнутых перераспределительных отношениях между участниками страхования по поводу формирования за счёт уплачиваемых страховых премий (взносов) специальных денежных фондов и использования их для защиты имущественных интересов этих участников (страхователей) при страховых случаях».¹⁰⁴ В учебнике П.И. Вахрина, А.С.

¹⁰⁰ Там же, С. 263-264.

¹⁰¹ Там же, С. 264.

¹⁰² В.В. Шахов. Страхование как самостоятельная экономическая категория. / Финансы, № 2, 1995, С. 40-41.

¹⁰³ И.Т. Балабанов, А.И. Балабанов. Страхование. Организация. Структура. Практика. СПб.: Питер, 2001, С. 45-46.

¹⁰⁴ Шихов А.К. Страхование. Учебное пособие для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000, С. 19.

Нешитого читаем: «Страхование – экономическая категория, являющаяся составной частью финансов. Экономическая сущность страхования связана с созданием целевых денежных фондов, которые формируются за счёт денежных взносов юридических и физических лиц с последующим их использованием на возмещение ущерба, причинённого стихийными бедствиями и иными обстоятельствами».¹⁰⁵

Анализ литературы показывает, что большинство авторов считают страхование самостоятельной экономической категорией, тесно связанной с финансами, а также кредитом. Тем не менее, при выделении специфики страхования мнения расходятся. Так, по мнению В.В. Шахова, «для финансов всегда необходимы товарно-денежные отношения. Если их нет, то нет и финансов. Страхование же может быть и натуральным и не обязательно связано с формированием страхового фонда».¹⁰⁶ Однако, В.В. Шахов, называя общие черты, объединяющие страхование с финансами и кредитом, выделяет единство денежной формы выражения.¹⁰⁷ Л.И. Рейтман пишет: «при страховании всегда возникают только перераспределительные отношения по формированию и использованию страхового фонда. Эти отношения безусловно являются финансовыми, поскольку они связаны с односторонним движением денежной формы стоимости, т.е. тем специфическим признаком, который характеризует категорию финансов. Особенность страхования здесь состоит лишь в том, что указанное движение денежной формы стоимости подчинено степени вероятности нанесения ущерба в результате наступления случайного разрушительного события, т.е. страхового случая».¹⁰⁸ Кроме того, последний считает, что специфичность категории страхования проявляется и в возвратности средств страхового фонда, что приближает страхование к категории кредита.¹⁰⁹

Зарубежные авторы выделяют три специфичных признака страхования:

- страхование покрывает потребность страхователя в деньгах;
- величина этой потребности неопределённая, но поддаётся оценке;
- через страхование происходит выравнивание рисков в масштабах всего народного хозяйства.¹¹⁰

Т.Е. Гварлиани исследует амортизационную теорию страхования (создания страхового фонда), основоположниками которой являются немецкие учёные А. Вагнер и Е. Шредер. В соответствии с их точкой зрения, источником образования страхового фонда является обновление стоимости

¹⁰⁵ Вахрин П.И., Нешитой. А.С. Финансы. Учебник для вузов – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2003, С. 416.

¹⁰⁶ Шахов В.В.. Страхование как самостоятельная экономическая категория. / Финансы, № 2, 1995, С. 38.

¹⁰⁷ Там же, С. 39.

¹⁰⁸ Рейтман Л.И. Страхование как финансово-кредитная категория. / Сб. Вопросы сущности и функций финансов в системе производственных отношений при социализме. М.: МФИ, 1988, С. 85.

¹⁰⁹ Там же, С. 86.

¹¹⁰ Страховое дело. Учебник в двух томах. Т.1. М.: Экономистъ, 2004, С. 94.

капитала и перенесение её на стоимость готового продукта, как и при образовании амортизационного фонда. Разница лишь в том, что масштабом, определяющим величину переходящей с капитала на продукт и, таким образом, обновляемой доли стоимости, является в амортизационном фонде мера изнашивания, а в страховом фонде – мера риска. По мнению Т.Е. Гварлиани, суть амортизационной теории следует уточнить. Она не в том, что источником формирования страхового фонда может служить и перенесённая (т.е. старая) стоимость, а в том, чтобы определить страховые отношения в рамках формирования и использования фонда возмещения. Автор вносит уточнение в определение сущности страхования с точки зрения охвата им не только функции перераспределения национального дохода, но и распределения валового внутреннего продукта и замечает, что многообразие видов страхования служит основой для образования различных источников страхового фонда.¹¹¹

Поскольку взгляды на сущность страхования различны, постольку различаются и мнения о функциях страхования. В литературе рассматривается более десяти функций страхования. Наиболее часто авторы называют такие функции как формирование специализированного страхового фонда денежных средств, возмещение ущерба и личное материальное обеспечение граждан, предупреждение страхового случая и сокращение размеров убытков от стихийных бедствий и несчастных случаев, распределительная, контрольная, рисковая, предупредительная, сберегательная. В целом различные точки зрения по поводу функций страхования можно условно объединить в две группы. В первую группу можно включить функции, вытекающие из направлений деятельности страховых компаний, во вторую – вытекающие из функций финансов. Авторы, придерживающиеся первой точки зрения, (Шихов А.К., Шахов В.В. и др.) называют такие функции страхования: формирование страхового фонда, возмещение ущерба, предупреждение страховых случаев, инвестирование временно свободных средств страховых резервов и др. Согласно второй точки зрения, (Рейтман Л.И., Балабанов А.И., Балабанов И.Т. и др.) страхование выполняет следующие функции: рисковую, сберегательную, контрольную, предупредительную.

По мнению Шахова В.В., страховые фонды обеспечивают стабильность страхования, гарантию выплат и возмещений. Он считает, что через функцию формирования спецстрахового фонда решается и проблема инвестиций временно свободных средств в банковские и другие коммерческие структуры, вложения средств в недвижимость, приобретения ценных бумаг и т.п. По его мнению, функция возмещения ущерба гражданам и материального их обеспечения является характерной именно для этой экономической категории. Право на возмещение ущерба имеют только те

¹¹¹ Гварлиани Т.Е.. Дискуссионные вопросы теории страхования. / Финансы, № 9, 1988, С. 45.

субъекты, физические и юридические лица, которые участвуют в образовании страхового фонда. Посредством этой функции страхование обеспечивает реализацию объективной экономической необходимости страховой защиты и здоровья граждан, сохранность их имущества, общественную и производственную деятельность, а также весь круг рисков, связанных с деятельностью юридических лиц. Сущность предупредительной функции, на взгляд Шахова В.В., состоит в том, что располагая страховыми фондами компания объективно заинтересована в длительном использовании этих средств и стремится к сокращению вероятности выплат путём уменьшения вероятности страхового случая.¹¹²

По мнению Рейтмана Л.И. в специфических функциях страхования – рискованной, предупредительной, сберегательной и контрольной, находит своё проявление распределительная функция финансов.¹¹³ Эти же функции называют Балабанов И.Т. и Балабанов А.И. Они считают, что рискованная функция страхования выражается в возмещении риска, в рамках этой функции происходит перераспределение денежной формы стоимости между участниками страхования в связи с последствиями случайных страховых событий и что эта функция является главной, так как страховой риск как вероятность ущерба, непосредственно связан с основным назначением страхования по возмещению материального ущерба пострадавших. Назначением предупредительной функции, по их мнению, является финансирование за счёт средств страхового фонда мероприятий по уменьшению страхового риска, а сберегательная функция заключается в том, что при помощи страхования сберегаются денежные суммы на дожитие, что вызвано потребностью в страховой защите достигнутого семейного достатка. Эти авторы считают, что контрольная функция страхования выражается в наблюдении за строго целевым формированием и использованием средств страхового фонда.¹¹⁴

По мнению Орланюк Л.А. вряд ли правомерно относить к функциям страхования рискованную и предупредительную функцию. Она считает, что «Перераспределительные отношения по поводу формирования и использования страхового фонда на возмещение ущерба опосредуются рискованной функцией, а отношения по поводу формирования и использования страховщиком средств на ведение дела и отношения с государственным бюджетом выходят за рамки этой функции, так как страхование предполагает эквивалентность отношений страхователя и страховщика. Формирование и распределение средств на ведение дела не является также задачей предупредительной функции государственного страхования. Следовательно,

¹¹² Шахов В.В. Страхование как самостоятельная экономическая категория. / Финансы, № 2, 1995, С. 39.

¹¹³ Страховое дело. Учебник под ред. Рейтмана Л.И. М.: Банковский и биржевой научно-консультационный центр, 1992, С. 17.

¹¹⁴ Балабанов А.И., Балабанов И.Т. Страхование. СПб.: Питер. 2001, С. 49.

перераспределительная функция государственного страхования не может быть сведена к рискованной и предупредительной функциям.»¹¹⁵ В более позднем издании она называет три функции страхования: функцию формирования специализированного страхового фонда в объёме, обусловленном характером случайных событий, частотой их наступления и социальными последствиями; компенсационную функцию, которая выражается в удовлетворении имущественных интересов страхователей, обусловленных возможностью наступления случайного события; предупредительную функцию, на основе которой осуществляется минимизация потенциального ущерба, в том числе в процессе приёма рисков на страхование и проведения предупредительных мероприятий.»¹¹⁶

Мельникова М.С. считает, что страхование выполняет три функции: рискованную, сберегательную и контрольную. Отвергая предупредительную функцию она пишет: «... человек использует страхование как способ возмещения ущерба от наступившего события именно потому, что предотвратить это событие не в его силах... страхование само по себе не выполняет предупредительной функции, страховые компании и государственные фонды занимаются финансированием предупредительных мероприятий в качестве дополнительной услуги».¹¹⁷

На наш взгляд, более правомерна позиция, согласно которой функции страхования вытекают из функций финансов. Однако мы считаем необоснованным выделение у страхования предупредительной и сберегательной функций. Обоснованным можно считать мнение о выделении сберегательной функции только при страховании жизни на дожитие, так как этот вид страхования не предполагает наступления каких-то рискованных событий и выплаты страховых возмещений при нанесении ущерба. Страховым случаем является при этом сам факт нахождения застрахованного лица в живых. Однако даже в этом случае страхователь не преследует в первую очередь цели сохранить свои сбережения, а в основе принятия решения о страховании лежит цель получения определённой суммы в случае смерти. Социологические опросы показывают, что сбережение денежных средств население связывает прежде всего с банковскими депозитами, но не со страхованием.

В то же время, рассматривая страхование жизни, некоторые авторы говорят об отсутствии рискованной функции при осуществлении этого вида страхования. На наш взгляд, страховой риск в данном случае всё-таки существует, так как страховщик берёт на себя риск внезапности

¹¹⁵ Вопросы сущности и функций финансов в системе производственных отношений социализма. Сб. научн. трудов/ М.: МФИ, 1988, С. 89-90.

¹¹⁶ Страховое дело: Учебник для нач. проф. образования / Л.А.Орланюк-Малицкая, Л.О. Алексеев, В.В. Аленичев и др.; Под ред. Л.А. Орланюк-Малицкой. – М.: Издательский центр «Академия», 2003, С. 8.

¹¹⁷ Мельникова М.С. К вопросу о функциях страхования/г. Ижевск, Вестник Удмуртского университета, № 3, 2002, С. 224.

наступления страхового случая и связан он с неопределённостью сроков наступления смерти.

3. Основные страховые термины

Основными терминами в области страхового дела являются следующие: страхователь, страховщик, страховой агент, страховой брокер, сюрвейер, аджастер, страховой риск, страховой случай, страховая выплата, страховое поле, страховой полис, страховая сумма, страховое возмещение, страховое обеспечение, страховой взнос и страховой тариф, сострахование, перестрахование, франшиза.

Страхователями признаются юридические лица и дееспособные физические лица, страхующие своё имущество или лично себя, заключившие со страховщиками договоры страхования либо являющиеся страхователями в силу закона.

Страховщиками являются организации, которые берут на себя обязательства возместить страхователям ущерб от произошедших страховых событий, ими признаются юридические лица любой организационно - правовой формы, предусмотренной законодательством Российской Федерации, созданные для осуществления страховой деятельности (страховые организации и общества взаимного страхования) и получившие в установленном законом порядке лицензию на осуществление страховой деятельности на территории Российской Федерации. Законодательными актами Российской Федерации могут устанавливаться ограничения при создании иностранными юридическими лицами и иностранными гражданами страховых организаций на территории Российской Федерации.

Предметом непосредственной деятельности страховщиков не могут быть производственная, торгово-посредническая и банковская деятельность.

Страховщики могут осуществлять страховую деятельность через страховых агентов и страховых брокеров. Кроме того, для оценки страховых рисков страховщики пользуются услугами профессиональных оценщиков: сюрвейеров и аджастеров. Сюрвейер – это оценщик имущества, принимаемого на страхование. Аджастер – уполномоченное лицо страховщика, занимающееся установлением причин, характера и размера убытков. Страховые агенты - физические или юридические лица, действующие от имени страховщика и по его поручению в соответствии с предоставленными полномочиями. Страховые брокеры - юридические или физические лица, зарегистрированные в установленном порядке в качестве предпринимателей, осуществляющие посредническую деятельность по страхованию от своего имени на основании поручений страхователя либо

страховщика.

Страховым риском является предполагаемое событие или совокупность событий, на случай наступления которых проводится страхование. Событие, рассматриваемое в качестве страхового риска, должно обладать признаками вероятности и случайности его наступления.

Страховым случаем является совершившееся событие, предусмотренное договором страхования или законом, с наступлением которого возникает обязанность страховщика произвести страховую выплату страхователю, застрахованному лицу, выгодоприобретателю или иным третьим лицам. При страховом случае с имуществом страховая выплата производится в виде страхового возмещения, при страховом случае с личностью страхователя или третьего лица - в виде страхового обеспечения.

Под страховым полем понимают совокупность объектов, охваченных страхованием.

Страховой суммой является определенная договором страхования или установленная законом денежная сумма, исходя из которой устанавливаются размеры страхового взноса и страховой выплаты, если договором или законодательными актами Российской Федерации не предусмотрено иное.

Под страховым возмещением понимается сумма, выплачиваемая страховыми органами при наступлении страхового случая.

При страховании имущества страховая сумма не может превышать его действительной стоимости на момент заключения договора (страховой стоимости), а страховое возмещение не может превышать размера прямого ущерба застрахованному имуществу страхователя или третьего лица при страховом случае, если договором страхования не предусмотрена выплата страхового возмещения в определенной сумме.

В том случае, когда страхователь заключил договоры страхования имущества с несколькими страховщиками на сумму, превышающую в общей сложности страховую стоимость имущества (двойное страхование), то страховое возмещение, получаемое им от всех страховщиков по страхованию этого имущества, не может превышать его страховой стоимости. При этом каждый из страховщиков выплачивает страховое возмещение в размере, пропорциональном отношению страховой суммы по заключенному им договору к общей сумме по всем заключенным этим страхователем договорам страхования указанного имущества.

Страховым взносом (страховой премией) является плата за страхование, которую страхователь обязан внести страховщику в соответствии с договором страхования или законом. Размер страхового взноса зависит от двух основных величин: страховой суммы и страхового тарифа (тарифной ставки).

Страховой тариф представляет собой ставку страхового взноса с единицы страховой суммы или объекта страхования. Страховые тарифы по обязательным видам страхования устанавливаются или регулируются в соответствии с законами об обязательном страховании. Страховые тарифы по добровольным видам личного страхования, страхования имущества и страхования ответственности могут рассчитываться страховщиками самостоятельно. Конкретный размер страхового тарифа определяется в договоре страхования по соглашению сторон. Тарифная ставка состоит из нетто-ставки, которая идёт на возмещение ущерба и нагрузки, предназначенной для покрытия расходов по проведению страховых операций. Нетто-ставка плюс нагрузка образуют брутто-ставку или тарифную ставку.

Объект страхования может быть застрахован по одному договору совместно несколькими страховщиками (сострахование). При этом в договоре должны содержаться условия, определяющие права и обязанности каждого страховщика. С целью перераспределения части риска страховщик может применить перестрахование. Перестрахованием является страхование одним страховщиком (перестрахователем) на определенных договором условиях риска исполнения всех или части своих обязательств перед страхователем у другого страховщика (перестраховщика). Страховщик, заключивший с перестраховщиком договор о перестраховании, остается ответственным перед страхователем в полном объеме в соответствии с договором страхования.

Франшиза – предусмотренное условиями страхования освобождение страховщика от возмещения убытков, не превышающих определённый размер. Франшиза устанавливается в процентах к страховой сумме или в абсолютных величинах. Различают два вида франшизы: вычитаемая (безусловная) и невычитаемая (условная). При условной франшизе страховщик освобождается от ответственности за ущерб, не превышающий установленной суммы франшизы и должен возместить ущерб полностью, если его размер больше суммы франшизы. При безусловной франшизе ущерб во всех случаях возмещается за вычетом установленной франшизы.

4. Отрасли и виды страхования

В зависимости от совокупности обстоятельств, с которыми страхователь связывает защиту имущественных и личных интересов, выделяются отрасли и виды страхования. Классификация по отраслям является более общей, внутри отраслей выделяются виды страхования. Согласно Гражданскому кодексу РФ выделяется три крупных объекта страхования:

- риск утраты (гибели), недостачи или повреждения определённого имущества;

- риск ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц, а в случаях, предусмотренных законом, также ответственности по договорам – риск гражданской ответственности;

- риск убытков от предпринимательской деятельности из-за нарушения своих обязательств контрагентами предпринимателя или изменений условий этой деятельности по независящим от предпринимателя обстоятельствам, в том числе риск неполучения ожидаемых доходов – предпринимательский риск.

В соответствии со ст. 4 Закона «Об организации страхового дела в РФ» выделяется три отрасли страхования: личное страхование, имущественное страхование, страхование ответственности.

Личное страхование предусматривает страхование имущественных интересов, связанных с жизнью, здоровьем и трудоспособностью страхователя или застрахованного лица. Наиболее распространены следующие виды личного страхования: страхование жизни, страхование от несчастных случаев, медицинское страхование. В зависимости от условий страхования каждый вид подразделяется ещё и на подвиды. Так, например, в страховании жизни различают смешанное страхование, страхование жизни с фиксированным сроком выплаты, страхование на случай смерти и др.

Имущественное страхование представляет собой систему отношений между страхователями и страховщиками по оказанию последними страховых услуг по защите имущественных интересов, связанных с владением, пользованием и распоряжением имуществом. Наиболее распространены следующие виды имущественного страхования: страхование транспорта (наземного, воздушного, водного), грузов, зданий, сооружений и оборудования, хозяйственных построек, отдельных помещений, продукции, инвентаря, мебели и т.д.

Страхование ответственности – это страхование имущественных интересов, связанных с возмещением страхователем причинённого им вреда личности или имуществу физического лица, а также вреда причинённого юридическому лицу. К основным видам страхования ответственности относят страхование гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств, гражданской ответственности перевозчика, гражданской ответственности предприятий – источников повышенной опасности, профессиональной ответственности, ответственности за неисполнение обязательств, иных видов ответственности.

В экономической литературе часто называется ещё одна отрасль страхования – страхование рисков. Эта отрасль включает два вида

страхования – страхование предпринимательских рисков и страхование финансовых рисков.

В мировой практике используется несколько иная классификация. Страхование делится на две крупные сферы: страхование жизни и страхование иное, чем страхование жизни. Затем критерием классификации выступает, как правило, вид застрахованного риска, например, страхование от огня, либо сфера действия риска, например, морское страхование, страхование космических объектов. Ещё одним критерием для классификации страхования является круг страхователей и застрахованных лиц, например, коллективное страхование жизни, индивидуальное страхование от несчастных случаев.

5. Страховой рынок России и его развитие.

В финансовой литературе даются разные определения понятия «страховой рынок». Так, например, в учебнике «Финансы» под ред. Лушина С.И., Слепова В.А. сказано: «Страховой рынок представляет собой сложную развивающуюся интегрированную систему, к звеньям которой относятся страховые организации, страхователи, страховые продукты, страховые посредники, профессиональные оценщики страховых рисков и убытков, объединения страховщиков, объединения страхователей и система его государственного регулирования»¹¹⁸. В учебнике «Страховое дело» под ред. Л.А. Орланюк-Малицкой дано следующее определение страхового рынка: «Страховой рынок является совокупностью социально-экономических отношений по поводу купли-продажи специфического товара – страховой услуги, в процессе которых реализуется страховой интерес граждан и юридических лиц, удовлетворяется потребность в обеспечении страховой защиты их имущественных интересов».¹¹⁹ По мнению Ю. Бугаева страховой рынок представляет собой систему экономических отношений, составляющую сферу деятельности страховщиков и перестраховщиков в данной стране, группе стран и в международном масштабе по оказанию соответствующих страховых услуг страхователям.¹²⁰ В финансово-кредитном энциклопедическом словаре 2002 г. понятие «Страховой рынок» не выделено. В более раннем издании финансово-кредитного словаря сказано: «Страховой рынок – при капитализме сфера оказания услуг по страхованию, осуществляемых страховыми компаниями. Выражает определённую систему экономических отношений между страховщиком – продавцом специфического товара

¹¹⁸ Финансы. Учебник под ред. С.И. Лушина, В.А. Слепова. М.: Изд-во Российской экономической академия. 2000 г. С. 332-333.

¹¹⁹ Страховое дело: Учебник для нач. проф. образования/ Л.А. Орланюк-Малицкая, Л.О. Алексеев, В.В. Аленичев и др.; Под ред. Л.А. Орланюк-Малицкой. – М.: Издательский центр «Академия», 2003. С. 40.

¹²⁰ Бугаев Ю. Есть ли страховой рынок в России и каков он?/ Страховое дело, 1997, № 5.

страхового покрытия и страхователем - покупателем этого товара»¹²¹

Страховые рынки классифицируют по различным признакам.

По территориальному признаку различают:

- внутренний – местный рынок, в котором имеется спрос на какие-либо виды страховых услуг;

- внешний – действие страхования распространяется за пределы данного региона (страхование финансовых рисков, гражданской ответственности владельцев автотранспорта и др.)

- мировой или международный – действие страхования распространяется за пределы страны (международный туризм, страхование ответственности за рубежом и др.)

По отраслевому признаку:

Рынок личного, имущественного страхования и страхования ответственности.

На рисунке 13 отражены основные субъекты страхового рынка.



Рис. 13. Субъекты страхового рынка

Необходимыми условиями существования страхового рынка является наличие потребностей общества в страховых услугах и наличие страховщиков, способных удовлетворить эту потребность.

Развитие страхового рынка в России происходит недостаточно быстрыми темпами. Данные статистики свидетельствуют, что более половины граждан России и юридических лиц не имеют ни одного

¹²¹ Финансово-кредитный словарь: В 3-х т. Т.3. М.: Финансы и статистика, 1988, С. 206.

договора страхования. На страховом рынке по-прежнему невелик ассортимент страховых услуг.

Россия занимает незначительное место на мировом рынке страховых услуг – всего 0,2 % мирового объёма страховых премий. Среднестатистический россиянин тратил на страхование порядка 25 дол. в год, тогда как в странах ЕС это цифра превышает 1800 дол. В России страхование значительно уступает другим видам финансовых услуг. Активы российских страховщиков несопоставимы с активами банков. Страхование в России сконцентрировано – 15 страховых компаний собирают более половины взносов на открытом рынке страхования, а на тройку лидеров («РЕСО-Гарантия», «Ингосстрах» и «Росгосстрах») приходится как правило 30 % всех собранных премий. Рынок открытого (конкурентного) страхования оценивается в России в 49 % от всего объёма рынка реального добровольного страхования. Безусловным лидером на российском рынке долгосрочного страхования жизни является американская компания AIG (24 %).¹²² О невысоком уровне развития страхования в России свидетельствует показатель доли страхования в ВВП (таблица 23).

Таблица 23

Уровень проникновения страхования в разных странах, %

| Страна | Уровень |
|----------------|---------|
| Россия | 2,31 |
| Колумбия | 2,4 |
| Иордания | 2,4 |
| Эстония | 2,5 |
| Кения | 2,5 |
| Австралия | 6,1 |
| Германия | 6,7 |
| Италия | 7,2 |
| Нидерланды | 9,4 |
| Франция | 11 |
| Швейцария | 11 |
| Великобритания | 16 |
| США | 8,8 |
| Япония | 10,5 |
| Индия | 4,8 |

В Концепции развития страхования в Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2002 г. № 1361-р, выделены следующие факторы, которые негативно повлияли на развитие страхования:

- существующий уровень платежеспособности и спроса граждан и

¹²² Страховой рынок России: отчётные и реальные показатели. / Финансы, № 8, 2004, С. 64.

юридических лиц на страховые услуги;

- использование не в полной мере рыночного механизма в области страхования, и в частности неразвитость обязательного страхования, без чего не может активно развиваться рынок добровольного страхования;

- отсутствие надежных инструментов долгосрочного размещения страховых резервов;

- ограничение конкуренции в некоторых секторах рынка страховых услуг и на территориях, в частности, путем создания аффилированных и уполномоченных страховых организаций;

- отсутствие системы мер по совершенствованию законодательства о налогах и сборах в сфере рынка страховых услуг;

- низкий уровень капитализации страховых организаций, а также неразвитость национального перестраховочного рынка, приводящие к невозможности страхования крупных рисков без значительного участия иностранных перестраховочных компаний и необоснованному оттоку значительных сумм страховой премии за границу;

- информационная закрытость рынка страховых услуг, создающая проблемы для потенциальных страхователей в выборе устойчивых страховых организаций;

- несовершенство правового и организационного обеспечения государственного страхового надзора.

Несмотря на негативные моменты, страховой рынок в России развивается, возникают новые направления и продукты в страховании. По мнению специалистов Всероссийского союза страховщиков к перспективным видам страхования в России следует отнести обязательное страхование ответственности предприятий, эксплуатирующих особо опасные производства, обязательное страхование производителей товаров, работ (услуг), страхование ответственности устроителей массовых мероприятий, накопительное страхование жизни, страхование интеллектуальной собственности, ипотечное страхование.

Всероссийским союзом страховщиков в 2012 году была разработана Стратегия развития страхования до 2020 года. По мнению Союза страховщиков реализация данной стратегии позволит российскому рынку страхования осуществить прорыв в развитии – от рынка размером в 665 млрд. рублей (23 млрд. долларов США) в 2011 г. (что равняется примерно одной четверти от совокупной премии какой-либо из ведущих мировых страховых компаний) и уровнем проникновения страхования в 1,22% от ВВП (без учета ОМС) к рынку с уровнем проникновения в 4 - 5% от ВВП в 2020 г. Это может сделать российский рынок страхования одним из самых крупных и быстрорастущих рынков страхования в мире. В отличие от сегодняшнего дня, такой рынок станет неотъемлемой частью финансового сектора Российской Федерации с существенным объемом активов в

управлении, являющихся источником длинных денег для экономики.

В едином государственном реестре субъектов страхового дела на 31 декабря 2012 года зарегистрированы 469 страховщиков, из них 458 страховых организаций и 11 обществ взаимного страхования. В динамике число страховых организаций постоянно снижается, что связано с высокой конкуренцией и ростом требований со стороны государства по величине уставного капитала.

Данные о развитии страхового рынка приведены в таблице 24.

Таблица 24

Динамика российского страхового рынка в 2012 г.¹²³

| Виды страхования | Страховые премии | | | Выплаты | | |
|--|------------------|-----------------|---|---------------|-----------------|---|
| | млрд руб. | % к общей сумме | % к соответствующему периоду предыдущего года | млрд руб. | % к общей сумме | % к соответствующему периоду предыдущего года |
| страхование жизни | 52,88 | 6,5 | 151,1 | 13,35 | 3,6 | 172,5 |
| личное страхование (кроме страхования жизни) | 183,97 | 22,6 | 124,7 | 92,35 | 24,9 | 112,3 |
| страхование имущества | 375,71 | 46,3 | 112,2 | 181,6 | 49,0 | 123,3 |
| страхование гражданской ответственности | 30,03 | 3,7 | 108,3 | 5,35 | 1,4 | 145,4 |
| страхование предпринимательских и финансовых рисков | 19,66 | 2,4 | 159,1 | 2,04 | 0,6 | 135,1 |
| ИТОГО по добровольным видам страхования | 662,25 | 81,5 | 118,8 | 294,69 | 79,5 | 121,5 |
| обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО) | 121,44 | 14,9 | 117,1 | 64,13 | 17,3 | 113,6 |
| обязательное страхование (кроме обязательного медицинского страхования (ОМС) и ОСАГО) | 28,78 | 3,6 | 381,7 | 11,96 | 3,2 | 184,3 |
| ИТОГО по обязательным видам страхования (кроме ОМС) | 150,22 | 18,5 | 135,0 | 76,09 | 20,5 | 120,9 |
| ИТОГО по добровольным и обязательным видам страхования (кроме ОМС) | 812,47 | 100,0 | 121,5 | 370,78 | 100,0 | 121,4 |

Общая сумма страховых премий и выплат по всем видам страхования за 2012 год составила соответственно 812,47 и 370,78 млрд руб. (121,5 % и 121,4 % по сравнению с 2011 годом). Темп роста страховых премий и выплат по обязательным видам страхования и общей суммы страховых премий и выплат по всем видам страхования за 2012 год

¹²³ http://www.fcsм.ru/ru/contributors/insurance_industry/statistics/index.php?id_4=269

по сравнению с предыдущим годом рассчитан без учета обязательного медицинского страхования за 2011 год.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите причины необходимости существования страхования.
2. Раскройте специфические признаки, характеризующие категорию страхования.
3. Дайте определения страхования в интерпретации разных авторов.
4. В чём суть рисковой функции страхования?
5. В чём суть сберегательной функции страхования?
6. Охарактеризуйте дискуссионные функции страхования.
7. Рассмотрите источники формирования и направления использования средств страхового фонда.
8. Назовите свойства сходства и различия страхования и финансов.
9. Кем лицензируется и контролируется деятельность страховых компаний?
10. Охарактеризуйте состав финансовых ресурсов страховых компаний.
11. Назовите виды имущественного страхования.
12. Назовите виды личного страхования.
13. Раскройте суть страхования ответственности.
14. Раскройте суть страхования рисков.
15. В чём отличия брутто и нетто ставки.
16. Перечислите основные термины страхового дела.
17. В чём суть актуарных расчётов?
18. Что такое страховой рынок?
19. Охарактеризуйте страховой рынок как составную часть финансового рынка.
20. Назовите этапы развития страхового рынка.
21. Назовите крупнейшие страховые компании России.
22. Проведите анализ показателей страховых премий и выплат страховых возмещений по отраслям и видам страхования.
23. Проведите анализ финансовых результатов деятельности страховщиков.
24. Рассмотрите проблемы развития страхового рынка России.
25. Рассмотрите перспективы развития российского страхового рынка.
26. Охарактеризуйте страховой рынок за рубежом.

Глава 9. ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА

1. Содержание финансовой политики и её цели.
2. Финансовый механизм и его роль в реализации финансовой политики.
3. Этапы развития финансовой политики советского социалистического государства.
 - 3.1. Финансовая политика в годы гражданской войны и военного коммунизма.
 - 3.2. Финансовая политика советского государства во время нэпа.
 - 3.3. Задачи финансовой политики в период проведения социалистической реконструкции народного хозяйства.
 - 3.4. Финансовая политика в годы Великой Отечественной войны и в послевоенный период.
 - 3.5. Финансовая политика в период перехода к рыночной экономике.
4. Финансовый кризис 1998 года. Финансовая политика после кризиса.
5. Финансовый кризис 2008 года и антикризисная финансовая политика.
6. Взгляды на финансовую политику зарубежных экономистов.

1. Содержание финансовой политики и её цели

Для успешной реализации своих целей и задач в финансовой сфере государство разрабатывает финансовую политику. Эффективность воздействия финансов на социально-экономическое развитие общества во многом зависит от выбранных направлений финансовой политики и процесса их реализации.

Финансовая политика является составной частью экономической политики, однако, её содержание определяется экономистами по-разному. Многие зарубежные экономисты не выделяют понятия «финансовая политика» и совмещают её с финансово-бюджетной и фискальной политикой (К.Д. Кэмпбелл, Р. Макконелл, С.Л. Брю). Отечественные экономисты, как правило, рассматривают финансовую политику как составную часть экономической политики, считая фискальную политику составной частью финансовой политики. В финансово-кредитном словаре 1988 года издания сказано, что «Финансовая политика – составная часть экономической политики; совокупность мероприятий государства по организации и использованию финансов для осуществления своих функций и задач; проявляется в системе форм и методов мобилизации финансовых ресурсов, их распределении между классами и социальными группами населения, отраслями деятельности и регионами страны, в

финансовом законодательстве, в структуре государственных доходов и расходов».¹²⁴

Советскими экономистами финансовая политика трактовалась как искусство перераспределения финансовых ресурсов посредством формирования и использования фондов денежных средств.

По мнению М.К. Шерменёва, «Финансовая политика – основные направления деятельности государства в области использования финансов. Финансовая политика – концентрированное выражение финансов»¹²⁵.

Левчук И.В. считал, что финансовая политика призвана создать правильное сочетание централизованного и демократического в управлении распределением и использованием финансовых ресурсов.¹²⁶

По К. Марксу финансовая политика – совокупность государственных мероприятий по стабилизации финансовых ресурсов, их распределению и использованию для осуществления государством его функций.

В учебнике «Финансы» под ред. В.М. Родионовой финансовая политика трактуется как «... деятельность социалистических государств по использованию финансов». В учебнике отмечено, что практическое воплощение финансовая политика находит в совокупности мероприятий, проводимых социалистическим государством через финансовую систему. Финансовая политика является элементом надстройки.¹²⁷

В учебной финансовой литературе 90-х годов финансовая политика так же в основном трактуется как деятельность государства по использованию финансов. Так, например, по мнению Балабанова И.Т., финансовая политика – это деятельность государства по использованию финансов для укрепления своего потенциала – экономического, военного, экологического и социального.¹²⁸

В учебнике «Финансы» под ред. Дробозиной Л.А. сказано, что «Финансовая политика – это определение целей и задач, на решение которых направляется процесс формирования, распределения и перераспределения общественного богатства для обеспечения финансовыми ресурсами непрерывного воспроизводственного процесса и удовлетворения отдельных конкретных потребностей воспроизводства»¹²⁹

Таким образом, большинство авторов определяют финансовую политику как элемент надстройки, деятельность государства в области использования финансов. Схематично некоторые трактовки финансовой политики отражены в таблице 25.

¹²⁴ Финансово-кредитный словарь. М.: Финансы и статистика. 1988 г. Т.3. С. 309.

¹²⁵ Шерменёв М.К. Финансы СССР. Учебник. М.: Финансы и статистика. 1977 г. С. 35, 36.

¹²⁶ Левчук И.В. Денежное обращение и кредит в СССР. М.: Финансы и статистика. 1986 г. С. 16.

¹²⁷ Финансы. Учебник под ред. Родионовой В.М. М.: Финансы и статистика. 1985 г. С. 69.

¹²⁸ Балабанов И.Т. Основы финансового менеджмента. Как управлять капиталом? М.: Финансы и статистика. 1995 г. С. 16.

¹²⁹ Финансы. Учебник под ред. Л.А. Дробозиной. М.: ЮНИТИ. Финансы. 1999 г. С. 48.

Определения финансовой политики в трактовке разных авторов

| Автор | Определение финансовой политики |
|--|---|
| Финансово-кредитный словарь 1988 года издания | Финансовая политика – составная часть экономической политики; совокупность мероприятий государства по организации и использованию финансов для осуществления своих функций и задач; проявляется в системе форм и методов мобилизации финансовых ресурсов, их распределении между классами и социальными группами населения, отраслями деятельности и регионами страны, в финансовом законодательстве, в структуре государственных доходов и расходов. |
| М.К. Шерменёв | Финансовая политика – основные направления деятельности государства в области использования финансов. Финансовая политика – концентрированное выражение финансов. |
| И.В. Левчук | Финансовая политика призвана создать правильное сочетание централизованного и демократического в управлении распределением и использованием финансовых ресурсов. |
| Учебник «Финансы» под ред. В.М. Родионовой | Финансовая политика – это деятельность социалистических государств по использованию финансов. |
| И.Т. Балабанов | Финансовая политика – это деятельность государства по использованию финансов для укрепления своего потенциала – экономического, военного, экологического и социального. |
| Учебник «Финансы» под ред. Л.А. Дробозиной | Финансовая политика – это определение целей и задач, на решение которых направляется процесс формирования, распределения и перераспределения общественного богатства для обеспечения финансовыми ресурсами непрерывного воспроизводственного процесса и удовлетворения отдельных конкретных потребностей производства. |
| Учебник «Финансы» под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной | Финансовая политика представляет собой совокупность целенаправленных мер государства в области управления финансами с целью определения наиболее эффективных мероприятий для создания финансовой основы реализации экономической политики государства. |
| С.Ф. Федулова | Финансовая политика государства – это совокупность мероприятий, направленных на повышение объёма и эффективности использования финансовых ресурсов экономики. |

В процессе реализации финансовой политики выполняются экономические задачи, которые ставит перед собой государство. Для полной реализации возможностей воздействия финансовой политики на экономическое и социальное развитие общества необходимо научное обоснование основных направлений, целей и задач финансовой политики.

Выделяются различные цели финансовой политики в зависимости от основных направлений финансовой деятельности государства, которую, несмотря на всё её разнообразие можно разделить на три вида:

1. Аллокация – предоставление обществу государством и финансирование из централизованных источников тех товаров и услуг, которые не может произвести и предоставить частный сектор (оборона, управление, международная деятельность и др.);

2. Перераспределение – финансовое перераспределение государством доходов и имущества с целью справедливого распределения доходов и достижения социальной справедливости;

3. Стабилизация – осуществление финансовых мер, направленных на достижение возможно более полной занятости, снижение инфляции, поддержание стабильного экономического роста.

Таблица 26

Виды финансовой деятельности государства

| Виды финансовой деятельности государства | | |
|--|---|---|
| <p>Аллокация – предоставление обществу государством и финансирование из централизованных источников тех товаров и услуг, которые не может произвести и предоставить частный сектор (оборона, управление, международная деятельность и др.</p> | <p>Перераспределение – финансовое перераспределение государством доходов и имущества с целью справедливого распределения доходов и достижения социальной справедливости.</p> | <p>Стабилизация – осуществление финансовых мер, направленных на достижение возможно более полной занятости, снижение инфляции, поддержание стабильного экономического роста.</p> |

Главной целью финансовой политики является увеличение объёма и улучшение эффективности использования финансовых ресурсов. Кроме того, в настоящее время при разработке финансовой политики государство в соответствии с видами финансовой деятельности также преследует достижение следующих целей:

- повышение уровня жизни населения на основе развития отраслей народного хозяйства.

- оздоровление и структурная перестройка экономики.

- снижение темпов инфляции.

Разработка и осуществление финансовой политики включают следующие основные этапы:

- разработка финансовой стратегии;

- определение и постановка главных целей финансовой политики и их конкретизация в тактических задачах;
- разработка соответствующего финансового механизма для достижения поставленных целей;
- подбор кадров, способных решить поставленные задачи;
- осуществление практических действий, направленных на достижение поставленных целей и решение задач, контроль за их осуществлением.

При разработке и исполнении финансовой политики необходимо соблюдать следующие требования:

- Формулировка целей финансовой политики и определение путей их достижения;
- Разбивка целей на долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные;
- Учёт факторов рисков и неопределённости для обеспечения финансовой устойчивости;
- Обеспечение публичного характера финансовой политики и её утверждение представительными (исполнительными) органами власти;
- Наличие отчётности о реализации финансовой политики и достижения её целей;

Поскольку финансовая политика в первую очередь направлена на достижение максимального объёма финансовых ресурсов, то она обеспечивает реализацию политики государства в других областях общественной деятельности – экономики, социальной сферы, обороны страны, развития научно-технического прогресса и др.

2. Финансовый механизм и его роль в реализации финансовой политики

Немаловажное значение для осуществления финансовой политики имеет разработка соответствующего финансового механизма. Под финансовым механизмом понимается совокупность организационных форм финансовых отношений в народном хозяйстве, порядок формирования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, финансовые методы и рычаги и финансовое законодательство.

В научной литературе финансовый механизм рассматривается с двух позиций: как продукт деятельности государства и как объективная экономическая категория. Следует заметить, что финансовый механизм не простое сочетание элементов базиса и надстройки, сумма различных звеньев и элементов, а система, представляющая взаимодействие этих структурных элементов общественно-экономической формации.

В состав финансового механизма различные авторы включают разные элементы. Так, по мнению И.Т. Балабанова финансовый механизм включает

финансовые методы, финансовые рычаги, правовое и нормативное обеспечение.¹³⁰ Родионова В.М. выделяет качественные элементы финансового механизма (формы, методы и виды организации финансовых отношений) и количественные параметры каждого элемента (ставки налогов, нормы амортизации, объёмы фондов денежных средств).¹³¹ По мнению Дробозиной Л.А. финансовый механизм включает совокупность организационных форм финансовых отношений в народном хозяйстве, порядок формирования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, методы финансового планирования, формы управления финансами и финансовой системой, финансовое законодательство.¹³²

Большинство экономистов под финансовым механизмом понимают совокупность методов и рычагов с помощью которых обеспечивается осуществление распределительных и перераспределительных финансовых отношений, образование доходов и накоплений, создание и использование фондов денежных средств. Каждому этапу развития экономики соответствует свой финансовый механизм, обеспечивающий распределительные и перераспределительные процессы.

Под методом понимается способ достижения какой-либо цели, решения конкретной задачи, совокупность приёмов или операций практического или теоретического познания действительности.¹³³ Под финансовым методом понимается способ воздействия финансовых отношений на социально-экономические процессы в обществе. К финансовым методам относятся налогообложение, страхование, инвестирование, лизинг, факторинг и др.

Экономические интересы на практике находят выражение в таких экономических категориях как прибыль, бюджет, фонды и др. В данном случае эти экономические категории выступают как конкретные инструменты управления в системе финансового механизма, выступая в качестве финансовых рычагов.

Финансовый механизм включает широкий круг финансовых рычагов, с помощью которых осуществляется распределение и перераспределение денежных средств. К финансовым рычагам относятся прибыль, дивиденды, процентные ставки, дисконт, нормы, лимиты и т.п.

Реализация финансовой политики, достижение её целей возможно только при разработке научно обоснованного финансового механизма. Звенья и элементы финансового механизма изменялись вместе с развитием финансов и изменением финансовой политики государства. Наиболее

¹³⁰ Балабанов И.Т. Финансовый менеджмент. М.: Финансы и статистика. 1994 г. С. 30.

¹³¹ Финансы. Учебник под ред. В.М. Родионовой. М.: Финансы и статистика. 1992 г. С. 61.

¹³² Дробозина Л.А. Финансы. М.: ЮНИТИ. Финансы. 2000 г. С. 21.

¹³³ Советский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия. 1987 г. С. 797.

кардинальные изменения в финансовом механизме произошли в период перехода страны к рыночным отношениям. В основу этих изменений были положены принципиально новые подходы к организации финансовых отношений в обществе. Появилась новая налоговая система, возник финансовый рынок, коммерческие банки и страховые компании, значительно расширились возможности предприятий по использованию финансовых ресурсов. В этой связи появились такие новые финансовые методы как бюджетное кредитование, передача бюджетных средств в управление, лизинг, факторинг, форфейтинг и др. Возникли также и новые финансовые инструменты к которым можно отнести дивиденды, лимиты бюджетного финансирования, субвенции, субсидии, трансферты и др.

Целью перестройки финансового механизма является приведение его в соответствие с изменившимися формами организации финансовых отношений. Процесс перестройки финансового механизма сопровождается созданием соответствующей нормативно-правовой базы. В последние годы законодательными органами был принят ряд документов, создающих правовую основу финансовой деятельности. В первую очередь к ним относятся Бюджетный и Налоговый Кодексы, законы о налогах, о лизинге, о страховании и другие правовые документы.

3. Этапы развития финансовой политики советского социалистического государства

3.1 Финансовая политика в годы гражданской войны и военного коммунизма

После Великой Октябрьской социалистической революции большевики во главе с В.И. Лениным осуществили комплекс мероприятий в финансово-кредитной сфере, направленных на упрочение достижений революции. В первую очередь была проведена национализация банков и страховых компаний, отменена коммерческая тайна и введён рабочий контроль над кредитными учреждениями, одной из важнейших задач которого было обеспечение реализации постановлений советской власти, ограничивающих право распоряжения текущими счетами и вкладами. Государством была установлена монополия на торговлю золотом, хлебная монополия, национализирована внешняя торговля. В целях усиления контроля над денежными операциями государственные предприятия и учреждения обязывались осуществлять расчёты только в безналичной форме.

Следующим шагом в осуществлении новой финансовой политики явилось аннулирование государственных займов царской России. К концу 1917 года государственный долг России превысил 60 млрд.руб., проценты

к выплате составляли более 3 млрд. руб. Впоследствии были аннулированы облигационные займы бывших земских и городских самоуправлений. При этом стоимость государственных и муниципальных облигаций, держателями которых являлись малоимущие граждане зачислялась на их текущие счета в сберегательных кассах.

В работе «Очередные задачи советской власти» В.И. Ленин в 1918 году указывал, что финансовая политика должна быть подчинена задачам укрепления учёта и контроля. С целью систематического учёта доходов и имущества и систематического контроля за деятельностью буржуазии, а также пополнения государственного бюджета был введён высокопрогрессивный подоходно-поимущественный налог с частыми сроками взимания. В целях дополнительной мобилизации денежных средств в годы гражданской войны советское правительство прибегало к эмиссии денег. С 1918 по 1921 годы денежная масса в обращении возросла с 27,6 до 1168,6 млрд.руб., то есть более чем в 42 раза. Деньгами оплачивались продовольствие, изымаемое у крестьян по продразвёрстке и продукты, заготавливаемые органами кооперации. Рост денежной массы в обращении сопровождался ещё более быстрым обесценением рубля, покупательная способность которого снизилась с 1918 по 1921 годы в 967 раз.

Натурализация хозяйственных отношений и резкое снижение роли и значения денег сужали сферу функционирования финансов, ослабляли их значение, ограничивали возможности их применения для мобилизации и распределения ресурсов. Это побуждало к сокращению финансово-кредитного аппарата. В октябре 1918 года осуществлено слияние Госказначейства с учреждениями Народного банка, а в апреле 1919 года в состав Народного банка вошли сберегательные кассы. В марте 1919 года все государственные предприятия были переведены на сметное финансирование из бюджета, и все денежные поступления предприятия должны были сдавать в бюджет, что исключало необходимость кредитования государственных предприятий. Деятельность Народного банка сводится лишь к кассовому исполнению бюджета, и в январе 1920 года он упраздняется, а организация расчётов и выдача денег с текущих счетов и вкладов возлагается на Центральное бюджетно-расчётное управление.

В июле 1920 года общегосударственный и местный бюджеты были объединены в единый общегосударственный бюджет, который являлся дефицитным. Дефицит бюджета в 1920 году составлял 86,9 % к расходной части.

3.2 Финансовая политика советского государства во время нэпа

Окончание гражданской войны и переход к мирному социалистическому строительству потребовали изменения направлений финансовой политики. 21 марта 1921 года ВЦИК принял декрет о замене продразвёрстки продналогом. Отдельным гражданам и кооперативам была разрешена свободная торговля продуктами и изделиями кустарной и мелкой промышленности. Была поставлена задача ликвидации натуральных отношений и проведения денежной реформы. Началось восстановление платности товаров и услуг, оказываемых государством населению. Стало увеличиваться значение денежной заработной платы, однако полный переход к выплате заработной платы только деньгами задерживался из-за обесценения денег. Главной задачей финансовой политики в первые годы нэп являлось укрепление советской валюты. Стабилизация рубля являлась главным условием реализации других направлений финансовой политики, поэтому необходимо было проведение денежной реформы. В конце 1922 года максимальной купюрой денежных знаков была купюра в 100000 рублей, что равнялось примерно одной довоенной копейке. При совершении актов купли-продажи из рук в руки передавались огромные пачки денег. Для ликвидации этих затруднений в течение 1921-1922 годов были проведены две деноминации, в результате которых один миллион прежних рублей стал равен одному новому рублю. В октябре 1921 года постановлением сессии ВЦИК был учреждён Госбанк, которому с октября 1922 года было разрешено выпускать в обращение банковские билеты в червонном исчислении, в соответствии с которым один червонец был равен 10 рублям золотом. Золотые червонцы на 25% были обеспечены золотом и иностранной устойчивой валютой, а на 75% ликвидными краткосрочными векселями и обязательствами. Постепенно золотые червонцы вытеснили из денежного оборота совзнаки. С 1924 года в стране стали выпускаться казначейские билеты достоинством в 1, 3 и 5 рублей золотом, а с 1924 года серебряные и медные монеты советского образца и бумажные бонусы с последующей заменой их серебряной и медной монетой по мере расширения объёмов её чеканки.

Большое внимание в период нэп уделялось перестройке налоговой и бюджетной систем государства. Из-за отсутствия необходимого налогового аппарата и острой нужды государства в финансовых ресурсах преобладающими видами налогов в бюджете были косвенные налоги. В течение 1921-1922 годов были введены акцизы на соль, сахар, чай, спички, а также ряд пошлин и сборов государства. С частных и кооперативных хозяйств взимался промысловый налог, впоследствии распространённый также и на государственные предприятия. В 1923 году был введён единый сельхозналог, объединяющий некоторые ранее действовавшие налоги и

сборы (продналог, трудгужналог, подворно-денежный налог и др.). Доля налоговых поступлений в доходах бюджета увеличивалась и составила в 1924 году 34,3 %.

Главными задачами бюджетного строительства в период нэп были ликвидация бюджетного дефицита, рост доходов государства и перестройка бюджетной системы. Декретом ВЦИК от 10 октября 1921 года было отменено объединение общегосударственного и местных бюджетов, а в 1923 году было принято «Временное положение о местных финансах». Согласно этому положению на местные бюджеты относились расходы по содержанию местных советских учреждений, по квартирному довольствию войсковых частей, по коммунальному хозяйству и часть расходов на социальную сферу и инвестиции в народное хозяйство. Доходы местных бюджетов слагались из местных налогов и сборов, отчислений от государственных доходов, надбавок к государственным налогам и сборам. Дефициты местных бюджетов финансировались из особого дотационного фонда, образуемого в составе бюджетов союзных республик. В целях обеспечения потребности местных бюджетов в случае возникновения экстренных потребностей этих бюджетов в дополнительных затратах союзным республикам было предоставлено право образовывать особый фонд резервного назначения для помощи местам; в этот фонд республики могли зачислять до 15 % от поступлений по промысловому налогу. Финансовая политика в направлении усиления финансовой самостоятельности и ответственности местных органов власти привела к росту удельного веса местных бюджетов в бюджетной системе страны. Удельный вес городских бюджетов повысился с 31,4 % в 1923 году до 43,7 % в 1924 году, удельные веса волостных и сельских бюджетов с 8,5 до 22,5 % соответственно.

Усиление доходной базы бюджетов позволило организовать и развивать систему государственного страхования. Создание такой системы было учреждено декретом Совнаркома ещё в 1921 году. Сначала было введено имущественное страхование, а впоследствии личное страхование. Госстрах был переведён на хозяйственный расчёт, однако из бюджета по-прежнему выделялись средства на образование резервного капитала.

Подъём народного хозяйства и развитие системы денежных отношений сопровождался ростом доходов населения. В декабре 1922 года были учреждены государственные сберегательные кассы, с целью предоставления трудящимся безопасного и выгодного хранения денежных сбережений.

Для дополнительной мобилизации средств государством выпускались внутренние займы. В 1922 и 1923 годах были выпущены хлебные займы, кроме того, в 1922 году в обращение вышел 6-процентный государственный заём на 10 лет.

3.3 Задачи финансовой политики в период проведения социалистической реконструкции народного хозяйства

В 1925 году XIV съездом РКП (б) был принят генеральный план индустриализации, как основного звена реконструкции всего народного хозяйства. Задачей финансовой политики стало увеличение объёма финансовых ресурсов и повышение эффективности их использования на финансирование мероприятий, проводимых правительством прежде всего в области тяжёлой промышленности, а впоследствии и в отраслях сельского хозяйства.

При проведении индустриализации был введён режим жёсткой экономии всех ресурсов, в том числе и финансовых. Тяжёлая индустрия нуждалась в государственных субсидиях, поэтому у в расходную часть бюджета были включены расходы на промышленность, электрификацию, сельское хозяйство. Рост расходов бюджета на народное хозяйство и политика правительства в области индустриализации дали положительный результат. Доходы бюджета от народного хозяйства неуклонно возрастали и к 1940 году составили 160,1 млрд.руб., увеличившись по сравнению с 1927 годом в 28 раз.

Интересы увеличения финансовых ресурсов, усиления контроля за эффективным и экономным использованием бюджетных средств, внедрение на предприятиях хозяйственного расчёта потребовали изменения взаимоотношений предприятий и организаций с бюджетом, а также внедрения новых методов кредитования народного хозяйства. Эти изменения нашли отражение в налоговой и кредитной реформах, проведённых в 1930-1931 годах.

Налоговая реформа заключалась в коренной перестройке системы платежей предприятий в бюджет. Сложившаяся к 1930 году система государственных доходов характеризовалась множественностью платежей в бюджет: 12 видов акцизов, промысловый налог, таможенные пошлины, 3 вида отчислений от прибыли в бюджет и другие налоги и неналоговые платежи – всего 86 видов поступлений. Недостатками данной налоговой системы являлись следующие: размеры обложения не зависели от объёмов накоплений; из-за множественности налогов и разнообразия методов их взимания налоговая система была слишком громоздкой; слишком многочисленным был налоговый аппарат; одни и те же товары на разных стадиях их производства и реализации облагались налогами несколько раз.

Налоговая реформа упростила и унифицировала систему платежей в бюджет. Многие ранее существовавшие платежи были заменены двумя основными: налогом с оборота и отчислениями от прибыли. Кооперативные организации должны были платить подоходный налог. В качестве самостоятельных остались 27 платежей.

В основу построения налога с оборота были положены следующие принципы: налог взимается в твёрдых ставках к обороту или валовой выручке от реализации товаров, доля налога должна дифференцироваться в цене товаров в зависимости от их экономической роли, значения и отрасли народного хозяйства.

При определении размера отчислений от прибыли в бюджет часть прибыли оставалась в распоряжении предприятий с целью финансирования капитальных вложений, прироста оборотных средств и на другие плановые затраты. Для целей налогообложения предприятия были разделены на три группы. В первую входили те предприятия, затраты которых на пополнение оборотных средств и осуществление капитальных вложений превышали прибыль, для них ставка налога устанавливалась в размере 10 %. Ко второй группе относились предприятия, не имеющие затрат на прирост оборотных средств и капитальные вложения, их ставка налога была равна 81 %. В третью группу входили все остальные предприятия, и ставка налога для них дифференцировалась от 10 до 81 %. Государственный банк отчислял 50 % от прибыли, коммерческие банки и предприятия государственной торговли – 75 %. Сверхплановая прибыль делилась пополам между предприятиями и бюджетом.

Порядок исчисления и взимания подоходного налога с кооперативных предприятий почти не изменился. Налог взимался ежеквартально в размере 17 % от балансовой прибыли.

Главным результатом кредитной реформы явилась ликвидация коммерческого кредита и переход к прямому банковскому кредитованию на принципах возвратности, срочности, платности и целевого использования. Недостатком кредитной реформы был переход к кредитованию предприятий под план, а не в меру его выполнения, что повлекло за собой преувеличение потребностей в плановых денежных средствах у предприятий и автоматизму кредитования у банков. При таких условиях кредитования рост кредитных вложений опережал рост промышленности, стирались различия между кредитованием и финансированием. Для устранения этих недостатков был введён новый порядок расчётов за продукцию, проведено разграничение собственных и заёмных средств предприятий.

Проведённые реформы способствовали укреплению советских финансов, увеличению доходов бюджета. Рост бюджетных доходов позволил увеличить расходы бюджета на развитие промышленности и сельского хозяйства. За годы первой и второй пятилеток на финансирование народного хозяйства было направлено около 239277 млрд. руб. Обострение международной обстановки привело к увеличению расходов на оборону. В бюджете 1941 года эти расходы были

запланированы в сумме 71 млрд. руб., что составляло третью часть всех расходов бюджета.

3.4 Финансовая политика в годы Великой Отечественной войны и в послевоенный период

В соответствии с требованиями военного времени в финансовую политику государства были внесены существенные изменения. Основной задачей финансовой политики явилась максимальная мобилизация финансовых ресурсов для военных нужд, их рациональное распределение и экономное использование. Военная обстановка потребовала внести значительные изменения в структуру расходов и доходов бюджета. В структуре доходов бюджета сокращались поступления от социалистического хозяйства, поэтому в бюджет стали направляться часть кредитных ресурсов Госбанка, государственные резервы, средства, ранее остававшиеся в распоряжении предприятий (фонды ширпотреба, резервные фонды, фонды директоров предприятий). Был введён военный налог, увеличился выпуск государственных займов у населения. Во время войны в бюджет поступило в виде обязательных и добровольных взносов населения 270 млрд.руб., что обеспечило почти половину всех военных расходов.

Изменилась структура расходов бюджета. В 1942 расходы на содержание вооружённых сил составляли около 60 % всех расходов бюджета, а расходы на социальные цели снизились более чем на одну треть. Для финансирования военных расходов в первые годы войны государство прибегало к эмиссии денег, которая использовалась и для покрытия бюджетного дефицита. В 1941 году бюджетный дефицит составлял 14,4 млрд. руб., в 1942 – 17,8, а в 1943 – 6 млрд. руб. Однако, к 1944 году бюджетный дефицит был ликвидирован и все расходы обеспечивались за счёт текущих доходов.

Необходимость централизации финансовых ресурсов привела к изменению структуры бюджетной системы. Удельный вес расходов союзного бюджета повысился и составлял в 1942 году 88 %, а доля бюджетов союзных республик снизилась.

Главной задачей финансовой политики послевоенного периода являлось восстановление и рост разрушенного войной народного хозяйства. Важную роль в развитии экономики играло устранение последствий войны в области денежного обращения и ликвидация карточной системы. Вследствие большой эмиссии денежных средств в военные годы рубль сильно обесценился, поэтому в 1947 году была проведена денежная реформа. Старые деньги были обменены на новые в соотношении десять к одному. Вклады в сберегательных кассах в размере до 3 тыс. руб. переоценке не подлежали, вклады от 3 до 10 тыс.руб.

переоценивались в соотношении 3:2, а свыше 10 тыс. руб. в соотношении 2:1. Одновременно с денежной реформой проводилась конверсия всех ранее выпущенных займов в соотношении 3:1.

Укреплению покупательной способности рубля способствовало неоднократное снижение розничных цен. В 1949 году были увеличены оптовые цены и одновременно ликвидирована система государственных дотаций убыточным предприятиям. В целом по промышленности оптовые цены возросли более чем в 1,5 раза что привело к рентабельной работе предприятий. Повышение цен было временной мерой, и постепенно оптовые цены вернулись на дореформенный уровень 1946 года.

Увеличение прибыли предприятий привело к росту доходов бюджета от народного хозяйства и позволило снизить налоги с населения, а также прекратить выпуск государственных займов. В структуре расходов бюджета увеличились расходы на народное хозяйство и социально-культурную сферу с 66,4 % в 1950 году до 80,8 % в 1960 году. В послевоенный период бюджетные ассигнования составляли около 70 % в источниках финансирования капитальных вложений предприятий. За счёт бюджета частично финансировался и прирост оборотных средств.

Изменение экономических условий потребовало изменения форм организации финансовых отношений. На мартовском и сентябрьском (1965 г.) Пленумах ЦК КПСС были приняты решения о переводе предприятий на новую систему планирования и стимулирования, более широкое применение получили такие финансово-кредитные инструменты как прибыль, налоги, материальное поощрение работников. Следующим этапом на пути более эффективного использования финансов в целях обеспечения социально-экономического роста являются мероприятия, намеченные постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 года «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы».

3.5 Финансовая политика в период перехода к рыночной экономике

В 1985 году в стране был принят курс на перестройку всей системы экономических отношений, была признана необходимость ускорения финансового оздоровления народного хозяйства, наведения порядка в бюджетной и финансово-кредитной системах. Реформирование финансово-кредитной системы должно было осуществляться в рамках радикальной перестройки всей экономики. Необходимость перестройки была вызвана весьма неблагоприятной динамикой экономических показателей в конце 1970-х, начале 1980-х годов. Темпы роста национального дохода снизились с 5,7 % в 1971-1975 гг. до 3,6 % в 1981-

1985 г., снижались темпы прироста производительности общественного труда и фондоотдача. Рентабельность основных фондов промышленных предприятий (отношение прибыли к стоимости основных производственных фондов) снизилась с 35,5 % в 1970 г. до 17,2 % в 1987 г. Рентабельность в сельском хозяйстве снизилась с 34 % до 21 % соответственно.

Финансовые показатели были оторваны от натуральных, объёмы финансовых ресурсов и кредитных вложений в экономику росли быстрее, чем объёмы совокупного продукта и национального дохода. В совершенствовании нуждалась система счёта макроэкономических показателей.

Неблагоприятная конъюнктура мирового рынка, сокращение объёмов производства и реализации алкогольных напитков и одновременный рост расходов государства на народное хозяйство и социальную сферу обострили проблему сбалансированности бюджета. Фактически для увеличения доходов бюджета использовались займы Министерства финансов в Государственном Банке, что по сути означало дефицитность государственного бюджета.

В 1990-х годах было осуществлено радикальное реформирование финансово-кредитной системы. В стране был создан финансовый рынок, появилась новая налоговая система, изменились бюджетная и кредитная системы, финансовая политика приобрела совершенно новые черты. Изменился механизм финансирования бюджетного дефицита, который стал погашаться с 1994 года в основном за счёт выпуска государственных ценных бумаг. В финансовом и бюджетном механизме появились новые формы организации финансовых отношений, новые финансовые методы и инструменты. Существенные изменения произошли в валютной политике, выразившиеся прежде всего в отмене валютной монополии государства и децентрализации валютной выручки.

В ходе исполнения новой финансовой политики выявилось множество проблем, главными из которых явились следующие. Недоисполнение бюджетов по доходам и расходам, долги по заработной плате работникам бюджетных учреждений, рост внутреннего и внешнего долга и соответственно рост бюджетных расходов на их обслуживание, кризис финансов предприятий и разбалансированность денежной системы, ухудшение платёжного баланса из-за снижения цен на многие виды ресурсов, экспортируемые Россией, нарастание недоверия вкладчиков к кредитным организациям из-за кризисов банковской системы, утечка капитала за рубеж. Недостаточная степень проработки этих проблем, не всегда обоснованные пути их решения привели к финансовому кризису 1998 года.

4. Финансовый кризис 1998 года. Финансовая политика после кризиса и проблемы её реализации на современном этапе

Под финансовым кризисом понимается глубокое расстройство финансов, проявляющееся в дефицитности бюджетов, росте государственного долга, кризисе финансов предприятий, девальвации национальной валюты. Финансовый кризис 1998 года выразился в следующем:

1. Девальвация рубля
2. Банковский кризис.
3. Рост инфляции.
4. Снижение объёмов финансовых ресурсов.
5. Приостановление платежей по обслуживанию государственного долга.
6. Закрытие для России доступа на международные финансовые рынки.

Девальвация рубля привела к росту цен на все товары. За август – декабрь 1998 года цены выросли на 70 %, а цены на продовольственные товары в декабре 1998 г. по сравнению с декабрём предыдущего года увеличились в два раза. Однако в результате девальвации большинство импортных товаров стали дорогими для основной массы населения, что дало толчок развитию так называемых импортзамещающих производств. Экспорт также стал более эффективным, так как ценность валюты возросла, что вызвало рост производства в некоторых экспортных отраслях народного хозяйства. В целом в 1998 году было произведено продукции в действующих ценах на сумму 1,7 трлн. руб., что на 5,2 % больше, чем в 1997 году. На оживлении экономики сказалась и дополнительная эмиссия денежных средств, проводимая в целях погашения бюджетного дефицита.

Несмотря на оживление экономики удельный вес убыточных предприятий вырос практически во всех отраслях экономики, увеличилась дебиторско-кредиторская задолженность предприятий, крайне низкими показателями характеризовалась инвестиционная активность предприятий. Сократились объёмы сельскохозяйственного производства. Вследствие засухи валовой сбор зерна составил 47,8 млн. тонн, что на 46,1 % меньше уровня прошлого 1997 года.

В 1998 году имело место падение реальных денежных доходов населения. Доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума составила в декабре 27,3 % (в декабре 1997 года – 18,3 %). Суммарная задолженность по заработной плате составила на 1 января 1999 года 77017 млн. руб.

В бюджетной системе имело место существенное увеличение абсолютных размеров бюджетного дефицита консолидированного бюджета, а размеры первичного профицита снизились. Закон о федеральном бюджете не был выполнен ни по доходам, ни по расходам.

В кредитно-денежной системе имело место наращивание денежной массы, связанное с необходимостью эмиссионного покрытия дефицита федерального бюджета. Коммерческие банки в основном осуществляли операционное обслуживание клиентов, операции по долгосрочному кредитованию реального сектора были практически сведены к нулю. Подорванное взаимное доверие не оставляло возможностей для межбанковского кредитования и проведения других активных операций, связывающих прирост ликвидности, который вызывал дальнейшее обесценение рубля.

Для выхода из финансового кризиса Правительством были разработаны следующие направления финансовой политики послекризисного периода:

1. Комбинирование плавающего обменного курса рубля к доллару с контрольными мерами на валютном рынке и умеренными валютными интервенциями Центрального Банка России.

2. Реструктуризация государственного долга России и государственного долга бывшего СССР.

3. Обслуживание внутреннего государственного долга не за счёт выпуска государственных ценных бумаг, а путём кредитования Центральным Банком России Министерства финансов РФ в случаях, оговоренных в законах о федеральном бюджете на планируемый год.

4. Поддержание существенного первичного профицита бюджета в 1999 году за счёт жёсткого ограничения непроцентных расходов и роста доходов.

5. Подготовка и реструктуризация банковской системы.

Взаимоувязка финансовой политики и структурных реформ, которые должны осуществляться по следующим направлениям:

- повышение эффективности бюджетной системы, сокращение бюджетных расходов и бюджетной сети, усиление контроля за расходами получателей бюджетных средств через систему Федерального Казначейства;

- оздоровление банковской системы;

- совершенствование межбюджетных отношений и бюджетного федерализма;

- ликвидация неденежных расчётов и неплатежей;

- развитие земельной реформы;

- принятие комплекса мер по защите прав мелких инвесторов;

- создание законодательных условий для привлечения иностранных инвестиций.

Стратегическими направлениями финансовой политики государства должны быть такие мероприятия, которые приведут к экономическому росту страны и обеспечат достижение реализации главной цели

финансовой политики – увеличение объёма финансовых ресурсов. Большинство авторов научных публикаций называют следующие направления финансовой политики будущего:

- укрепление курса национальной валюты;
- повышение доверия к финансовым, банковским и кредитным институтам;
- достижение сбалансированности бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов;
- совершенствование налоговой системы;
- оптимизация расходов государства;
- обеспечение взаимосвязи финансовой и денежно-кредитной политики, модернизация платёжно-расчётной системы;
- повышение эффективности использования государственной собственности.

Для укрепления курса национальной валюты необходимо осуществить комплекс мер для ограничения спекуляций на валютном рынке и остановить незаконный вывоз капитала за рубеж. Следует разработать мероприятия по ликвидации деления денежного оборота на несколько составных частей (бартер, взаимозачёты, слабо контролируемые расчёты векселями, теневой оборот, расчёты в иностранной валюте), что позволит осуществлять реальный контроль за денежным оборотом и укрепит позиции рубля. Необходимо повысить товарное обеспечение рубля путём проведения структурной перестройки экономики.

Задачей ближайших лет является осуществление ряда мер по укреплению доверия вкладчиков к кредитным организациям и инвестиционным институтам. Для этого необходимо создать надёжную систему страхования вкладов, разрешить при определённых условиях иностранным банкам привлекать средства населения России, повысить процентные ставки по депозитам, соблюдать разумные пределы доходности государственных ценных бумаг (она должна лишь немного превышать уровень инфляции, при нулевом риске вложений), разработать комплекс мер по защите прав мелких инвесторов фондового рынка.

Стратегической задачей финансовой политики является достижение сбалансированности бюджетов всех уровней. Главной задачей в этом направлении является проведение в жизнь скоординированной, единой бюджетной политики федерального центра, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с целью укрепления государственных финансов и пресечения проявлений регионального сепаратизма. Необходимо сконцентрировать усилия на достижении в экономике и социальной сфере государственных целей. Первые шаги в этом направлении уже сделаны. Создана новая система межбюджетных

отношений, обеспечен первичный профицит федерального бюджета, возрастает число регионов-доноров.

Необходимой мерой поддержки экономики страны является сокращение налогового бремени. Мероприятия, проводимые правительством в этом направлении вызывают острые дискуссии. Министерство финансов неоднократно предлагало сократить налоговые платежи, однако в процессе рассмотрения бюджета эти рекомендации не удавалось отстоять. Сегодня уже принят ряд законов по снижению налогового бремени, необходимо их выполнение и проведение анализа по их влиянию на экономику и доходы бюджета. Для дальнейшего эффективного воздействия налогов на экономический рост необходимо предоставлять льготы тем предприятиям, которые снижают цены на свою продукцию, осуществляют вложения в развитие производства, в инновации. Налоговая политика должна быть реалистичной, учитывать необходимость оздоровления финансов предприятий.

Важным направлением совершенствования бюджетной политики является оптимизация структуры расходов бюджета и сокращение бюджетных расходов по тем статьям, где это возможно. В стране осуществляются реформы армии и жилищно-коммунального хозяйства, которые в будущем должны будут дать сокращение бюджетных расходов. Однако, это возможно лишь в случае роста ВВП и реальных денежных доходов населения. В ближайшие годы необходимо наращивать расходы бюджета на народное хозяйство, которые снизились по сравнению с 80-ми годами в 3-4 раза. Необходимо дальнейшее снижение расходов на обслуживание государственного долга, составляющих в федеральном бюджете почти пятую часть его расходов.

Финансовая политика должна быть увязана с денежно-кредитной политикой, однако на практике эта связь не всегда обеспечивается. Направлениями политики государства в этой области является активизация операций Центрального Банка России на открытом рынке, повышение коэффициента монетизации экономики с учётом темпов роста ВВП, усиление ответственности Центрального Банка за организацию расчётов и возникновение неплатежей предприятий.

В ближайшем будущем требует решения такая проблема бюджета, как повышение эффективности использования государственной собственности. Ежегодно план по доходам бюджета от использования федеральной собственности не выполняется. Были годы, когда в бюджет по этой статье поступали суммы, составляющие менее 20 % от запланированных. В 1999 году доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности и от деятельности государственных предприятий составили 58,5 % от бюджетных назначений. Это свидетельствует о больших резервах в этой области.

5. Финансовый кризис 2008 года и антикризисная финансовая политика

Летом 2008 года в мире вновь разразился финансовый кризис, который коснулся и России. Причинами финансового кризиса в РФ являются:

- падение цен на нефть;
- мировой финансовый кризис;
- потеря части капитала банковской системой;
- перегруженность российской экономики краткосрочными внешними долгами.

Основными проявлениями кризиса стали:

Рост инфляции;

- экономический спад
- бюджетный дефицит;
- кризис фондового рынка;
- кредитное сжатие;
- кризис корпоративного внешнего долга.

Для смягчения проявлений кризиса и ликвидации его негативных последствий российские власти приняли ряд беспрецедентных решений. В конце 2008 года Правительство РФ разрешило Банку России выдавать коммерческим банкам кредиты без залога. Предполагалось, что беззалоговое финансирование поможет повысить ликвидность региональных банков, ранее не имевших доступа к инструментам рефинансирования. В конце октября 2008 г. прошёл первый кредитный аукцион по беззалоговым кредитам. Размещено 388 млрд. руб. из 700 млрд. по ставке 9,89 % (по обеспеченным кредитам средняя ставка 9,5 %). Второй мерой стало гарантирование ЦБ РФ возмещения убытков по межбанковским кредитам. Банку России было предоставлено право заключать с некоторыми банками соглашения о возмещении части убытков от кредитования других участников финансового рынка (Сбербанк, ВТБ, Газпромбанк).

В третьих, было принято решение о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты.

Доступ к ним имели те же крупные банки с государственным участием в капитале.

Четвёртой мерой стало принятие в октябре 2008 года решения о капитализации банковского сектора. Государственные власти размещают средства Фонда национального благосостояния на депозиты во Внешэкономбанке, который будет предоставлять кредиты другим банкам на срок до 10 лет. Доля таких кредитов в Сбербанке 64 %, в ВТБ 53 %, ВСХБ 37 %, другие банки – 12 %. Общая сумма рублёвых депозитов

должна составить не более 625 млрд. руб. Это решение вновь поставило банки с участием государства в капитале в привилегированное положение по сравнению с остальными коммерческими банками.

Пятым стало решение об интервенциях Правительства РФ на рынке акций за счёт средств федерального бюджета. Из бюджета предполагалось выделить по 250 млрд. руб. на поддержку рынка акций, посредником выступал Внешэкономбанк. До конца 2008 года на счетах Внешэкономбанка оседала значительная часть средств Фонда национального благосостояния с целью направления их на приобретение облигаций резидентов, акций и паёв инвестиционных фондов.

Правительством РФ также была принята Программа антикризисных мер Правительства РФ на 2009 год. Программные мероприятия учтены в параметрах федерального бюджета на 2009 год, который имеет ярко выраженный антикризисный характер. Прогнозируемые доходы в 2009 году сокращаются до 6713,8 млрд. рублей против 10927,1 млрд. рублей, утвержденных Федеральным законом от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» (далее - Федеральный закон № 204-ФЗ). Это потребовало существенной переструктуризации расходов федерального бюджета в соответствии с приоритетами антикризисной политики. Общая величина расходов увеличивается до 9692,2 млрд. рублей против 9024,7 млрд. рублей, предусмотренных Федеральным законом № 204-ФЗ. При этом бюджетные расходы, не отвечающие приоритетам программы, сокращаются на 943,3 млрд. рублей, а расходы, непосредственно связанные с финансовым обеспечением программных мероприятий, увеличены на 1379,9 млрд. рублей.

В рамках финансовых мероприятий предусмотрено расширение ресурсной базы и повышение ликвидности финансовой системы - первое направление антикризисных действий Правительства Российской Федерации в данной сфере.

Совместно с Банком России реализуются меры по рефинансированию банковской системы с тем, чтобы финансовые средства доходили до конкретных предприятий. В 2008 году на эти цели уже направлено на возвратной основе из всех источников, включая бюджет, средства госкорпораций и рефинансирование со стороны Банка России, более 2 трлн. рублей. В 2009 году поддержка будет продолжена, в основном, за счет ресурсов Банка России.

Предусматривается возможность выделения в 2009 году 495 млрд. рублей на поддержку банковской системы, в том числе 280 млрд. рублей - на капитализацию банков, 215 млрд. рублей - финансирование за счет Фонда национального благосостояния. При этом предоставление государственной поддержки будет увязано с кредитованием реального сектора.

На увеличение ресурсной базы банков направлен ряд решений Банка России. Расширен ломбардный список Банка России для обеспечения дополнительных возможностей рефинансирования кредитных организаций. Увеличены сроки предоставления кредитов, обеспеченных нерыночными активами (векселя, поручительства, права требования).

Будет усилен контроль за реализацией мероприятий по предупреждению банкротства и ходом процедур банкротства небанковских финансовых организаций в целях создания возможности для сохранения активов и максимизации удовлетворения требований кредиторов, включая физических лиц.

Повышение доступности банковского кредитования для предприятий реального сектора - второе направление действий Правительства Российской Федерации.

Со стороны Банка России усилен контроль за работой органов управления банков, получивших средства государственной поддержки, включая субординированные кредиты. В такие банки назначены уполномоченные представители Банка России. Контроль будет осуществляться по вопросам размера кредитования, предоставления гарантий, управления активами и пассивами, вознаграждения органов управления кредитной организации.

Упрощена процедура предоставления государственных гарантий. Предусмотрена возможность делегирования Правительством Российской Федерации Минфину России права принятия решения о предоставлении государственных гарантий по кредитам отдельных организаций в размере, до 10 млрд. рублей по каждой гарантии. Увеличен максимальный размер государственных гарантий Российской Федерации для оказания поддержки экспорта промышленной продукции (с 50 до 150 млн. долларов США), право принятия решения о предоставлении которых Правительство Российской Федерации может делегировать Минфину России.

С целью повышения устойчивости рынка корпоративных облигаций срок исполнения обязательств по биржевым облигациям продлен с одного года до трех лет. Разрешен выпуск биржевых облигаций не только открытыми акционерными обществами, но и другими хозяйственными обществами, а также госкорпорациями.

Обеспечение санации банков, испытывающих трудности, но важных с точки зрения общей устойчивости банковской системы - третье направление действий Правительства Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации и Банк России будут стимулировать консолидацию в банковской сфере, формирование крупных и финансово устойчивых банковских структур, конкурентоспособных на международном уровне и способных обеспечивать «длинное» финансирование проектов.

Банку России предоставлено право заключать с банками соглашения, в соответствии с которыми Банк России компенсирует им часть убытков по кредитам, выданным организациям, у которых отозвана банковская лицензия.

6. Взгляды на финансовую политику зарубежных экономистов

Государство формирует финансовую политику и осуществляет законодательное регулирование финансов на макро- и микроуровнях. В основу государственного регулирования заложена определённая концепция финансовой политики. Истоки современной финансовой политики за рубежом находятся в экономических концепциях зарубежных экономистов XVIII – начала XX вв.

А. Смит (1723-1790 гг.), а вслед за ним и Д. Рикардо (1772-1823 гг.) дали характеристику финансовым категориям (расходам и доходам государства). Они доказывали, что весь или почти весь государственный доход, полученный за счёт налогов расходуется непроизводительно. Поэтому государственные расходы сокращают возможности накопления капитала и роста национального дохода. Отсюда делался вывод о необходимости снижения налогов. А. Смит приходит к выводу, что необходимо уменьшать расходы государства, которое непроизводительно растрчивает созданные стоимости и тем самым сдерживает развитие производительных сил.

Главный постулат финансовой концепции классической буржуазной политэкономии – обеспечение экономически благоприятных условий для накопления капитала.

Критикуя политику государственных расходов, А. Смит признавал, что определённая их доля необходима, поскольку они осуществляются для охраны общих условий производства. Большое внимание уделено в его теории налогам. Он сформулировал четыре основных принципа целесообразной организации налогообложения:

- налоги уплачиваются в соответствии со способностями и силами поданных;
- размер налогов и сроки их уплаты должны быть точно определены;
- время взимания налогов устанавливается удобным для плательщика;
- при сборе налогов должны обеспечиваться минимальные издержки.

Налоговая концепция Смита была подчинена одной цели – стимулированию накопления капитала и ускорению развития производительных сил. Те же в целом взгляды отстаивал и Д.Рикардо в своём главном труде «Начала политической экономии и налогового обложения».

По мнению Д. Рикардо любые налоги на товары и заработную плату влекут за собой увеличение заработной платы и вызывают понижение

прибыли, хотя и не в одинаковой степени. В связи с этим он сделал вывод, что налоги в целом являются великим злом. С ростом налогообложения или увеличением правительственных расходов понижается потребление населения, что, в конечном счёте, сказывается на производстве.

Требования о невмешательстве государства в экономику и снижении государственных расходов соответствовали практике того времени. К 20-м годам прошлого столетия в государственных денежных фондах аккумулировалось не более 15 % ВВП, так как буржуазии необходимо было дешёвое правительство. Однако с течением времени суммы государственных расходов стали возрастать, а реально происходящие в обществе процессы уже не могли саморегулироваться рынком. Объём совокупного спроса, создаваемый рынком уже не обеспечивал достаточной занятости населения. Первым, кто это заметил был А. Вагнер – экономический советник О. Бисмарка. Он разделил экономику на два сектора – государственный и частный и сформулировал закон возрастающей государственной активности. А. Вагнер считал, что финансы могут быть использованы государством для достижения справедливости распределения доходов и богатства в стране.

«Великая депрессия» 30-х годов XX века обусловила необходимость создания новых экономических теорий. Одной из таких теорий стала «Общая теория занятости, процента и денег» Дж. Кейнса (1883-1946 г.г.), опубликованная в 1936 г. и оказавшая огромное влияние на формирование финансовой концепции и разработку финансовой политики почти во всех капиталистических странах на протяжении 40-х и первой половины 70-х годов.

В основе финансовой концепции Дж. Кейнса лежит идея «эффективного спроса». Дж. Кейнс разработал принципиально новую теорию финансов, направленную на регулирование экономики в условиях монополизации производства. Он рассматривает государственные расходы в качестве главного инструмента вмешательства государства в циклическое развитие экономики и преодоление кризисов. Рост государственных расходов по мнению Дж. М. Кейнса должен способствовать увеличению национального дохода и достижению полной занятости. Государство должно воздействовать на личное и инвестиционное потребление и таким образом создавать спрос. Если совокупный спрос ниже предложения, предприниматель не может покрыть издержки производства и получить прибыль, поэтому он будет уменьшать объёмы инвестиций и увольнять работников. Если же спрос выше предложения, то производство расширяется. Спрос государства, расширяющийся благодаря налогам и займам должен привести к оживлению предпринимательской деятельности и росту занятости и национального дохода.

Дж. Кейнс разработал принципиально новую теорию финансов, направленную не на регулирование экономики в условиях монополизации производства. Его формула такова:

Сбережения + Налоги = Инвестиции + Государственные расходы

До 1970-х годов в основе финансовой политики большинства промышленно развитых стран лежали исходные положения кейнсианской теории регулирования. В 50 – 60-е годы последователи Дж.Кейнса, к которым относятся экономисты разных стран внесли в его теорию новые динамичные элементы, что дало возможность создать теорию экономического роста.

Важное место в ней заняла финансовая концепция, разработанная экономистами многих стран (США – А.Хансен, С.Харрис; Великобритания – Р.Харрод, А.Илерсик, А.Пикок; Франция – Ф.Перру; Германия – Ф.Неймарк и др.). Они завершили создание фискальной антициклической теории, сущность которой сводилась к изменениям в государственных доходах и расходах в целях сбалансированного экономического развития.

Неокейнсианцы отстаивали идею «дефицитного финансирования», как способ достижения эффективного спроса. Они доказывали необходимость больших государственных затрат, не считаясь с ростом государственного долга. Однако, огромные бюджетные дефициты, приобретающие хронический характер, вынудили определённую группу учёных-экономистов, в том числе, так называемую стокгольмскую школу (Э. Линдаль, Г. Мюрдаль и др.), по-новому решать проблему бюджета. Теоретики этой школы пропагандировали теорию «циклического балансирования бюджета», т.е. приспособления доходов и расходов к экономическому циклу. Государство должно покрывать дефициты, возникшие в период кризиса, излишками, образовавшимися в период подъёма экономики.

В соответствии с рекомендациями неокейнсианцев правительства некоторых зарубежных стран создали специальные денежные фонды циклического регулирования. Средства таких фондов пополнялись при подъёме экономики и использовались в период наступления экономического спада производства.

Требование неокейнсианцев активнее применять государственный бюджет для регулирования и стимулирования хозяйства нашло отражение в теории «встроенного бюджетного стабилизатора», в основе которой лежали кейнсианские взгляды «о налоговых стабилизаторах». Именно Дж. Кейнс ввёл в научный оборот понятие «налоги – встроенные стабилизаторы». Он считал, что величина изъятых налогов зависит от размера национального дохода и наоборот. По Кейнсу «налоговые стабилизаторы» должны действовать автоматически, регулируя циклические колебания, смягчая их и обеспечивая определённую гибкость.

Это положение Дж. Кейнс относит, прежде всего, к подоходному налогу. При кризисном падении производства и росте безработицы налоги, автоматически сокращаясь, приводят к росту доходов, что в свою очередь стимулирует спрос.

Неокейнсианцы дополнили теорию Дж. Кейнса, введя в научный оборот термин «управляемые стабилизаторы», т.е. постоянно изменяющиеся налоговые мероприятия государства в соответствии с новыми экономическими условиями. Большую известность за рубежом приобрели научные труды таких последователей Дж. Кейнса как А. Лернер и Э. Хансен. А. Лернер писал о создании активной бюджетно-фискальной системы, нацеленной на поддержание определённого уровня государственных расходов, регулируемого в зависимости от потребностей общества. Э. Хансен развивал идеи «встроенных стабилизаторов», он писал о необходимости создания такой системы, которая могла бы автоматически реагировать на изменения в экономике и нивелировать её колебания.

Одновременно с теориями неокейнсианцев в послевоенные годы (особенно с середины 50-х) оживились неоклассические теории, пропагандирующие идеи свободного предпринимательства при ограничении государственного регулирования. Теоретики неоклассической школы (Р. Слоу, Дж. Кенрик в США; А. Роббинс и Дж. Мид в Великобритании), отстаивая основной принцип невмешательства государства в экономику, выступили за сокращение общего объёма государственных расходов, одновременно изменив их структуру, путём увеличения доли затрат на образование и науку. Особое внимание было уделено инвестициям « в человеческий капитал». Одновременно предлагалось снижение общего уровня налогов, но требовалось достижение бездефицитного бюджета, то есть проповедовался принцип «здоровых финансов».

Впоследствии из неоклассической школы выделилось неоконсервативное направление (в США – Г. Стейн, М. Уэйденаум; в Великобритании – Дж. Хау, А. Уолтерс), которое разрабатывает теорию «экономики предложения». Её финансовая концепция исходит из того, что экономический рост определяется сбережениями и накоплениями. Путём снижения налоговых ставок необходимо создать условия для формирования сбережений и способствовать переливу их в инвестиции. Роль государства должна усиливаться в обеспечении долгосрочного экономического роста, тактические задачи должны решаться предпринимателями. Необходимо установить чёткие границы между сферами деятельности государства и частного предпринимательства.

Теоретики экономики предложения считают, что расходы государства имеют «вытесняющее воздействие», так как приводят к снижению расходов в частном секторе экономики. Ресурсы также

перемещаются из частного в менее эффективный государственный сектор, что приводит к снижению темпов экономического роста.

Сторонники теории «экономики предложения» рекомендовали снизить не только прямые налоги на доходы, но и общий уровень социальных расходов государства. Они считали, что государственные пенсии и пособия действуют на рабочих разлагающе, ослабляют стимулы к труду, порождают лень и иждивенчество, добровольную безработицу, препятствуют накоплению сбережений и капитала.

В настоящее время развитые страны при формировании своей финансовой политики используют элементы различных научных концепций, что приводит к появлению новых промежуточных финансовых теорий, отвечающих динамичности развития современного рынка.

Вопросы для самоконтроля

1. Рассмотрите понятие и содержание финансовой политики.
2. Рассмотрите основные цели финансовой политики.
3. Раскройте содержание видов и типов финансовой политики.
4. Что такое дискреционная и недискреционная финансовая политика, политика экономического роста и стабилизации, политика снижения темпов роста?
5. Финансовая политика и государственное финансовое регулирование. Распределение и аллокация как виды государственного регулирования.
6. Дайте определение финансового механизма в трактовке разных авторов.
7. Рассмотрите финансовый механизм как средство реализации финансовой политики.
8. Звенья и элементы финансового механизма. Количественные параметры элементов финансового механизма, как наиболее динамическая его часть.
9. Дискуссионные вопросы состава финансового механизма.
10. История развития финансовой политики: финансовая политика в первые годы существования советского государства. Финансовая политика во времена н.э.п. Финансовое обеспечение проведения индустриализации народного хозяйства. Мобилизация финансовых ресурсов в годы Великой Отечественной войны и для восстановления разрушенного войной хозяйства. Финансовые реформы в период развитого социализма. Изменение финансовой политики при переходе к рыночным отношениям.
11. Финансовые кризисы и ликвидация их последствий.
12. Финансовая политика на современном этапе.

РАЗДЕЛ II. Государственные финансы

Глава 10. СУЩНОСТЬ БЮДЖЕТА И ЕГО ФУНКЦИИ. БЮДЖЕТНЫЙ МЕХАНИЗМ

1. Взгляды экономистов на природу государственного бюджета и их развитие.
2. Сущность бюджета и необходимость его существования.
3. Функции бюджета.
4. Дискуссионные вопросы сущности и функций бюджета.
5. Бюджетный механизм и характеристика его звеньев.

1. Взгляды экономистов на природу государственного бюджета и их развитие

Считается, что слово бюджет произошло от древнефранцузского «bugett», что в переводе означает кожаную сумку, мешок. Как экономический и финансовый термин понятие бюджет впервые стало распространяться в Англии (англ. Budget – сумка, чемодан). Именно в Англии капиталистические отношения развивались наиболее интенсивно, а буржуазии удалось добиться значительных успехов в осуществлении контроля за расходованием бюджетных средств.

Возникновение и развитие государственного бюджета неразрывно связано с появлением и становлением государства. Государственные власти вмешивались в распределительный процесс с целью мобилизации денежных средств, необходимых для выполнения государственных функций. Переход от единоличного распределения доходов государства монархом к обсуждению и утверждению их распределения специальными государственными властями привёл к составлению сметы доходов и расходов государства. Под бюджетом стали понимать роспись государственных доходов и расходов. Впервые бюджет как форма образования и расходования государственных денежных средств появился в Англии (последняя треть XVII в.) затем во Франции (конец XVIII в.). Эти страны первыми установили практику составления бюджетов, которая в XIX веке распространилась на большинство стран.

Трактовка бюджета как **росписи государственных доходов и расходов, финансового документа, финансового плана**, была наиболее распространена и в отечественной советской литературе 20-х годов. Под бюджетом многие экономисты понимали финансовый план ведения государственного хозяйства, смету государственных доходов и расходов. Такая трактовка бюджета была широко распространена в экономической литературе до конца 30-х годов. В 40 - 50-е годы бюджет стал трактоваться не только как финансовый план, но и как **централизованный фонд**

денежных средств. Этой трактовки придерживались такие авторы, как Аллахвердян Д.А., Дьяченко В.П., Зверев А.Г., Плотников К.Н. и др. В учебнике «Финансы и кредит СССР», составленном авторским коллективом под руководством проф. В.П. Дьяченко дана такая дефиниция бюджета: «Государственный бюджет представляет собой, утверждаемый Верховным Советом СССР на каждый хозяйственный год в качестве закона, государственный финансовый план образования, в распоряжении органов государственной власти, единого фонда денежных средств, и направления этих средств, в соответствии с народнохозяйственным планом, в порядке безвозвратного финансирования, в целях осуществления функций Советского государства, в интересах расширенного социалистического производства».¹³⁴

Такое толкование бюджета характеризовало его более полно, но не раскрывало полностью сущность бюджета, его экономическую природу, как экономической категории. Ответ на эти вопросы дала экономическая наука 60-70-х годов. В эти годы финансы стали рассматриваться как экономические распределительные отношения, а бюджет, как одна из сфер этих отношений, выражающая определённые экономические связи. Так, например, в учебнике «Финансы и кредит СССР» под руководством проф. В.В. Лаврова дано следующее определение бюджета: «Государственный бюджет при социализме выражает **экономические отношения**, связанные с образованием и использованием централизованного фонда денежных ресурсов государства путём планового распределения общественного продукта и национального дохода в интересах развития экономики, повышения благосостояния народа, укрепления обороноспособности страны, удовлетворения других общегосударственных нужд».¹³⁵

В те годы многие авторы стали считать, что рассмотрение бюджета как финансового плана, как централизованного фонда денежных средств государства даёт понятие лишь о его организационно-правовой форме, об объёмах финансовых ресурсов, централизуемых государством, но не о его сущности. Однако, в то же время, нельзя сказать, что бюджет не является централизованным фондом денежных средств и не представляет собой финансовый план государства, состоящий из доходной и расходной частей и имеющий силу закона. Поэтому вплоть до настоящего времени все эти характеристики рассматриваются при определении экономического содержания бюджета.

¹³⁴ Финансы и кредит СССР. Учебное пособие. Составлено авторским коллективом под руководством проф. В.П. Дьяченко. Под ред. д.э.н., проф. Г.А. Козлова. М.: Госфиниздат. 1940 г. С. 425.

¹³⁵ Финансы и кредит СССР. Учебник. Под руководством проф. В.В. Лаврова. М.: Финансы. 1972 г. С. 135.

2. Сущность бюджета и необходимость его существования

Бюджет представляет собой сложное многогранное явление и должен рассматриваться с нескольких сторон. Во-первых, по экономической сущности **бюджет выражает определённые финансовые отношения**, имеющие свою специфику, во-вторых, бюджет – это финансовый план государства, состоящий из доходной и расходной частей и имеющий силу закона; в третьих – это фонд денежных средств.

Сущность и значение бюджета определяются экономическими отношениями в обществе. В условиях товарно-денежного хозяйства необходимо перераспределение денежных средств и частичная их централизация в фондах государства с целью выполнения им своих функций, главными из которых являются оборона страны, управление, народно-хозяйственная и социально-культурная функции. Денежные средства, необходимые государству для выполнения его функций, централизуются в распоряжении соответствующих органов власти и управления в форме фондов денежных средств. Главным из этих фондов является бюджет.

Бюджет обеспечивает органам управления возможность выполнения ими своих функций и является тем фондом, в котором посредством распределения общественного продукта и национального дохода мобилизуется часть средств от всех секторов экономики. Государственный бюджет является составной частью государственных финансов, ведущим звеном финансовой системы, поэтому ему присущи те же основные черты, что и финансам в целом. Вместе с тем бюджет имеет и свою специфику, которая позволяет выделять его в качестве самостоятельной экономической категории.

Бюджетные отношения представляют собой особую форму распределительных и перераспределительных отношений, связанных с созданием и расходованием особого централизованного фонда денежных средств, предназначенного для удовлетворения общегосударственных потребностей и финансирования социально-экономических программ, имеющих значение для всей страны.

Сфера действия бюджетных отношений уже, чем финансовых, однако, при этом они являются ведущими по сравнению с другими сферами финансовых отношений. Бюджет можно назвать центральным элементом финансовой системы, так как все другие звенья так или иначе, в большей или меньшей мере связаны с ним **определёнными экономическими отношениями**. Благодаря бюджету осуществляется распределение и перераспределение общественного продукта и национального дохода между территориями страны, отраслями экономики,

производственной и непроизводственной сферой, хозяйствующими субъектами, населением.

В процессе функционирования бюджетные отношения материализуются в централизованном фонде денежных средств, который и получил название бюджет. Бюджет формируется путём поступления в этот фонд определённых доходов, которые затем расходуются на конкретные цели. Доходы и расходы государственных бюджетов утверждаются законодательно в виде финансового плана. Объёмы бюджетных доходов и расходов и их структура зависят от уровня развития экономики, от приоритетных направлений социально-экономического развития, от масштабов структурной перестройки экономики и от других факторов.

Исходя из вышеизложенного, можно предложить следующую дефиницию бюджета. **Бюджет представляет собой систему денежных отношений по поводу распределения и перераспределения общественного продукта с целью образования и расходования централизованного фонда денежных средств, используемого на выполнение общегосударственных задач и утверждаемого законодательно в форме финансового плана, состоящего из доходной и расходной частей.**

Необходимость существования бюджета обусловлена тем, что в условиях товарно-денежных отношений государство не может выполнять свои функции без соответствующего финансирования. Бюджет является тем фондом, в котором аккумулируются денежные средства всех секторов экономики посредством распределения и перераспределения общественного продукта и национального дохода. Саккумулированные средства направляются на финансирование выполнения функций государства, обеспечивают возможность государственного регулирования экономики. Перераспределение денежных средств между территориями страны, отраслями и секторами экономики, социальными группами населения позволяет обеспечить социальную справедливость в обществе и использовать финансовые ресурсы с наибольшей отдачей. Наличие такого централизованного фонда денежных средств государства как бюджет позволяет государству осуществлять расходование средств прежде всего на удовлетворение первоочередных потребностей, предусмотренных программами социально-экономического развития страны, не допускать распыления государственных доходов и неэффективного их использования, обеспечивать соблюдение необходимых пропорций в развитии общественного производства.

3. Функции бюджета

Сущность бюджета проявляется в его функциях. Бюджет выполняет две функции: **распределительную и контрольную.** С помощью

распределительной функции осуществляется аккумуляция части общественного продукта в бюджете, как централизованном фонде денежных средств, и распределение бюджетных средств между территориями страны, отраслями народного хозяйства, производственной и непроизводственной сферами, между хозяйствующими субъектами, между населением.

Отношения, связанные с изъятием части средств хозяйствующих субъектов и населения в пользу государства, представляют собой одну из групп бюджетных отношений. Аккумуляция средств в бюджете осуществляется в основном налоговым методом, с помощью уплаты в бюджет различных налогов, основными из которых являются налог на добавленную стоимость, акцизы, налог на прибыль, подоходный налог с физических лиц. С помощью налогового метода в бюджет поступают таможенные пошлины и сборы. Часть средств поступает в централизованный фонд денежных средств государства – бюджет неналоговым методом.

Отношения, связанные с выделением средств из бюджета, представляют собой вторую группу бюджетных отношений. Бюджетные средства расходуются на выполнение государством своих функций, с целью выравнивания социально-экономического развития территорий страны, на повышение уровня жизни населения и обеспечение социальной справедливости в обществе.

В связи с разными природно-климатическими условиями, неоднородными природными ресурсами, имеющимися в разных регионах страны, разным уровнем их экономического и социального развития через бюджет осуществляется перераспределение средств между территориями страны с целью выравнивания их социально-экономического развития и уровня жизни населения, на другие цели. Так, например, традиционно бюджетную поддержку получают районы Крайнего Севера и приравненные к ним районы в связи с суровыми природно-климатическими условиями, г. Москва получает дополнительные бюджетные ассигнования на выполнение функций города – столицы страны, в южные республики средства перечисляются для восстановления разрушенного войной хозяйства.

В связи с приоритетностью развития тех или иных отраслей народного хозяйства, поддержанием отраслей, имеющих стратегическое значение для страны, через бюджет осуществляется перераспределение средств между ними. Во всех развитых странах, например, из бюджета финансируется сельское хозяйство, как стратегически важная отрасль, обеспечивающая страну продовольственными ресурсами. В разные периоды экономического развития в зависимости от целей структурной перестройки хозяйства бюджетные средства в нашей стране выделялись

химической промышленности, машиностроению, отраслям топливно-энергетического комплекса и др.

Развитие общества невозможно без развития социальной сферы, поэтому из бюджета выделяются значительные ресурсы на содержание всей непроизводственной сферы. В развитых странах социальные расходы занимают более третьей части всех бюджетных расходов. К ним относятся расходы на физическую культуру, спорт и здравоохранение, культуру, искусство и науку, на образование и просвещение. Посредством бюджетного финансирования деятельности бюджетных учреждений выполняются основные конституционные права граждан.

Бюджетные средства выделяются на реализацию не только социальных, но и производственных программ, имеющих общегосударственное значение. Средства из бюджета могут быть выделены конкретным хозяйствующим субъектам, выполняющим государственный заказ, входящим в приоритетную отрасль экономики, подпадающим под программу экономического развития, финансируемую из бюджета.

Граждане страны также являются субъектами, получающими бюджетные средства. Бюджетные ассигнования выделяются на выплату пособий для детей, на питание, малоимущим и малообеспеченным семьям. Не все граждане страны напрямую получают бюджетные средства в виде конкретных пособий, а лишь те из них, кто в этом действительно нуждается. В стране осуществляется ориентация на адресность социальной помощи.

Контрольная функция бюджета неотделима от распределительной. Процессы распределения невозможны без осуществления финансового контроля, в то же время объектом финансового контроля являются именно распределительные отношения в обществе. Контрольная функция бюджета даёт возможность осуществлять контроль за оптимальностью процессов распределения бюджетных средств, за сопоставлением результатов распределения по стоимости и в натуральной форме. Кроме того, контрольная функция бюджета позволяет количественно оценить эффективность использования бюджетных средств, в частности, и всех финансовых ресурсов в целом, так как именно бюджет и его состояние является одним из главных критериев состояния не только финансовой системы страны, но и всей экономики в целом. Планирование бюджетных показателей осуществляется на основе планов-прогнозов социально-экономического развития страны, поэтому невыполнение бюджета свидетельствует о невыполнении других экономических и производственных показателей в целом по стране.

Такие относительные показатели состояния бюджета как уровень его доходов и расходов в ВВП, уровень бюджетного дефицита, удельный вес

расходов бюджета на социальную сферу, применяются при международных оценках социально-экономического развития страны.

4. Дискуссионные вопросы сущности и функций бюджета

В экономической литературе нет единства во мнениях по поводу сущности бюджета и его функций. Сложность определения сущности бюджета связана с тем, что данный термин используется для обозначения различных по своей природе явлений.

Существует несколько подходов к определению бюджета. Сегодня актуальными являются материальное и юридическое понимание бюджета. В материальном (экономическом) смысле здесь подразумевают централизованный в определенных масштабах денежный фонд, который находится в распоряжении органа, наделенного властными полномочиями. Юристами бюджет традиционно определяется как «финансовая программа, план деятельности», «план ведения государственного хозяйства». При этом по своей правовой характеристике такой финансовый план утверждается законом (для федерального и региональных бюджетов) или решением органа власти (для муниципальных бюджетов). Неоднозначность природы бюджета доказывается существованием по крайней мере, пяти значений, в которых употребляется термин «бюджет»:

1. Финансовый план государства.
2. Государственный фонд денежных средств, за счет которых покрываются государственные расходы.
3. Государственный акт, закон, устанавливающий финансовый план государства.
4. Система определённых финансовых (экономических) отношений.
5. Форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенного для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

В финансовой литературе бюджет чаще всего трактовался и трактуется как совокупность определённых денежных отношений, связанных с распределением совокупного общественного продукта (ВВП или ВНП) и национального дохода с целью формирования и использования общегосударственного централизованного фонда денежных средств. Так, по мнению Родионовой В.М. «По экономической сущности государственный бюджет – это денежные отношения, возникающие у государства с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода (частично и национального богатства) в связи с образованием и использованием бюджетного фонда, предназначенного на финансирование народного хозяйства, социально-

культурных мероприятий, нужд обороны и государственного управления».¹³⁶

В учебнике «Бюджетная система Российской Федерации» под редакцией проф. М.В. Романовского и проф. О.В. Врублевской сказано, что «бюджет это система императивных денежных отношений, в процессе которых образуется и используется бюджетный фонд».¹³⁷

По мнению О.В. Соколовой «Экономическая сущность понятия бюджета раскрывается через совокупность бюджетных отношений по формированию и использованию бюджетного фонда страны».¹³⁸

В Бюджетном Кодексе бюджет определён как «форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенного для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления».¹³⁹

Большая часть экономистов считает, что бюджетные отношения возникают по поводу распределения и перераспределения совокупного общественного продукта и национального дохода в связи с образованием и расходованием централизованного фонда денежных средств, используемого на общегосударственные нужды. Однако некоторые экономисты считают, что бюджет предназначен для распределения общественного продукта, а другие - что распределение осуществляется с помощью финансов, а бюджет лишь перераспределяет уже распределённые финансами.

Некоторые экономисты не выделяют бюджет в качестве самостоятельной экономической или финансовой категории и до сих пор понимают под ним только финансовый план страны, другие рассматривают бюджет только как фонд денежных средств. В учебнике «Финансы, денежное обращение и кредит» под ред. профессоров В.К. Сенчагова и А.И. Архипова сказано: «Государственный бюджет является основным финансовым планом страны, обеспечивающим образование, распределение и использование централизованного фонда денежных средств как обязательного условия функционирования любого государства».¹⁴⁰ По мнению Т.Ф. Юткиной «Бюджет – это счётный план государства, позволяющий контролировать процесс зачисления средств в доходы казны и процесс использования бюджетных ресурсов согласно бюджетной росписи расходов».¹⁴¹ Такой подход раскрывает роль бюджета

¹³⁶ Финансы. Учебник под ред. профессора В.М. Родионовой М.: Финансы и статистика. 1992 г. С. 234.

¹³⁷ Бюджетная система Российской Федерации. Учебник под ред. проф. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. М.: Юрайт. 1999 г. С. 12.

¹³⁸ Финансы. Деньги. Кредит. Учебник под ред. к.э.н. О.В. Соколовой. М.: Юрист. 2000 г. С. 214.

¹³⁹ Бюджетный Кодекс РФ, ст. 6 «Понятия и термины, применяемые в настоящем Кодексе».

¹⁴⁰ Финансы, денежное обращение и кредит. Учебник под ред. д.э.н., проф., академика РАЕН В.К. Сенчагова, А.И. Архипова. М.: Проспект. 1999 г. С. 168.

¹⁴¹ Юткина Т.Ф. Налоги и налогообложение. М.: Инфра - М. 1998 г. С. 51.

в выполнении государством его функций, но не отражает в полной мере его сущность.

В последние годы в литературе не рассматриваются дискуссионные вопросы сущности экономических категорий, в основном исследуются практические вопросы прикладного характера. Возможно, именно поэтому в Бюджетном Кодексе дано определение бюджета как формы образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Однако исследование формы ещё не раскрывает экономического содержания категории. Экономические и финансовые категории являются научной абстракцией, но служат важным инструментом углублённого познания финансовых явлений. Бюджет как финансовая категория по своей природе имеет объективный характер и отражает реально существующие в обществе отношения. Бюджет является категорией сложной и многообразной, отражающей движение других категорий. Доходы бюджета отражают экономические отношения, возникающие у государства с хозяйствующими субъектами и населением по поводу изъятия у них части денежных средств с целью формирования бюджетного фонда. Расходы бюджета отражают экономические отношения, возникающие в связи с расходованием бюджетного фонда на определённые цели.

Вопрос о функциях бюджета также является дискуссионным. В учебной литературе можно насчитать более пятнадцати функций бюджета. Наиболее часто упоминаются распределительная, контрольная, перераспределительная, финансового обеспечения социальной политики, государственного регулирования и стимулирования экономики, функция контроля за образованием и использованием централизованного фонда денежных средств, функции образования и использования бюджетного фонда, стимулирующая, аллокационная и другие.

Большая часть экономистов выделяет распределительную (перераспределительную) и контрольную функцию бюджета. Однако некоторые считают, что бюджет лишь перераспределяет уже распределённое финансами и выделяют перераспределительную функцию бюджета, другие считают, что бюджет выполняет только распределительную функцию, в рамках которой выделяются первичное и вторичное распределение. На наш взгляд, сущностной характеристикой бюджета является распределение общественного продукта и национального дохода с целью мобилизации их части в централизованном бюджетном фонде с последующим распределением бюджетных средств на определённые цели. В то же время нельзя отрицать, что с помощью бюджета осуществляется перераспределение национального дохода между отраслями народного хозяйства, территориями страны, производственной

и непроизводственной сферой и т.д. Нам представляется, что перераспределительные процессы осуществляются в рамках распределительной функции бюджета, как экономической категории.

В учебном пособии Сабанти Б.М. функции бюджета вообще не рассматриваются. Он пишет «Сущность и содержание бюджета определяются функциями государства, важнейшей из которых является воспроизводство производственных отношений, превалирующих на том или ином этапе развития государства»¹⁴².

В финансовой литературе последних лет довольно часто стала встречаться стимулирующая функция бюджета, поскольку выделение бюджетных ассигнований должно побуждать хозяйствующих субъектов к эффективному и экономному их использованию, к мобилизации собственных внутренних ресурсов. Однако следует согласиться с мнением В.М. Родионовой, что следует различать сущность экономической категории и её роль. Роль экономической категории в общественном воспроизводстве отражает степень её воздействия на воспроизводственные процессы, а функция – это отражение сущности категории в действии. Сущностной характеристикой бюджета является его общественное предназначение – с помощью распределения общественного продукта и национального дохода формировать бюджетный фонд с целью его расходования на общегосударственные нужды. При этом следует заметить, что процессы распределения невозможны без осуществления постоянного финансового контроля за образованием и расходованием фондов денежных средств, в данном случае бюджетного фонда. Все остальные так называемые функции бюджета – это лишь проявление распределительной и контрольной. Функции бюджета в трактовке некоторых авторов представлены в таблице 27.

Таблица 27

Функции бюджета в трактовке разных авторов

| Автор | Функции бюджета |
|---|--|
| В. Г. Игнатов | 1) распределительная 2) перераспределительная 3) контрольная |
| Л.А. Дробозина, Ю. Н. Константинова и Л. П. Окунева | Государственный бюджет выполняет функцию организатора распределительных процессов в народном хозяйстве |

¹⁴² Сабанти Б.М.. Теория финансов. Учебное пособие. М.: Издательство «Менеджер», 2000, С. 100.

| | |
|--|---|
| М. В. Романовский, и О. В. Врублевская | 1. образование бюджетного фонда (бюджетные доходы); 2. использование бюджетного фонда (бюджетные расходы); 3. контрольная |
|--|---|

5. Бюджетный механизм и характеристика его звеньев

Практическая реализация бюджетных отношений осуществляется с помощью бюджетного механизма. **Бюджетный механизм представляет собой совокупность методов аккумуляции средств в бюджете, методов и форм выделения средств из бюджета и межбюджетных отношений.**

Таким образом, можно выделить три звена бюджетного механизма:

1. Методы аккумуляции средств в бюджете.
2. Методы и формы выделения средств из бюджета.
3. Методы и формы межбюджетных отношений.

Выделяют два метода аккумуляции средств в бюджет: **налоговый и неналоговый.** **Налоговым методом** в бюджете аккумулируются непосредственно налоги, а также налоговые платежи, к которым относятся государственная пошлина, платежи за пользование природными ресурсами, лицензионные и другие сборы и т.п. **Посредством неналогового метода** в бюджет поступают: доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, доходы от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, доходы от реализации государственных запасов, доходы от внешнеэкономической деятельности, штрафы, пени, имеющие неналоговый характер и др.

Выделение средств из бюджета также осуществляется различными методами. Традиционно главным методом выделения средств из бюджета является **бюджетное финансирование.** Под бюджетным финансированием понимается выделение бюджетных ассигнований на принципах **безвозвратности, бессрочности и бесплатности (безвозмездности).** Этот метод являлся единственным в условиях командно-административной экономики. **При переходе страны к рыночным отношениям** государство стало использовать ещё один метод предоставления бюджетных средств: **бюджетное кредитование.** Под бюджетным кредитованием понимается выделение средств из бюджета на принципах **кредитования, то есть возвратности, срочности, платности.** В Законах о федеральном бюджете на каждый год устанавливаются определённые правила бюджетного кредитования, где оговариваются целевые направления бюджетных кредитов, ограничения по ставкам,

объекты кредитования и др. В бюджетном Кодексе Российской Федерации оговаривались понятия «**бюджетный кредит**» и «**бюджетная ссуда**». Под бюджетным кредитом понимается форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств юридическим лицам на возмездной и возвратной основах.

Бюджетная ссуда – это бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на срок не более шести месяцев в пределах финансового года. В настоящее время используется только бюджетный кредит

Такой подход к определению основных понятий бюджетного законодательства представляется нам не совсем правильным. В настоящее время в кредитной и финансовой литературе не определены понятия «кредит» и «ссуда». Некоторые авторы считают, что под ссудой следует понимать беспроцентный (бесплатный) кредит, другие рассматривают ссуду как денежные средства, переданные на принципах возвратности и срочности, не считая ссуду экономической категорией, третьи считают, что ссуда и кредит – синонимы. В Гражданском Кодексе разделены понятия «**договор кредита**», «**договор ссуды**» и «**договор займа**». Дискуссионные вопросы определения таких понятий как кредит, ссуда, заём представляют большой интерес для исследователей, аспирантов и студентов, но в законодательных и тем более кодифицированных документах они должны быть определены чётко и не вызывать разночтений. На наш взгляд, при определении бюджетного кредита необходимо оговаривать не только возвратность и платность, но и такой важный принцип кредитования, как срочность. В определении бюджетной ссуды не следует ограничивать её срок пределами финансового года, так как в этом случае получается, что ссуду можно получить лишь в первой половине года до июля месяца, так как срок её предоставления ограничен шестью месяцами. В настоящее время в условиях перехода к финансированию по результатам принято решение использовать только бюджетные кредиты, а бюджетные ссуды отменить.

В начале 90-х годов в литературе рассматривался также такой метод предоставления бюджетных средств, как **передача средств в управление**. В этом случае рассматривалось выделение бюджетных средств не юридическим или физическим лицам, а органам власти и управления на принципах возвратности и срочности, как платно, так и безвозмездно. Именно этот метод послужил прообразом бюджетной ссуды. Недостатком является субъективность в определении принципов предоставления средств (платно или безвозмездно) заёмщикам, получающим бюджетные средства.

В третьем звене бюджетного механизма рассматриваются методы распределения средств между бюджетами и формы межбюджетных отношений. Межбюджетные отношения представляют собой часть

финансовых отношений, возникающих между центральными органами власти РФ, органами власти субъектов РФ и муниципальными органами власти, по поводу разграничения и закрепления бюджетных полномочий и перераспределения бюджетных средств.

При переходе страны к рыночным отношениям возникли совершенно новые формы межбюджетных отношений, совершенствовались старые. В условиях командно-административной экономики главными формами межбюджетных отношений являлись **дотации**, а единственным методом распределения доходов между бюджетами - **выделение закреплённых и регулирующих доходов**. К закреплённым доходам республиканских бюджетов относились доходы от предприятий и хозяйственных организаций республиканского подчинения, а также государственные налоги, передаваемые в бюджеты республик полностью или по нормативам, установленным на длительный срок (не менее пяти лет). Регулирующими доходами являлись средства, передаваемые из вышестоящих нижестоящим бюджетам сверх закреплённых доходов в виде отчислений от общесоюзных государственных налогов и доходов и других доходов для полного покрытия всех расходов, предусмотренных в бюджетах административно-территориальных единиц.

В новых условиях появляются новые формы межбюджетных отношений. Коренным образом изменились принципы распределения средств между бюджетами в связи с возникновением в 1994 году такой формы межбюджетных отношений, как **трансферты**. Трансферты представляют собой возвратные платежи из федерального бюджета бюджетам субъектов федерации, выделяемые из специально создаваемого для этих целей Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР). Главным критерием отнесения региона к группе регионов, нуждающихся или не нуждающихся в поддержке, являлся бюджетный доход на душу населения.

Введение трансфертов явилось весьма значимым шагом в реформе межбюджетных отношений, так как они являлись достаточно объективной формой распределения бюджетных средств по сравнению с дотациями. Однако трансфертное распределение также было не лишено недостатков. Такой критерий распределения бюджетных средств из ФФПР как уровень бюджетных доходов на душу населения не обеспечивал сопоставимости бюджетных расходов субъектов федерации, так как цены на товары и услуги в регионах значительно различаются. Кроме того, органы власти субъектов федерации были заинтересованы в уменьшении бюджетных доходов, так как чем меньше доходы, тем больше трансферты. Кроме того, при фактическом выделении трансфертов осуществлялись значительные корректировки и пересчёт их сумм. Так, по данным Счётной Палаты в 1996-1999 годах отдельные регионы получали из ФФПР менее 25 %

полагающихся им по закону сумм, другие – более 120 %.¹⁴³ Эффективность системы перераспределения бюджетных средств снижалась еще и потому, что трансферты получала большая часть регионов.

Для устранения этих и других недостатков правительством были разработаны специальная программа реформирования межбюджетных отношений и программа развития бюджетного федерализма. В соответствии с этими программами бюджетные доходы на душу населения должны корректироваться на индекс бюджетных расходов, а с целью объективного определения бюджетных доходов необходимо оценивать налоговый потенциал региона. В Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года были установлены общие схемы разграничения основных налоговых полномочий и доходных источников, а также расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, отражены формы финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Несколько видоизменились закрепленные и регулирующие доходы. В бюджетном кодексе было дано понятие «**собственные доходы**» взамен «закрепленных». Собственные доходы бюджетов – виды доходов, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами законодательством РФ. К собственным доходам бюджетов относились:

- налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах;
- неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений, за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций и (или) региональных фондов компенсаций.

Регулирующие доходы бюджетов – федеральные налоги и иные платежи, по которым устанавливались нормы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на 3 года) по разным видам таких доходов.

Нормативы отчислений определялись законом о бюджете того уровня бюджетной системы РФ, который распределяет переданные ему регулирующие доходы из бюджета другого уровня. В настоящее время в Бюджетном кодексе закреплены принципы распределения средств между бюджетами на постоянной основе. В сегодняшней редакции Бюджетного

¹⁴³ Делягин М. Жестокая любовь Минфина // Эксперт № 22. 2000 г. С. 43.

Кодекса РФ к собственным доходам бюджетов относятся: налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах; неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством РФ, законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований; доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций.¹⁴⁴

К новым формам межбюджетных отношений, введённых в конце 1990-х годов, относились субвенция и субсидия. Сохранилась также такая форма выделения финансовой помощи из бюджетов другого уровня как дотация. В соответствии с Бюджетным кодексом того времени субвенция – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов. Субсидия – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов. Дотация – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов.

В настоящее время в Бюджетном Кодексе РФ (статья 6) выделены только понятия межбюджетных трансфертов и дотаций. В соответствии с Кодексом межбюджетные трансферты - средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации; дотации - межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования.¹⁴⁵

Звенья и элементы бюджетного механизма представлены на рис. 14.

¹⁴⁴ http://www.consultant.ru/popular/budget/56_8.html#p1110 © КонсультантПлюс, 1992-2013

¹⁴⁵ http://www.consultant.ru/popular/budget/56_1.html#p115 © КонсультантПлюс, 1992-2013

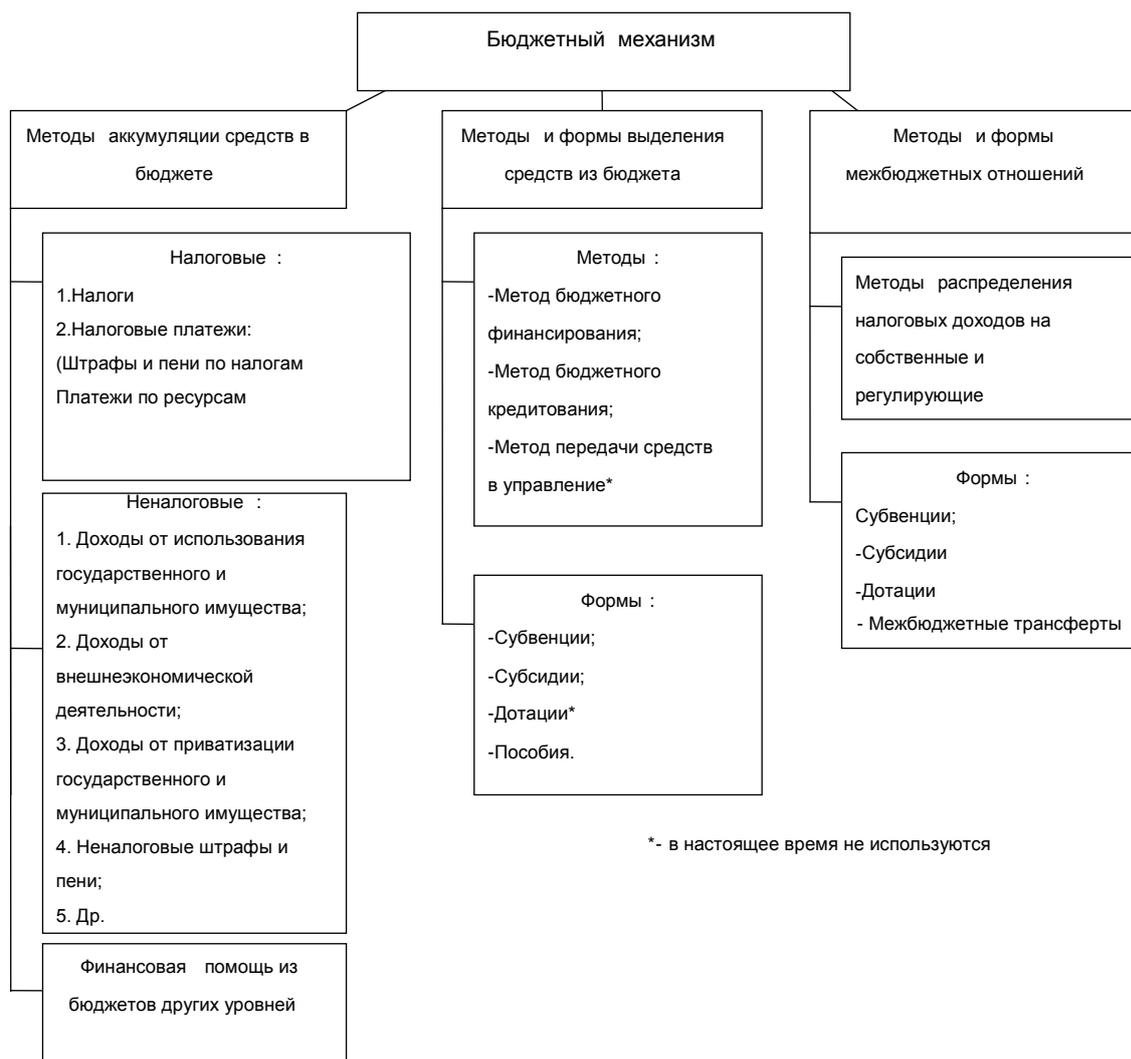


Рис. 14. Звенья и элементы бюджетного механизма

В федеральном бюджете создаются специальные фонды для оказания финансовой помощи субъектам Российской Федерации. К ним относятся: Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд регионального развития, Фонд реформирования региональных финансов. Создание этих фондов преследовало различные цели. Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации был создан с целью выравнивания бюджетной обеспеченности жителей субъектов Российской Федерации по текущим расходам. Целью создания Фонда компенсаций явилось финансирование выполнения федеральных законов в основном в социальной сфере. Из фонда софинансирования социальных расходов осуществлялось стимулирование приоритетных расходов регионов и финансовая поддержка реформ в социальной сфере.

Цель формирования фонда регионального развития – поддержка развития региональной инфраструктуры. Фонд реформирования региональных финансов был создан с целью поддержки и стимулирования разработки и осуществления бюджетных реформ.

Вопросы для самоконтроля

1. Рассмотрите бюджет как экономическую (финансовую) категорию.
2. В чём необходимость существования бюджета?
3. Рассмотрите взгляды на бюджет русских учёных в 20-х гг. прошлого века.
4. Рассмотрите взгляды на бюджет экономистов в середине прошлого века.
5. Рассмотрите современные взгляды на сущность бюджета.
6. Раскройте дискуссионные вопросы функций бюджета.
7. Сравните бюджет и финансы, найдите сходства и отличия.
8. Аргументируйте Ваши взгляды на сущность и функции бюджета.
9. Охарактеризуйте роль бюджета в социально-экономическом развитии страны.
10. Дайте определение бюджетного механизма.
11. Раскройте связь финансового и бюджетного механизмов.
12. Охарактеризуйте виды налоговых и неналоговых доходов бюджетов.
13. Рассмотрите формы и методы выделения средств из бюджета.
14. Рассмотрите формы и методы межбюджетных отношений.
15. Охарактеризуйте фонды финансовой поддержки регионов.

Глава 11. ДОХОДЫ И РАСХОДЫ БЮДЖЕТОВ. БЮДЖЕТНЫЙ ДЕФИЦИТ И ПРОФИЦИТ БЮДЖЕТА

1. Доходы бюджетов. Структура доходов федерального бюджета и её динамика.
2. Расходы бюджетов. Структура расходов федерального бюджета и её динамика.
3. Дефицит бюджета и бюджетный профицит. Причины возникновения и источники финансирования бюджетного дефицита.
4. Бюджетное планирование.

1. Доходы бюджетов. Структура доходов федерального бюджета и её динамика

Доходы бюджета выражают экономические отношения, возникающие в процессе формирования централизованного общегосударственного фонда денежных средств. В финансово-кредитном энциклопедическом словаре доходы бюджета определяются по экономическому содержанию и по материально-вещественному воплощению. По экономическому содержанию доходы бюджета определяются как: «денежные отношения, возникающие у государства (в лице уполномоченных на это органов) с юридическими и физическими лицами в процессе формирования бюджетного фонда страны, а также бюджетных фондов государственных и административно-территориальных образований»¹⁴⁶. По материально-вещественному воплощению доходы бюджета – это «денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с действующим в стране законодательством в распоряжение федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления».¹⁴⁷

Следует различать понятия «бюджетные доходы государства» и «государственные доходы». Бюджетные доходы – понятие более узкое по сравнению с государственными доходами, так как последние включают в себя также доходы внебюджетных фондов, доходы государственных предприятий и организаций, доходы от эмиссии ценных бумаг государства, доходы от проведения лотерей, средства, привлекаемые путём эмиссии бумажных денег и др.

Главным источником формирования доходов бюджетов является национальный доход, а в некоторых случаях и национальное богатство. При перераспределении национального дохода в бюджет поступает часть прибыли хозяйствующих субъектов, заработной платы работников сферы

¹⁴⁶ Финансово-кредитный энциклопедический словарь. М.: Финансы и статистика, 2002 г. С. 303.

¹⁴⁷ Там же. С. 303.

материального и нематериального производства, доходов работников, работающих по найму, ренты собственников земли. При распределении и перераспределении национального богатства в бюджет поступают доходы от приватизации собственности государства и муниципалитетов, от продажи государственной собственности и использования государственного имущества и других национальных ценностей.

Классификация доходов бюджетов отражена в бюджетной классификации Российской Федерации. В соответствии с Бюджетным Кодексом РФ Бюджетная классификация Российской Федерации является группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемой для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджетная классификация Российской Федерации включает:

классификацию доходов бюджетов;
классификацию расходов бюджетов;
классификацию источников финансирования дефицитов бюджетов;
классификацию операций публично-правовых образований (далее - классификация операций сектора государственного управления).

Код классификации доходов бюджетов Российской Федерации состоит из:

1) кода главного администратора доходов бюджета;
2) кода вида доходов;
3) кода подвида доходов;
4) кода классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджетов.

Перечень и коды главных администраторов доходов бюджета, закрепляемые за ними виды (подвиды) доходов бюджета утверждаются законом (решением) о соответствующем бюджете.

Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации группами и подгруппами доходов бюджетов являются (ст.20 БК РФ):

1. налоговые и неналоговые доходы:

Налоговые доходы:

- налоги на прибыль, доходы;
- налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации;
- налоги на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации;
- налоги на совокупный доход;
- налоги на имущество;

- налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами;
- государственная пошлина;
- задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам;

Неналоговые доходы

- доходы от внешнеэкономической деятельности;
 - доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
 - платежи при пользовании природными ресурсами;
 - доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства;
 - доходы от продажи материальных и нематериальных активов;
 - административные платежи и сборы;
 - штрафы, санкции, возмещение ущерба;
 - поступления (перечисления) по урегулированию расчетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
 - прочие неналоговые доходы;
2. безвозмездные поступления:
- безвозмездные поступления от нерезидентов;
 - безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
 - безвозмездные поступления от государственных (муниципальных) организаций;
 - безвозмездные поступления от негосударственных организаций;
 - безвозмездные поступления от наднациональных организаций;
 - доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет;
 - возврат остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет;
 - прочие безвозмездные поступления.¹⁴⁸

По источникам формирования наибольший удельный вес в доходах бюджетов, как правило, занимают налоговые доходы. В федеральном бюджете удельный вес налоговых доходов в конце 90-х годов имел тенденцию к росту, он увеличился с 73 % в 1995 г. до 93 % в 2001 г. (Все удельные веса рассчитаны по данным законов о федеральном бюджете на соответствующий год). В 2000-х годах выявилась тенденция снижения

¹⁴⁸http://www.consultant.ru/popular/budget/56_5.html#p430 © КонсультантПлюс, 1992-2013

удельного веса налоговых поступлений. Так, в 2005 году налоговые доходы составляли 67 % всех поступлений, в 2006 – 63 %, в 2007 и 2008 – 60 %. Снижение удельного веса налоговых доходов объясняется переводом таможенных пошлин в состав неналоговых доходов, в результате чего доля доходов от внешнеэкономической деятельности возросла до 35 % в 2007 году, а в 2005 – 2006 гг. составляла 33 %, вновь немного снизившись (до 28 %) в 2008 году (для сравнения в 2001 г. – 3 %). В структуре доходов бюджета наибольший удельный вес среди налоговых платежей имеет налог на добавленную стоимость, удельный вес которого в общем объёме доходов бюджета также имеет тенденцию к росту, он возрос с 28 % в 1995 г. до 36 % в 2002 г. Затем произошло снижение доли этого налога до 34 % в 2005, до 32 % в 2006 г. и до 30 % в 2007 и 2008 гг. Удельные веса налога на прибыль и акцизов не имели выраженной тенденции в связи с изменением методики их расчёта, ставок, льгот и нормативов распределения между бюджетами. Удельный вес налога на прибыль в 1995 г. был утверждён на уровне 14 %, в 2000 г. - 8 %, а в 2002 г. – 10 %, в 2005-2008 – 5-8 %, Удельный вес акцизов изменялся с 5 % в 1995 г. до 21 % в 1998 г. и 10 % в 2002 г., а в 2005 – 2008 гг. их доля находилась на уровне 1 % - 3 %. Варьировался также удельный вес таможенных пошлин: с 18 % в 1995 г. до 5 % в 1998 г. и 15 % в 2002 г., в 2004 г. их доля составляла 19 %, а начиная с 2005 года они стали учитываться в составе доходов от внешнеэкономической деятельности. Удельный вес подоходного налога с физических лиц в доходах федерального бюджета не превышал 3 % (в 2000 г.), ранее он изменялся от 0,2 до 1,5 %. Начиная с 2002 г. подоходный налог с физических лиц полностью зачисляется в территориальные бюджеты. В 2000-е годы стала расти доля налогов, сборов и платежей за пользование природными ресурсами, их доля составляла 9 – 11 %. Удельный вес неналоговых доходов изменялся от 18 % в 1995 г. до 5 % в 2002 г., их удельный вес значительно возрос, начиная с 2005 года в связи с переводом таможенных пошлин в состав неналоговых доходов, и составлял в 2005-2008 гг. 30-40 %. По данным Росстата за 2010 год в структуре доходов Федерального бюджета наибольший удельный вес занимают доходы от внешнеэкономической деятельности 38,86 %. Наименьший удельный вес 1,37 % занимают акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимые на территории РФ. Удельный вес налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ составляет 16,0 %; ввозимые на территорию РФ 14,08 %. Удельный вес от налогов, сборов и регулярных платежей за пользование природными ресурсами составляет 16,96 %. Удельный вес доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности 5,15 %. По данным Росстата за 2012 год в структуре доходов Федерального бюджета наибольший удельный вес занимают доходы от внешнеэкономической деятельности 38,6 %. Наименьший удельный вес 0,41 % занимают акцизы по подакцизным товарам (продукции), ввозимым на территорию РФ.

Удельный вес налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ составляет 14,7 %; ввозимые на территорию РФ 12,91 %. Удельный вес от налогов, сборов и регулярных платежей за пользование природными ресурсами составляет 19,0 %. Удельный вес доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности 4,23 %.

Структура доходов бюджета изменялась вместе с изменениями в экономике страны. Так, например, в 1940 г. структура доходов государственного и союзного бюджетов СССР выглядела следующим образом:

Таблица 28¹⁴⁹

**Структура доходов государственного и союзного бюджетов СССР
в 1940 г.**

| Виды доходов бюджетов | Союзный бюджет | | Государственный бюджет СССР | |
|---|------------------|------------|-----------------------------|------------|
| | Сумма, млн. руб. | Уд. вес, % | Сумма, млн. руб. | Уд. вес, % |
| Налог с оборота | 98272 | 69,65 | 108609 | 59,04 |
| Отчисления от прибылей | 14633 | 10,37 | 22431 | 12,19 |
| Платежи предприятий | 1392 | 0,99 | 1798 | 0,98 |
| Налоги с предприятий и организаций | 185 | 0,13 | 3257 | 1,77 |
| Налоги с населения | 2069 | 1,47 | 9722 | 5,29 |
| Местные налоги и сборы | - | - | 2148 | 1,17 |
| Государственные займы | 6958 | 4,93 | 12016 | 6,53 |
| Доходы МТС | 1312 | 0,93 | 2623 | 1,43 |
| Доходы от имуществ местных советов | - | - | 749 | 0,41 |
| Лесной доход | - | - | 590 | 0,32 |
| Средства государственного социального страхования | 7114 | 5,04 | 9136 | 4,97 |
| Таможенные доходы | 2500 | 1,77 | 2500 | 1,36 |
| Разные доходы | 5185 | 3,67 | 6203 | 3,37 |
| Остатки бюджетных средств | 1475 | 1,05 | 2172 | 1,18 |
| Итого: | 141095 | 100,00 | 183954 | 100,00 |

Как видно из таблицы 26, наибольший удельный вес в доходах как союзного, так и консолидированного бюджета страны в 1940 г. занимал налог с оборота, более 10 % составляли отчисления от прибылей, остальные платежи занимали удельный вес от 0,5 до 5 %. В дальнейшем, в

¹⁴⁹ Рассчитано по: Финансы и кредит СССР. Учебное пособие. Составлено авторским коллективом под руководством проф. В.П. Дьяченко. Под ред. д.э.н., проф. Г.А. Козлова. М.: Госфиниздат. 1940 г. С. 441.

условиях реформирования финансово-кредитной системы структура доходов бюджетов изменялась и к концу 80-х г.г. стала следующей:

Таблица 29¹⁵⁰

Структура доходов государственного бюджета СССР в 1989 году

| Виды доходов | Сумма в млрд. руб. | Удельный вес в процентах |
|---|--------------------|--------------------------|
| Всего доходов | 458,4 | 100,0 |
| Из них: | | |
| 1. Поступления от народного хозяйства | 355,6 | 77,6 |
| в том числе: | | |
| платежи из прибыли | 121,2 | 26,4 |
| налог с оборота | 104,1 | 22,7 |
| доходы от внешнеэкономической деятельности | 60,0 | 13,1 |
| отчисления на социальное страхование | 31,4 | 6,8 |
| 2. Налоги и поступления от населения | 39,4 | 8,6 |
| 3. Средства общегосударственного ссудного фонда | 63,4 | 13,8 |

Как видно из таблицы 27, поступления от народного хозяйства по-прежнему занимают в бюджете наибольший удельный вес, однако их структура изменилась. Уменьшилась доля налога с оборота и увеличилась доля платежей предприятий из прибыли.

Состав и структура доходов федерального бюджета на 2004 г. представлены в таблице 30.

Таблица 30

Доходы федерального бюджета в 2004 году

| Наименование дохода | Сумма, млн. руб. | Удельный вес, % |
|---|------------------|-----------------|
| Налоговые доходы | 2071384,5 | 75,52 |
| Налог на прибыль организации | 164587,4 | 6,00 |
| Налог на игорный бизнес | 178,2 | - |
| Налог на добавленную стоимость | 988368,2 | 36,03 |
| Акцизы | 98516,8 | 3,59 |
| Лицензионные и регистрационные сборы | 1504,6 | 0,05 |
| Налог на операции с ценными бумагами | 824,0 | 0,03 |
| Платежи за пользование природными ресурсами | 279381,1 | 10,19 |
| Таможенные пошлины | 532538,2 | 19,42 |
| Единый сельскохозяйственный налог | 150,8 | - |

¹⁵⁰ Гостев Б.И. О государственном бюджете СССР на 1989 год и об исполнении государственного бюджета СССР за 1987 год. М.: Политиздат. 1988 г. С. 7.

Окончание табл. 30

| | | |
|---|------------------|-------------|
| Прочие налоги, пошлины и сборы | 5335,2 | 0,19 |
| Неналоговые доходы | 219194,4 | 7,99 |
| Доходы от имущества, находящегося в государственной собственности или от деятельности государственных организаций (в т.ч. прибыль ЦБ) | 165612,1 | 6,04 |
| Доходы от продажи нематериальных активов | 10,9 | - |
| Административные платежи и сборы | 1381,2 | 0,05 |
| Штрафные санкции, возмещение ущерба | 1157,8 | 0,04 |
| Доходы от внешнеэкономической деятельности | 45205,2 | 1,65 |
| Прочие неналоговые доходы | 5827,2 | 0,21 |
| Доходы целевых бюджетных фондов | 14061,5 | 0,51 |
| Единый социальный налог, зачисляемый в федеральный бюджет | 438210,0 | 15,98 |
| Всего доходов | 2742850,4 | 100 |

Как видно из таблицы 30, наиболее значимыми доходами федерального бюджета в 2004 г. в соответствии с законом о федеральном бюджете на этот год являются: налог на добавленную стоимость, налог на прибыль, акцизы, платежи за ресурсы и таможенные пошлины. Эти налоги и платежи составляют более 80 % бюджетных доходов. Кроме того, большой удельный вес в федеральном бюджете по-прежнему занимает единый социальный налог (более 13 %). Неналоговые доходы стабильно занимали относительно небольшой удельный вес и около половины этих доходов составляли доходы от имущества, находящегося в государственной собственности или от деятельности государственных организаций.

С 2005 года в связи с изменениями в бюджетной классификации несколько изменился состав как доходов, так и расходов бюджетов. В частности, в доходах неналоговые доходы стали занимать больший удельный вес в связи с отнесением к этой группе доходов таможенных платежей. Состав и структура доходов федерального бюджета за 2007 год отражены в таблице 31.

Доходы федерального бюджета

Доходы федерального бюджета 2007 год

Бюджет принят с профицитом в размере 1501355300 тыс. руб. (21,55%).

| № п/п | Статьи дохода | Сумма (тыс. руб.) | Уд. вес. |
|-------|--|----------------------|---------------------|
| | Доходы | 6964835200 | |
| 1 | Налоги на прибыль | 580408800 | 8,33 |
| 2 | Налоги и взносы на социальные службы | 368773900 | 5,3 |
| 3 | Налоги на товары реализуемые на территории РФ | 1485042900 | 21,32 |
| | В т.ч. -НДС | 137729900 | 19,79 |
| | акцизы по подакцизным товарам и продукции, производимой на территорию РФ | 106313000 | 1,53 |
| 4 | Налоги на товары ввозимые на территории РФ | 713432800 | 10,24 |
| | В т.ч. -НДС | 693062400 | 9,95 |
| | акцизы по подакцизным товарам и продукции, ввозимой на территорию РФ | 20370400 | 0,29 |
| 5 | Налоги, сборы и регулярные платежи за пользования природными ресурсами | 1068990200 | 15,34 ¹⁶ |

Доходы федерального бюджета 2007 год

Бюджет принят с профицитом в размере 1501355300 тыс. руб. (21,55%).

| № п/п | Статьи дохода | Сумма (тыс. руб.) | Уд. вес. |
|-------|---|----------------------|--------------------|
| 6 | Государственная пошлина | 26314400 | 0,37 |
| 7 | Доходы от внешнеэкономической деятельности | 2455079800 | 35,25 |
| 8 | Доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности | 99780600 | 1,43 |
| 9 | Платежи при пользовании природными ресурсами | 37373200 | 0,54 |
| 10 | Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства | 118694600 | 1,7 |
| 11 | Доходы от продажи материальных и нематериальных активов | 2231300 | 0,03 |
| 12 | Административные платежи и сборы | 3782200 | 0,05 |
| 13 | Штрафы, санкции, возмещение ущерба | 2172100 | 0,03 |
| 14 | Прочие неналоговые доходы | 2758400 | 0,04 ¹⁷ |

Основными отличительными особенностями подготовки проектировок федерального бюджета на 2008-2010 годы являются их планирование и утверждение на трехлетний период в форме закона, изменение структуры доходов в части их распределения на нефтегазовые и ненефтегазовые доходы с определением размера нефтегазового трансферта, направляемого на расходы федерального бюджета, выделение в составе остатков федерального бюджета Резервного фонда и Фонда будущих поколений, а также определение на первый и второй годы планового периода нераспределенной части расходов в объеме эквивалентном 2,5 и 5 процентов от расходной части, позволяющих в режиме «скользящей трехлетки» переходить к более эффективному планированию новых обязательств. Появление одной из основных особенностей федерального бюджета на 2008-2010 годы вызвано сильной зависимостью экономики и бюджета от сырьевого сектора, которая создает серьезные макроэкономические риски. Поступления из нефтегазового сектора обеспечили в 2005 году около 38% от доходов консолидированного бюджета и 50% от доходов федерального бюджета (без учета погашения налоговой задолженности).

Бюджетные проектировки доходов федерального бюджета с разбивкой на нефтегазовые и ненефтегазовые на 2013 – 2030 годы представлены в таблице 32.

Таблица 32

Прогноз основных параметров федерального бюджета РФ, % ВВП

| Показатели | 2013 | 2014 | 2016 | 2020 | 2025 | 2030 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|
| Доходы | 19,3 | 18,2 | 17,4 | 16,6 | 15,4 | 14,2 |
| <i>в том числе</i> | | | | | | |
| Нефтегазовые | 9,0 | 8,0 | 7,2 | 6,9 | 5,9 | 4,7 |
| Ненефтегазовые | 10,3 | 10,2 | 10,2 | 9,7 | 9,5 | 9,5 |

Как видно из таблицы почти половина доходов бюджета формируется за счёт нефтегазовых доходов. Однако, по мнению Правительства РФ проведение ответственной, взвешенной бюджетной политики позволит снизить зависимость федерального бюджета и бюджетной системы в целом от конъюнктурно обусловленных доходов. По прогнозу к 2030 году ненефтегазовый дефицит сократится до 6,0 % ВВП при сохранении низкого уровня долговой нагрузки (менее 15 % ВВП)¹⁵¹.

¹⁵¹ http://www.minfin.ru/ru/Основные_направления_бюджетной_политики_на_2014_год_и_плановый_период_2015-2016_годов

Исполнение федерального бюджета по доходам в 2012 году представлено в таблице 33.

Таблица 33

Доходы федерального бюджета РФ в 2012 году, млрд. руб.¹⁵²

| | |
|---|----------------|
| Доходы - всего | 12855,5 |
| из них: | |
| налог на прибыль организаций | 375,8 |
| налог на доходы физических лиц | - |
| страховые взносы на обязательное социальное страхование | - |
| налог на добавленную стоимость: | |
| - на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ | 1886,1 |
| - на товары, ввозимые на территорию РФ | 1659,7 |
| акцизы по подакцизным товарам (продукции): | |
| - производимым на территории Российской Федерации | 341,9 |
| - ввозимым на территорию Российской Федерации | 53,4 |
| налоги на совокупный доход | - |
| налоги на имущество | - |
| налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами | 2442,8 |
| доходы от внешнеэкономической деятельности | 4962,7 |
| доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности | 543,3 |
| платежи при пользовании природными ресурсами | 101,3 |
| доходы от оказания платных услуг (работ) и компенсации затрат государства | 131,5 |
| доходы от продажи материальных и нематериальных активов | 120,4 |
| безвозмездные поступления | 64,6 |

2. Расходы бюджетов. Структура расходов федерального бюджета и её динамика

В финансово-кредитном энциклопедическом словаре расходы бюджета, так же как и доходы, определяются по экономическому содержанию и по материально-вещественному воплощению. По экономическому содержанию расходы бюджета трактуются, как «денежные отношения, возникающие у субъектов публичной власти с юридическими и физическими лицами, между субъектами власти в связи с

¹⁵² http://www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/fin21.htm

использованием бюджетных фондов федерального, регионального и муниципального уровней по функциональному, отраслевому и целевому назначению; проявляются эти отношения через конкретные виды расходов по материально-вещественному воплощению – денежные средства, выделяемые на финансовое обеспечение выполнения задач и функций государства и местного самоуправления».¹⁵³ В ст. 6 Бюджетного Кодекса **бюджетные расходы** рассматриваются как «денежные средства, предусмотренные в бюджете соответствующего уровня для финансирования задач и функций органов государственной власти и местного самоуправления». Несколько иную, расширенную трактовку бюджетных расходов с точки зрения финансового права даёт Ю.А. Крохина: «Расходы государственных бюджетов – это публичные, не создающие и не погашающие финансовых требований непрерывные затраты государства в виде строго опосредованных нормами права экономических отношений по поводу распределения и использования централизованного фонда денежных средств в целях обеспечения задач и функций государства (Российской Федерации и её субъектов)».¹⁵⁴

Бюджетные расходы – более узкое понятие, чем расходы государства, и хотя в экономической литературе существуют по этому поводу разные точки зрения, большинство авторов считает, что бюджетные расходы являются составной частью расходов государства. Государственные расходы являются совокупностью всех видов расходов государства и включают в себя не только бюджетные расходы, но и расходы внебюджетных фондов, а также расходы государственных предприятий.

В развитых странах бюджетные расходы растут как по абсолютной величине, так и относительно ВВП. Так, например, в США расходы федерального правительства и штатов увеличились с 12 % ВВП в 1929 г. до 35 % в 90-е годы. Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации также растут и в 2001 г. составили около 27 % ВВП, расходы федерального бюджета в этом году составили около 15 % ВВП.¹⁵⁵

Виды бюджетных расходов зависят от уровня социально-экономического развития страны, функций государства, задач, решаемых государством в конкретный исторический период времени, связей бюджета с хозяйством и других факторов. **Виды расходов бюджетов группируются в соответствии с бюджетной классификацией. Код классификации расходов бюджетов состоит из:**

- 1) кода главного распорядителя бюджетных средств;
- 2) кода раздела, подраздела, целевой статьи и вида расходов;

¹⁵³ Финансово-кредитный энциклопедический словарь. М.: Финансы и статистика. 2002 г. С. 805.

¹⁵⁴ Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. М.: Норма. 2002 г. С. 305.

¹⁵⁵ Российская экономика: Прогнозы и тенденции. 2002. № 6. С. 7.

3) кода классификации операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов.

Перечень главных распорядителей средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, бюджетов государственных внебюджетных фондов, местного бюджета устанавливается законом (решением) о соответствующем бюджете в составе ведомственной структуры расходов.

В составе бюджетной классификации расходов выделено 14 разделов, едиными для бюджетов бюджетной системы РФ разделами и подразделами классификации расходов бюджетов являются (ст.21 БК РФ):

1) общегосударственные вопросы:

- функционирование Президента Российской Федерации;
- функционирование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и муниципального образования;
- функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований;
- функционирование Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, местных администраций;
- судебная система;
- обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов финансового (финансово-бюджетного) надзора;
- обеспечение проведения выборов и референдумов;
- международные отношения и международное сотрудничество;
- государственный материальный резерв;
- фундаментальные исследования;
- обслуживание государственного и муниципального долга;
- резервные фонды;
- прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов;
- другие общегосударственные вопросы;

2) национальная оборона:

- Вооруженные Силы Российской Федерации;
- модернизация Вооруженных Сил РФ и воинских формирований;
- мобилизационная и вневойсковая подготовка;
- мобилизационная подготовка экономики;
- подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности;
- ядерно-оружейный комплекс;
- реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества;

- прикладные научные исследования в области национальной обороны;

- другие вопросы в области национальной обороны;

3) национальная безопасность и правоохранительная деятельность:

- органы прокуратуры;

- органы внутренних дел;

- внутренние войска;

- органы юстиции;

- система исполнения наказаний;

- органы безопасности;

- органы пограничной службы;

- органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ;

- защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона;

- обеспечение пожарной безопасности;

- миграционная политика;

- модернизация внутренних войск, войск гражданской обороны, а также правоохранительных и иных органов;

- прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности;

- другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности;

4) национальная экономика:

- общеэкономические вопросы;

- топливно-энергетический комплекс;

- исследование и использование космического пространства;

- воспроизводство минерально-сырьевой базы;

- сельское хозяйство и рыболовство;

- водное хозяйство;

- лесное хозяйство;

- транспорт;

- дорожное хозяйство;

- связь и информатика;

- прикладные научные исследования в области национальной экономики;

- другие вопросы в области национальной экономики;

5) жилищно-коммунальное хозяйство:

- жилищное хозяйство;

- коммунальное хозяйство;

- благоустройство;
- прикладные научные исследования в области жилищно-коммунального хозяйства;
- другие вопросы в области жилищно-коммунального хозяйства;

6) охрана окружающей среды:

- экологический контроль;
- сбор, удаление отходов и очистка сточных вод;
- охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания;
- прикладные научные исследования в области охраны окружающей среды;
- другие вопросы в области охраны окружающей среды;

7) образование:

- дошкольное образование;
- общее образование;
- начальное профессиональное образование;
- среднее профессиональное образование;
- профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации;
- высшее и послевузовское профессиональное образование;
- молодежная политика и оздоровление детей;
- прикладные научные исследования в области образования;
- другие вопросы в области образования;

8) культура, кинематография:

- культура;
- кинематография;
- прикладные научные исследования в области культуры, кинематографии, другие вопросы в области культуры, кинематографии;

9) здравоохранение:

- стационарная медицинская помощь;
- амбулаторная помощь;
- медицинская помощь в дневных стационарах всех типов;
- скорая медицинская помощь;
- санаторно-оздоровительная помощь;
- заготовка, переработка, хранение и обеспечение безопасности донорской крови и ее компонентов;
- санитарно-эпидемиологическое благополучие;
- прикладные научные исследования в области здравоохранения;
- другие вопросы в области здравоохранения;

10) социальная политика:

- пенсионное обеспечение;
- социальное обслуживание населения;
- социальное обеспечение населения;
- охрана семьи и детства;
- прикладные научные исследования в области социальной политики;
- другие вопросы в области социальной политики;

11) физическая культура и спорт:

- физическая культура;
- массовый спорт;
- спорт высших достижений;
- прикладные научные исследования в области физической культуры и спорта;
- другие вопросы в области физической культуры и спорта;

12) средства массовой информации:

- телевидение и радиовещание;
- периодическая печать и издательства;
- прикладные научные исследования в области средств массовой информации;
- другие вопросы в области средств массовой информации;

13) обслуживание государственного и муниципального долга:

- обслуживание государственного внутреннего и муниципального долга;
- обслуживание государственного внешнего долга;

14) межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований:

- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- иные дотации;
- прочие межбюджетные трансферты общего характера.

Состав и структура бюджетных расходов изменяются с течением времени. Так, например, в 20-70-х гг. прошлого века в расходах государственного бюджета СССР выделялись следующие основные виды затрат: на народное хозяйство, на социально-культурные мероприятия, на оборону и управление страной. Эти четыре вида расходов государственных средств детализировались по отраслям хозяйства и по видам затрат. Структура расходов государственного бюджета СССР в разные годы представлена в таблице 34.

Таблица 34¹⁵⁶**Структура расходов государственного бюджета СССР (в %)**

| Виды расходов | 1925/1926 | 1940 | 1972 |
|------------------------------------|-----------|--------|--------|
| Финансирование народного хозяйства | 55,58 | 35,67 | 47,59 |
| Социально-культурные мероприятия | 6,22 | 10,17 | 36,23 |
| Управление, суд и прокуратура | 23,39* | 1,66 | 1,04 |
| Оборона | - | 41,64 | 10,31 |
| Прочие расходы | 14,81 | 10,86 | 4,83 |
| Всего | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

* В 1925/1926 г.г. дана сумма расходов на управление и оборону.

Как видно из таблицы 32 структура расходов государственного бюджета изменялась по всем видам расходов. В период социалистического строительства значительно увеличивалась доля расходов на социально-культурные мероприятия (с 1925 по 1972 гг. – в 5,8 раза), доля расходов на финансирование народного хозяйства увеличилась с 55 % в 1926 г. до 62 % в 1930 г. и вновь снизилась к началу 70-х гг., доля прочих расходов снижалась.

В период перехода к рыночным отношениям состав и структура бюджетных расходов вновь претерпели изменения. К концу 80-х структура расходов государственного бюджета выглядела следующим образом:

Таблица 35

Расходы государственного бюджета СССР в 1989 году¹⁵⁷

| Виды расходов | Сумма в млрд. руб. | Удельный вес в % |
|---|--------------------|------------------|
| Всего | 494,7 | 100,0 |
| Социально-культурные мероприятия | 163,5 | 33,1 |
| В том числе научно-исследовательские работы | 21,5 | 4,3 |
| Целевые бюджетные дотации на продовольствие и другие социальные нужды | 103,0 | 20,8 |
| Централизованное финансирование расходов отраслей народного хозяйства | 172,7 | 34,9 |
| Расходы, связанные с внешнеэкономической деятельностью | 28,6 | 5,8 |
| Обеспечение обороноспособности | 20,2 | 4,1 |
| Государственное управление | 2,9 | 0,6 |
| Резервные фонды финансовых ресурсов | 3,8 | 0,7 |

¹⁵⁶ Составлено по: Финансы и кредит СССР. Учебное пособие. Составлено авторским коллективом под руководством проф. В.П. Дьяченко. Под ред. д.э.н., проф. Г.А. Козлова. М.: Госфиниздат. 1940 г. С. 202, 435.

¹⁵⁷ Гостев Б.И. О государственном бюджете СССР на 1989 год и об исполнении государственного бюджета СССР за 1987 год. М.: Политиздат. 1988 г. С. 10.

Как видно из таблицы 35, треть бюджетных расходов составляли расходы на социально-культурные мероприятия, а с учётом дотаций их величина превышает половину расходов бюджета. Незначительный удельный вес занимают расходы на управление, невелики расходы на оборону, зато расходы на народное хозяйство превышают третью часть всех расходов бюджета.

В 90-е и 2000-е годы структура расходов бюджета вновь изменилась. В структуре расходов федерального бюджета Российской Федерации в 90-е годы наибольший удельный вес занимали расходы на оборону и обслуживание государственного долга. Доля расходов на оборону за 1994-2000 гг. варьировалась на уровне 16-20 % и стала несколько снижаться в начале 2000-х гг. в связи с проведением военной реформы. В 2005 – 2008 г.г. их доля составляла соответственно 17, 16, 15 и 10 %. Удельный вес расходов на обслуживание государственного долга имел тенденцию к росту. В 1994 г. он составлял около 8 %, а в 1998 г. был утверждён на уровне 24,8 % (фактически по данным Министерства финансов РФ расходы на обслуживание государственного долга в 1988 г. составили более 30 %). После финансового кризиса 1998 г. расходы на обслуживание государственного долга стали снижаться и в бюджете 2001 г. их доля составила 20,9 %, в бюджете 2002 г. - 14,6 %, к 2004 г. их доля снизилась до 10 %, в 2008 до 3 % от общей суммы расходов.

Расходы на государственное управление и местное самоуправление не превышали 4 %, их доля имеет тенденцию к росту и варьировалась от 1,7 % в 1994 г. до 3,41 % в 2001 г. В 2000-х годах их доля не превышала 3 %, но начиная с 2005 года в бюджетной классификации расходы на управление не выделены отдельной функциональной статьёй, зато появилась статья «общегосударственные вопросы», удельный вес расходов по которой составлял в последние годы 14 - 15 %. Доля расходов на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства сначала имела тенденцию к снижению: в 1994 г. она составляла 6,6 %, в 1996 –1998 г. – на уровне 8 %, а в 2002 г. – 2,8 %, а в три последних года выросла до 12-13 %. Снижается в федеральном бюджете удельный вес расходов на народное хозяйство. Так, доля расходов на промышленность энергетику и строительство в 1994 г. составляла 17 % и снизилась до 6 % в 1998 г. и 3,74 % в 2001 г. Однако в последние годы их доля имеет тенденцию к росту.

В 90-е годы в федеральном бюджете увеличивался удельный вес расходов на социальную сферу: с 7 % в 1994 г. до 14 % в 1998 г. Эта тенденция сохранилась и в 2000-х гг. Однако в разрезе отраслей социальной сферы удельный вес бюджетных расходов по-прежнему невелик и в бюджете 2001 г. варьировался от 0,5 % (культура, искусство,

кинематография) до 4 % (образование). Примерно такая же ситуация и в 2005-2008 гг.

Довольно большой удельный вес в федеральном бюджете традиционно занимают расходы на оказание финансовой помощи бюджетам других уровней и внебюджетным фондам (межбюджетные трансферты). Их доля изменялась в пределах 10 – 16 % в конце 90-х и стала расти в 2000-х гг. до 31 % (в 2005 г.) и 34 % (в 2008 г.) в связи с ростом сумм финансовой помощи внебюджетным фондам, в частности, ПФР. Так, в сумме межбюджетных трансфертов в 2008 г. 20 % из 34 % приходится на трансферты внебюджетным фондам. Поданным Росстата за 2010 год среди расходов Федерального бюджета наибольший удельный вес 40,88 % занимают межбюджетные трансферты, в том числе внебюджетным фондам 27,26 %. Удельный вес расходов на общегосударственные вопросы составляет 8,78 %, из них на обслуживание государственного и муниципального долга 1,93 %, на национальную оборону 12,62 %, на национальную безопасность и правоохранительную деятельность 10,73 %. Удельный вес расходов на национальную экономику составляет 12,09 %, на финансирование социально-культурных мероприятий 12,46 %. По отчёту за 2012 год удельный вес расходов на общегосударственные вопросы составляет 6,28 %, из них на обслуживание государственного и муниципального долга 2,48 %, на национальную оборону 14,1 %, на национальную безопасность и правоохранительную деятельность 14,3 %. Удельный вес расходов на национальную экономику составляет 15,27 %, на финансирование социально-культурных мероприятий 41,03 %.

Абсолютные суммы доходов и расходов федерального бюджета за последние десятилетия имели тенденцию к росту. Однако, как правило, фактическое исполнение бюджета по многим статьям отставало от утвержденных законом показателей. Лишь в конце 90-х суммы доходов и расходов федерального бюджета стали превышать величины, установленные законом. Однако, по некоторым статьям доходов (а особенно по расходным статьям) план не был выполнен. Так, например, в 1999 г. фактический объем поступивших в федеральный бюджет доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в федеральной собственности, составил 58,6 % от утвержденного. Не полностью были профинансированы расходы на сельское хозяйство и рыболовство, культуру, искусство и кинематографию, средства массовой информации и другие статьи. В 2000г. недофинансирование было по таким статьям, как «судебная власть», «международная деятельность», «национальная оборона», «сельское хозяйство и рыболовство» и по некоторым другим. Более подробно информация об исполнении федерального бюджета за 1999-2000 гг. представлена в приложении 3. В 2003 г. расходы федерального бюджета

профинансированы на 97,5 % от установленных на год (с учётом внесённых изменений в закон о федеральном бюджете на 2003 год).¹⁵⁸

Состав и структура расходов федерального бюджета 2004 г. представлены в таблице 36.

Таблица 36

Расходы федерального бюджета РФ в 2004 году

| Виды расходов | Сумма, млн. руб. | Удельный вес, % |
|---|-----------------------------|----------------------------|
| Государственное управление и местное самоуправление | 76967,1 | 2,89 |
| Судебная власть | 33250,7 | 1,25 |
| Международная деятельность | 45085,2 | 1,70 |
| Национальная оборона | 411472,6 | 15,47 |
| Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства | 310577,1 | 11,68 |
| Фундаментальные исследования и содействие НТП | 46200,0 | 1,74 |
| Промышленность, энергетика, строительство | 67598,7 | 2,54 |
| Сельское хозяйство и рыболовство | 29578,7 | 1,11 |
| Охрана окружающей природной среды, природных ресурсов, гидрометеорология, картография, геодезия | 12392,6 | 0,47 |
| Транспорт, связь и информатика | 5621,9 | 0,21 |
| Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий | 26258,2 | 0,99 |
| Образование | 117791,9 | 4,43 |
| Культура, искусство, кинематография | 16101,2 | 0,61 |
| Средства массовой информации | 10864,1 | 0,41 |
| Здравоохранение и физическая культура | 47097,8 | 1,77 |
| Социальная политика | 161193,5 | 6,06 |
| Обслуживание государственного и муниципального долга | 287570,5 | 10,81 |
| Пополнение государственных запасов и резервов | 20269,7 | 0,76 |
| Финансовая помощь бюджетам других уровней | 813969,8 | 30,61 |
| Исследование и использование космического пространства | 12001,3 | 0,45 |
| Военная реформа | 7245,6 | 0,27 |
| Дорожное хозяйство | 79133,3 | 2,98 |
| Утилизация и ликвидация вооружений | 10364,7 | 0,39 |
| Мобилизационная подготовка экономики | 1100,0 | 0,04 |
| Целевые бюджетные фонды | 14061,5 | 0,53 |
| Прочие расходы (бюджетные ссуды) | -4320,9 | 0,16 |
| Всего расходов: | 2659447,0 | 100 |

¹⁵⁸ Российская экономика. Прогнозы и тенденции. / 2004. № 3. С. 8.

В последние годы менялась не только структура, но и состав расходов федерального бюджета. В настоящее время расходы сгруппированы в 14 крупных разделов. Следует отметить, что на сайте Росстата также рассматриваются отчётные данные по исполнению бюджетов РФ, однако они представлены по несколько отличающимся от бюджетной классификации разделам). В таблице 37 представлены данные Росстата о расходах федерального бюджета в 2012 году.

Таблица 37

Расходы федерального бюджета в 2012г.¹⁵⁹, млрд. рублей

| | |
|--|----------------|
| Расходы - всего | 12895,0 |
| из них на: | |
| общегосударственные вопросы | 809,9 |
| обслуживание государственного и муниципального долга | 320,0 |
| национальную оборону | 1812,4 |
| национальную безопасность и правоохранительную деятельность | 1843,0 |
| национальную экономику | 1968,5 |
| из нее на: | |
| - топливно-энергетический комплекс | 107,8 |
| - сельское хозяйство и рыболовство | 148,8 |
| - транспорт | 339,7 |
| - дорожное хозяйство (дорожные фонды) | 442,4 |
| - связь и информатику | 41,3 |
| - прикладные научные исследования в области национальной экономики | 229,1 |
| - другие вопросы в области национальной экономики | 526,6 |
| жилищно-коммунальное хозяйство | 228,8 |
| социально-культурные мероприятия | 5290,5 |
| межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований | 599,4 |
| Профицит, дефицит (-) | -39,4 |

3. Дефицит бюджета и бюджетный профицит. Причины возникновения и источники финансирования бюджетного дефицита

Соотношение доходов и расходов бюджета определяет три его состояния: **бюджетный дефицит, профицит бюджета и сбалансированный бюджет.** В том случае, если расходы бюджета

¹⁵⁹ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/fin21.htm

превышают его доходы, образуется бюджетный дефицит. В обратном случае, то есть при превышении бюджетных доходов над расходами, образуется профицит бюджета. При равенстве (балансе) доходов и расходов бюджет считается сбалансированным. Превышение расходов бюджета над его доходами без учёта расходов на обслуживание государственного долга называется **первичным дефицитом бюджета**. Превышение доходов бюджета над расходами за вычетом расходов на обслуживание государственного долга называется **первичным профицитом бюджета**.

Дефицит бюджета имел место в дореволюционной России и существовал в годы Гражданской и Великой Отечественной войн. До революции 1917 г. бюджетные дефициты в основном были связаны с крупными войнами и участием России в вооружённых конфликтах. В России в 1904-1906 годах бюджетный дефицит составлял 25-33 % всех расходов. После революции дефицит существовал, но в завуалированной форме, бюджетная статистика была приукрашена. Данные о бюджетных дефицитах за 1914-1918 гг. представлены в таблице 38.

Таблица 38¹⁶⁰

Доходы, расходы и дефицит российского бюджета

| Годы | Доходы бюджета, млрд. руб | Расходы бюджета, млрд. руб. | Дефицит бюджета, млрд. руб. | Дефицит в % к расходам |
|------|---------------------------|-----------------------------|-----------------------------|------------------------|
| 1914 | 3,0 | 4,9 | 1,9 | 39 |
| 1915 | 3,0 | 12,2 | 9,2 | 75 |
| 1916 | 4,3 | 20,6 | 16,3 | 79 |
| 1917 | 5,0 | 41,2 | 36,2 | 88 |

В период социалистического строительства бюджет государства сводился с профицитом (исключая военные годы). Впервые о дефиците бюджета заговорили в конце 80-х гг. прошлого столетия. В докладе Б.И. Гостева «О государственном бюджете СССР на 1989 год и об исполнении государственного бюджета СССР за 1987 год» впервые было отмечено о заимствовании средств у Государственного банка СССР для сбалансирования бюджета 1987 года. С этого года бюджет государства принимался и исполнялся с дефицитом до конца 90-х годов. Данные о бюджетном дефиците страны в соответствии с утверждёнными законами о бюджете на каждый год (с 2008 года на трёхлетний период) представлены в таблице 39.

¹⁶⁰ Золина П.М. Бюджетный дефицит: символ и реальность. Финансы. 1990 г. № 5. С. 26.

Доходы, расходы, дефицит (профицит) федерального бюджета РФ

| Год | Доходы, млрд. руб. | Расходы, млрд. руб. | Дефицит, профицит | |
|------|-----------------------|------------------------|----------------------|--------------|
| | | | Сумма, млрд. руб. | % к расходам |
| 1995 | 175 161 | 248 344 | -73 183 | 29,47 |
| 1998 | 367 548 | 499 945 | -132 397 | 26,48 |
| 1999 | 474 076 | 575 046 | -200 970 | 17,56 |
| 2000 | 797 201 | 855 073 | -57 872 | 6,77 |
| 2001 | 1 193 483 | 1 193 483 | - | - |
| 2002 | 2 125 718 | 1 947 386 | +178 332 | 9,16 |
| 2003 | 2 417 792 | 2 345 641 | +72 151 | 3,08 |
| 2004 | 2 742 850 | 2 659 447 | +83 403 | 3,14 |
| 2005 | 3 326 041 | 3 047 929 | +278 112 | 9,12 |
| 2006 | 5 046 059 | 4 270 115 | +775 944 | 18,17 |
| 2007 | 6 964 835 | 5 463 480 | +1 501 355 | 27,48 |
| 2008 | 6673238,9 | 6500253,5 | +172985,4 | 10,97 |
| 2009 | 7421228,3 | 7177955,9 | +243272,4 | 3,39 |
| 2010 | 8035219,6 | 7598817,2 | +436402,4 | 5,74 |
| 2011 | 8844554,8 | 10658558,8 | -1814004,0 | 17,02 |
| 2012 | 9503469,2 | 11237919,2 | -1734450,0 | 15,43 |
| 2013 | 10379889,3 | 12175569,3 | -1795680,0 | 14,75 |
| 2014 | 14063419,9 | 14207001,5 | -143581,6 | 1,01 |
| 2015 | 15615507,4 | 15626283,6 | -10776,2 | 0,07 |

Причин появления бюджетного дефицита в конце 80-х гг. было несколько. На протяжении многих лет доходы государства были меньше расходов в связи замедлением темпов экономического развития. Рост доходов населения превышал возможности удовлетворения его спроса, кредит практически превратился в безвозвратное и бесплатное финансирование, денежное обращение было в кризисном состоянии, что привело к инфляционным процессам. Кроме того, государство потеряло ощутимую сумму доходов в связи с падением мировых цен на нефть. Крупные расходы были направлены на ликвидацию последствий аварии в Чернобыле.

Экономическое положение страны стало улучшаться после финансового кризиса 1998 г. Однако в 1999 г. бюджет был всё ещё дефицитным. Федеральный бюджет впервые был исполнен с профицитом в сумме 173,5 млрд. руб в 2000 г.¹⁶¹ В 2001 г. профицит федерального бюджета составил 265 млрд. руб.¹⁶², по итогам 2003 г. – 228,2 млрд. руб.,

¹⁶¹ Российская экономика: Прогнозы и тенденции. 2001 г. № 96. С. 8.

¹⁶² Российская экономика: Прогнозы и тенденции. 2002 г. № 6. С. 7.

что на 51,6 % больше, чем в 2002 г.¹⁶³ Федеральный бюджет исполнялся с профицитом до финансового кризиса 2008 года. Бюджет на 2009 год вначале был принят с профицитом, затем были внесены изменения, в соответствии с которыми планировался дефицит федерального бюджета, а впоследствии вновь был запланирован профицит. Начиная с 2011 года, федеральный бюджет планируется с дефицитом. Однако, фактически по данным Росстата, федеральный бюджет был исполнен с профицитом в 2008 и в 2011 году, а в 2009 и 2010 он был исполнен с дефицитом.¹⁶⁴

В экономической литературе обсуждаются две точки зрения на существование бюджетного дефицита: его недопустимость и возможность существования дефицита. Сторонники первой теории считают, что дефицит бюджета ведёт к росту государственных долгов со всеми вытекающими из этого отрицательными социально-экономическими последствиями, а именно: хронические дефициты приводят к увеличению налогового бремени, для покрытия дефицита приходится прибегать к займам и эмиссии денег, выпуск государственных ценных бумаг с повышенными процентными ставками «оттягивает» на себя ресурсы из реального сектора, нарушает ход рыночного саморегулирования экономики. Сторонники второй точки зрения согласны с Дж. М. Кейнсом, обосновывающим возможность опережающего роста государственных расходов над государственными доходами с целью реализации определённых программ правительства. Они считают, что для состояния национальной экономики дефицит бюджета не может представлять серьёзной опасности, так как все бюджетные расходы осуществляются на территории данного государства и способствуют развитию экономики; кроме того, дефицит бюджета ведёт к увеличению доходов участников общественного воспроизводства и таким образом стимулирует рост покупательной способности.

Причины бюджетного дефицита могут быть следующие:

- опережающий рост государственных расходов над государственными доходами в конкретные периоды развития государства в связи с необходимостью государственных финансовых вложений в социально-экономическое развитие страны;

- кризисные явления в экономике;

- войны, вооружённые конфликты, стихийные бедствия, катастрофы, террористические акты и другие чрезвычайные ситуации.

Для ликвидации бюджетного дефицита необходимо устранить породившие его причины. Дефицит российского бюджета невозможно было устранить в кратчайшие сроки, так как он был порождён кризисом экономики в целом. Тем не менее, меры по снижению бюджетного дефицита были приняты и оказались успешными. Снижения величины

¹⁶³ Российская экономика: Прогнозы и тенденции. 2004 г. № 3. С. 8.

¹⁶⁴http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_51/IssWWW.exe/Stg/02-02.htm

бюджетного дефицита можно достичь разными методами, применяемыми как при планировании бюджета, так и при его исполнении. Минимизация бюджетного дефицита при планировании бюджета достигается с помощью лимитирования и жёсткой экономии расходов, сокращения государственных расходов, совершенствования межбюджетных отношений, выявления и мобилизации резервов роста доходов бюджета, использования наиболее эффективных форм бюджетных заимствований, способных обеспечить реальные поступления денежных средств с финансового рынка и т.п.

В процессе исполнения бюджета снижение бюджетного дефицита достигается с помощью реализации процедуры санкционирования расходов бюджета, соблюдения лимитов бюджетных обязательств, использования механизмов приостановления, сокращения и блокировки бюджетных ассигнований, совершенствования методов и форм выделения средств из бюджета и т.д.

При принятии закона (решения) о бюджете на каждый финансовый год в нём должны быть предусмотрены источники финансирования бюджетного дефицита. Такими источниками могут быть как внутренние, так и внешние займы, реализуемые путём выпуска ценных бумаг или получения кредитов и бюджетных ссуд. В отличие от доходов бюджета средства, привлекаемые для финансирования бюджетного дефицита, поступают в бюджет однократно и участвуют в финансировании бюджетных расходов только в том финансовом году, в котором они были привлечены.

В соответствии с Бюджетным Кодексом (ст. 23).

Код классификации источников финансирования дефицитов бюджетов состоит из:

1) кода главного администратора источников финансирования дефицитов бюджетов;

2) кода группы, подгруппы, статьи и вида источника финансирования дефицитов бюджетов;

3) кода классификации операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов. Перечень главных администраторов источников финансирования дефицитов бюджетов утверждается законом (решением) о соответствующем бюджете.

Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации группами и подгруппами источников финансирования дефицитов бюджетов являются:

1) источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов:

- государственные (муниципальные) ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации;

- кредиты кредитных организаций в валюте Российской Федерации;
 - бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
 - кредиты международных финансовых организаций в валюте Российской Федерации;
 - изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета;
 - иные источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов;
- 2) источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов:
- государственные ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте;
 - кредиты иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц в иностранной валюте;
 - кредиты кредитных организаций в иностранной валюте;
 - иные источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов.

Перечень статей и видов источников финансирования дефицитов бюджетов утверждается законом (решением) о соответствующем бюджете при утверждении источников финансирования дефицита бюджета.

Размер бюджетного дефицита при утверждении закона (решения) о бюджете не должен превышать предельного размера, установленного Бюджетным Кодексом РФ. Так, дефицит федерального бюджета не может превышать суммарный объём бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга РФ на соответствующий год.

Размер дефицита бюджета субъектов РФ не может превышать 15 % объёма его доходов без учёта финансовой помощи из федерального бюджета. Этот предел может быть превышен в случае получения субъектом федерации дополнительных средств от продажи принадлежащего ему имущества, причём на величину, которая может быть реально получена от продажи имущества.

Размер дефицита местного бюджета не может превышать 10 % объёма его доходов без учёта финансовой помощи из вышестоящего бюджета. Этот предел может быть превышен в случае получения муниципалитетом дополнительных доходов от принадлежащего ему имущества и только на величину этих доходов.

4. Бюджетное планирование

Бюджетное планирование является составной частью финансового планирования и одним из важнейших инструментов государственного регулирования экономики. Бюджетное планирование представляет собой

процесс определения той части финансовых ресурсов, которая за планируемый период может быть аккумулирована в бюджете и использована на различные цели. Основой бюджетного планирования является бюджетное прогнозирование, под которым понимается процесс составления прогнозов (предположений) о возможных состояниях бюджета в будущем. Бюджетное планирование базируется на бюджетном прогнозировании и показателях социально-экономического развития страны и её территорий. Основными задачами бюджетного планирования являются следующие:

- определение общего объёма бюджетных ресурсов и их распределение по отдельным министерствам и ведомствам, конкретным бюджетополучателям;
- определение необходимых пропорций между централизованными и децентрализованными финансовыми ресурсами;
- выявление финансовых резервов государства и муниципальных органов власти;
- расчёт доходов и расходов бюджетов с разбивкой по статьям и временным периодам;
- обеспечение сбалансированности бюджетов или источников покрытия их дефицитов (определение направлений расходования профицитов);
- осуществление бюджетного регулирования;
- осуществление государственного финансового контроля за ходом выполнения бюджета.

Бюджетное планирование осуществляют соответствующие органы государственной власти и финансовые органы. Так, проекты бюджетов составляют Министерство финансов РФ и территориальные финансовые органы в зависимости от вида бюджета под руководством Правительства РФ, субъекта федерации или местных органов власти. Налоговые органы осуществляют тактическое налоговое планирование. Бюджетополучатели определяют объёмы бюджетных ассигнований и направлений их использования.

При реализации процесса бюджетного планирования применяются различные методы. К числу наиболее широко используемых методов бюджетного планирования можно отнести нормативный, программно-целевой, индексный, балансовый, аналитический, экспертных оценок, а также методы математического моделирования.

Нормативный метод основан на использовании таких норм и нормативов как нормативы распределения регулирующих доходов, предельные размеры бюджетного дефицита, минимальные социально-экономические стандарты, нормы бюджетной обеспеченности и др.

В последние годы получил широкое распространение программно-целевой метод. Он предусматривает составление конкретных программ для решения поставленных задач. Этот метод предусматривает источники финансирования конкретных программ и направления использования средств по программе.

Индексный метод основан на использовании различных индексов, отражающих динамику цен, уровня жизни населения, доходов и расходов, индекса дефлятора и т.д.

Балансовый метод увязывает доходы и расходы бюджетов, позволяет выявить избыток или недостаток бюджетных средств. С помощью построения балансов достигается увязка планирующихся к поступлению бюджетных ресурсов и фактической потребности в них.

Аналитический метод является обязательным для использования, так как процесс бюджетного планирования начинается с экономического анализа исполнения доходов и расходов бюджета за предыдущий период. Этот метод позволяет выявить динамику бюджета.

Метод экспертных оценок позволяет определить тенденции развития бюджета на основе знаний и опыта высококвалифицированных экспертов.

Метод математического моделирования применяется чаще всего в бюджетном прогнозировании и позволяет выявить оптимальный вариант развития бюджета с учётом влияния различных факторов и их изменения.

Рассмотрим бюджетное планирование с позиций системного подхода, анализируя состав системы бюджетного планирования. Схема системы бюджетного планирования приведена на рисунке 15.

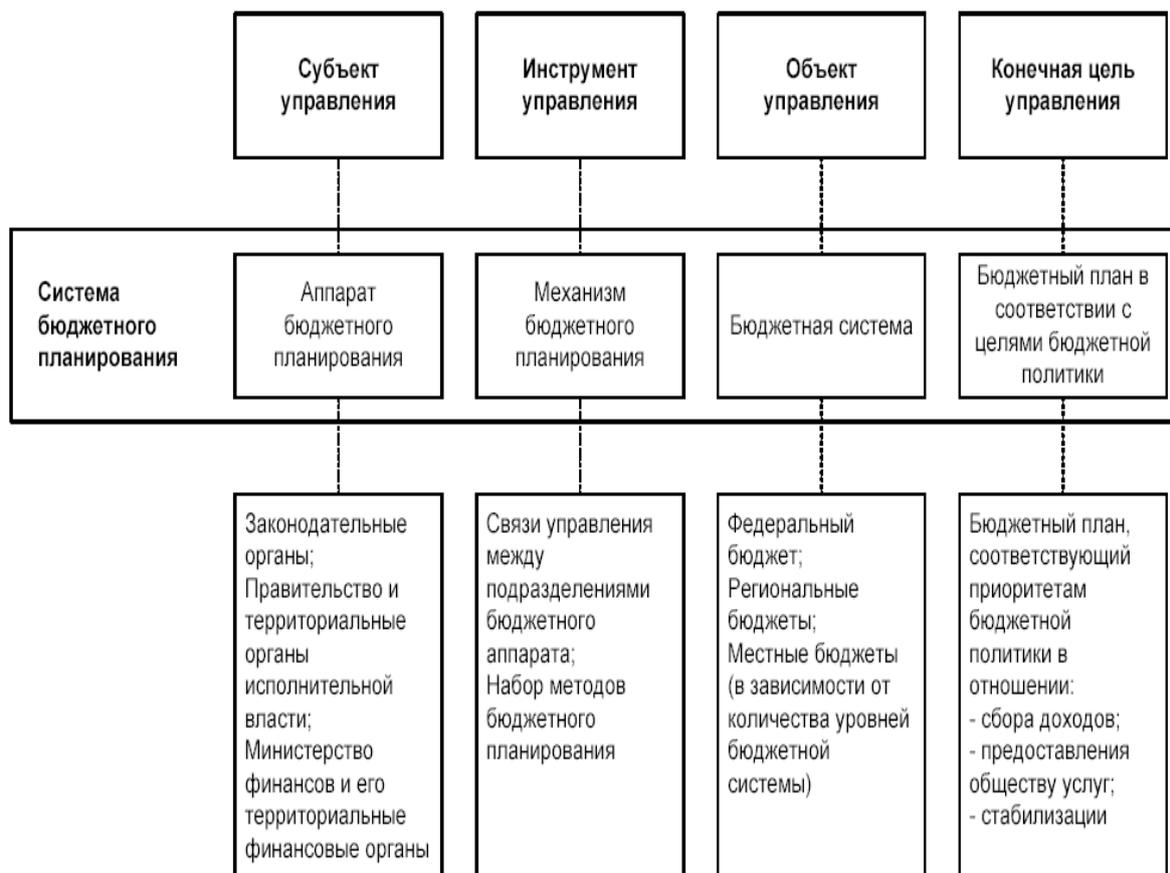


Рис. 15. Система бюджетного планирования

В настоящее время осуществляется реформа бюджетного планирования и переход от традиционных способов к бюджетированию, ориентированному на результат. Главными отличиями нового подхода являются следующие:

- контроль за целевым использованием бюджетных средств осуществляется в первую очередь на соответствие использования поставленным целям и достигнутым результатам, а не на соответствие плану;

- планирование бюджетных расходов осуществляется на основе конкуренции представленных программ, а не индексации расходов за прошлый период;

- в основу планирования расходов будет положена ведомственная и программная классификация;

- контроль за исполнением бюджета будет осуществляться на основе мониторинга результатов.

Практически это означает:

- создание и внедрение комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и

- результатам деятельности, конкурентного распределения ресурсов между ведомствами, контроля над достижением результатов их деятельности;
- разработку ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности органов государственной власти по основным направлениям в соответствии со стратегическими целями;
 - внедрение технологий и процедур целеполагания, обеспечивающих привязку целей к конкретным исполнителям, выработку показателей, позволяющих адекватно оценивать степень достижения поставленных целей;
 - разработку и внедрение управленческого учета, позволяющего распределять ресурсы по поставленным задачам, а также обеспечивать контроль над достижением результатов и определять персональную ответственность руководителей и специалистов за качество решения указанных задач;
 - разработку и внедрение системы внутреннего аудита, позволяющей оценивать эффективность бюджетных расходов;
 - внедрение системы регулярной оценки рисков, препятствующих достижению намеченных целей.

Вопросы для самоконтроля

1. Проследите тенденции изменений структуры доходов федерального бюджета в конце 90-х – начале 2000-х гг.
2. Проследите тенденции изменений структуры расходов федерального бюджета в конце 90-х – начале 2000-х гг.
3. Какие новые статьи доходов и расходов федерального бюджета появились в конце 2000-х гг.
4. Что такое бюджетный дефицит (профицит) бюджета? Рассмотрите понятия «Первичный дефицит (профицит) бюджета».
5. Назовите источники финансирования бюджетного дефицита.
6. Какие источники финансирования дефицита бюджета использовались в России в начале 90- гг. и какие – в настоящее время?
7. Назовите направления использования профицита федерального бюджета России.
8. Какие ограничения дефицитов бюджетов определены БК РФ?
9. Назовите возможные причины дефицита бюджетов.
10. Охарактеризуйте методы бюджетного планирования.
11. Какие изменения в бюджетном планировании произошли в конце 2000-х гг.?

Глава 12. БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА

1. Общая характеристика бюджетной системы России.
2. Структура бюджетной системы и её изменение.
3. Бюджетный федерализм.
4. Бюджетный процесс.

1. Общая характеристика бюджетной системы России

Бюджетная система Российской Федерации представляет собой совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, основанную на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемую нормами права.

| Бюджетная система России | | |
|--|--|--|
| Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов | Бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты государственных территориальных внебюджетных фондов | Местные бюджеты (более 29 тысяч) |
| | Бюджеты субъектов РФ (89 бюджетов) <ul style="list-style-type: none"> - республиканские бюджеты республик (21 бюджет) - краевые бюджеты краёв (6 бюджетов) - областные бюджеты областей (49 бюджетов) - бюджет автономной области - окружные бюджеты округов (10 бюджетов) - городские бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга | Районные бюджеты районов Городские бюджеты городов Районные бюджеты районов в городах Сельские и поселковые бюджеты |

Рис. 16. Состав бюджетной системы России в начале 2000- х гг.

В соответствии с Бюджетным Кодексом с 1.01.2000 г. в состав бюджетной системы России стали включаться государственные внебюджетные фонды. Под государственным внебюджетным фондом понимается фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и предназначенный для реализации конституционных прав граждан на

пенсионное и социальное обеспечение, социальное страхование, охрану здоровья и медицинскую помощь.

В экономической литературе не существует единого мнения о составе бюджетной системы. Большинство авторов выделяют в составе бюджетной системы три вышеназванных звена, но существуют и другие мнения. Так, например, существует мнение о наличии в составе бюджетной системы четырёх звеньев (уровней): межгосударственный бюджет (Союзного государства России и Беларуси); федеральный бюджет; бюджеты субъектов РФ; местные бюджеты. Причём из состава местных бюджетов автор исключает бюджеты закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) и военных городков, включая их в состав федерального бюджета.¹⁶⁵

В 2004 г. бюджетная система России реформируется. В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» от 20.08.04 г. № 120 – ФЗ структура бюджетной системы Российской Федерации стала следующей:

- федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

- бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

- местные бюджеты, в том числе:

- а) бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

- б) бюджеты городских и сельских поселений.

Как правило, состав бюджетной системы обусловлен формой государственного устройства, под которой понимаются внутреннее строение государства, деление его на составные части и система взаимоотношений между ними на основе распределения властных полномочий и суверенитета между центром и территориальными образованиями. По форме государственного устройства страны подразделяются на две группы: унитарные и состоящие из самостоятельных территориальных (государственных) образований, наиболее распространённой формой которых является федерация.

При рассмотрении состава бюджетной системы следует обратить внимание на различие понятий «республиканский бюджет республики» и «бюджет республики», «краевой бюджет края» и «бюджет края» и т.д. Прилагательные «республиканский», «краевой», «областной» и т.д. определяют реально существующий на практике бюджет, в который зачисляются налоговые и другие платежи и из которого финансируются

¹⁶⁵ Яндиев М.И. Уровни бюджетной системы в России. Финансы. 2000 г. № 2. С. 12-14.

расходы. Понятие «бюджет республики» означает арифметическую сумму (свод) бюджетов всех административно-территориальных единиц, находящихся на территории республики, по-другому его называют консолидированный бюджет республики. Аналогично определяется консолидированный бюджет края, области и т.д. Бюджет республики (консолидированный бюджет республики) – более широкое понятие, чем республиканский бюджет республики. Например, консолидированный бюджет Удмуртской республики включает в себя республиканский бюджет республики, 25 районных бюджетов районов республики, 5 городских бюджетов городов республики, а также районные бюджеты районов в городах, сельские и поселковые бюджеты. Свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации представляет собой **консолидированный бюджет Российской Федерации**. В настоящее время в связи с формированием в РФ федеральных округов возможно выделение консолидированных бюджетов округов.

Организация бюджетной системы и принципы её построения в соответствии с действующим до введения в действие Бюджетного кодекса законом «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» называлась **бюджетным устройством**. В Бюджетном кодексе определение понятия «бюджетное устройство» отсутствует. В экономической литературе трактовка бюджетного устройства неоднозначна. Так, Э.А. Вознесенский считал, что бюджетное устройство государства выражает построение бюджетной системы, её подразделение на отдельные виды бюджетов, взаимоотношения между ними, организацию бюджетного процесса.¹⁶⁶ В учебнике «Бюджетная система России» под ред. Г.Б. Поляка бюджетное устройство рассматривается как организация государственного бюджета и бюджетной системы страны, взаимоотношения между её отдельными звеньями, правовые основы функционирования бюджетов, процедурные стороны формирования и использования бюджетных средств и др.¹⁶⁷ В Бюджетном кодексе наименование «Бюджетное устройство» дано целому разделу, однако содержание этого понятия в кодексе не раскрывается. Анализ содержания указанного раздела кодекса позволяет определить бюджетное устройство как совокупность бюджетной системы, бюджетной классификации, компетенции органов власти и самоуправления. Такая трактовка этого термина не соответствует требованиям теории финансов и сложившемуся в экономической литературе подходу, так как, несмотря на разногласия, большинство авторов обязательно выделяют в понятии бюджетного устройства такой элемент как совокупность различных видов бюджетов, и этот элемент единодушно выдвигается на первое место.

¹⁶⁶ Александров А.М., Вознесенский Э.А. Финансы социализма. М.: Финансы. 1979 г. С. 171.

¹⁶⁷ Бюджетная система России. Учебник для вузов под ред. Г.Б. Поляка. М.: 1999 г. С. 9.

В литературе дискутируется также вопрос о принципах бюджетного устройства или бюджетной системы. До введения в действие Бюджетного кодекса в экономической литературе рассматривалось чаще всего пять принципов бюджетного устройства:

- единство бюджетной системы;
- полнота;
- самостоятельность бюджетов;
- реальность;
- гласность.

В соответствии с Бюджетным кодексом бюджетная система Российской Федерации основана на следующих принципах:

- Единство бюджетной системы;
- Разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ ;
- Самостоятельность бюджетов;
- Полнота отражения доходов и расходов бюджетов, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- Сбалансированность бюджетов;
- Общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов;
- Результативность и эффективность бюджетных средств;
- Прозрачности (открытости) ;
- Достоверность;
- Адресность и целевой характер использования бюджетных средств;
- Равенство бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований.
- Подведомственности расходов бюджетов
- Единства кассы

Принцип единства бюджетной системы Российской Федерации означает единство бюджетного законодательства Российской Федерации, принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, форм бюджетной документации и отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы Российской Федерации, санкций за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ведения бюджетного учета и отчетности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений. По ранее действовавшему законодательству принцип единства выражался в организационном единстве всех бюджетов, входящих в бюджетную систему РСФСР, что выражалось во включении нижестоящих бюджетов в вышестоящие. В настоящее время Бюджетный

кодекс устанавливает организационные, правовые и экономические гарантии единства бюджетной системы.

Принцип разграничения доходов и расходов между бюджетами разных уровней означает закрепление в соответствии с законодательством РФ доходов и расходов за бюджетами бюджетной системы РФ, а также определение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) по формированию доходов, установлению и исполнению расходных обязательств (более подробно о закреплении доходов см. в вопросе «Бюджетный механизм и характеристика его звеньев»).

В условиях развития федеративных отношений в России одним из важнейших принципов бюджетного устройства является принцип **самостоятельности бюджетов**. В соответствии с Бюджетным кодексом данный принцип реализуется на основе права законодательных (представительных) органов власти всех уровней самостоятельно утверждать и исполнять бюджет, контролировать ход его исполнения. Принцип самостоятельности бюджетов означает:

- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;

- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления на соответствующем уровне бюджетной системы Российской Федерации самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных Бюджетным кодексом;

- право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах налоги и сборы, подлежащие зачислению в бюджеты соответствующего уровня бюджетной системы РФ;

- право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с Бюджетным кодексом самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субсидий и субвенций из бюджетов других уровней);

- недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств бюджетов двух и более уровней бюджетной системы Российской Федерации, или за счет средств консолидированных бюджетов, или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств;

-недопустимость непосредственного исполнения расходных обязательств органов государственной власти и органов местного самоуправления за счет средств бюджетов других уровней;

-недопустимость введения в действие в течение финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления решений и изменений бюджетного законодательства и (или) законодательства о налогах и сборах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов бюджетов других уровней без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов;

-недопустимость изъятия в течение финансового года дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов.

По мнению большинства авторов, принцип самостоятельности продекларирован, но пока не достигнут на деле.¹⁶⁸ Действительно, степень самостоятельности бюджетов определяется объемом бюджетных прав, предоставленных органам власти законодательством. В настоящее время, к сожалению, Бюджетный кодекс РФ не гарантирует определённого уровня собственных доходов бюджетам субъектов Федерации, а особенно местным бюджетам, нормативы отчислений от регулирующих доходов определяются при принятии закона о бюджете вышестоящего уровня в одностороннем порядке.

Принцип **полноты отражения доходов и расходов** бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов заключается в том, что все доходы и расходы бюджеты и бюджетов государственных внебюджетных фондов отражаются в них в полном объеме. Все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счёт бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов, аккумулированных в бюджетной системе. Кроме того, этот принцип отражает полноту состава бюджетной системы, включающей в себя разветвлённую сеть бюджетов, начиная с федерального и заканчивая бюджетами сёл и посёлков, а также бюджеты внебюджетных фондов. На наш взгляд, для более полной реализации этого принципа в Бюджетном кодексе необходимо определить конкретные виды бюджетов, не ограничиваясь разделением их на три уровня (федеральный бюджет, бюджеты субъектов федерации, местные бюджеты).

Принцип **сбалансированности** заключается в равенстве бюджетных расходов и доходов с поступлениями из источников финансирования бюджетного дефицита. Выполнение принципа сбалансированности не означает отсутствия дефицита бюджета или его первичного профицита.

¹⁶⁸ Бюджетный процесс в Российской Федерации под ред. Л.Г. Барановой, О.В. Врублевской. М.: ЮНИТИ. 1998 г. С. 11

Одним из проявлений этого принципа является достижение баланса или арифметического равенства между доходами и расходами в отсутствие бюджетного дефицита или между доходами плюс источники покрытия дефицита и расходами в случае, если бюджетный дефицит имеет место. Реальная самостоятельность бюджетов всех уровней бюджетной системы зависит в какой-то мере от соблюдения этого принципа. При планировании и утверждении бюджетов органы власти должны позаботиться о достижении такого баланса путём максимального сокращения расходов для минимизации дефицита бюджета и поиска оптимальных источников его финансирования.

Принцип сбалансированности тесно связан с принципом **общего или совокупного покрытия расходов** бюджетов. Последний означает, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Расходы бюджета могут финансироваться за счёт его доходов и источников покрытия дефицита бюджета только в случае финансирования целевых бюджетных фондов. Доходы бюджета и поступления из источников финансирования его дефицита не могут быть увязаны с определёнными расходами бюджета, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, средств целевых иностранных кредитов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ. На наш взгляд, сбалансированность бюджета в трактовке принципа сбалансированности является одним из проявлений принципа общего или совокупного покрытия расходов бюджетов.

Принцип **результативности и эффективности использования** бюджетных средств состоит в том, что при планировании и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объёма средств или достижения наилучшего результата с использованием определённого бюджетом объёма средств. Об эффективности и экономности использования бюджетных средств в экономической литературе говорилось не один десяток лет и, наконец, в Бюджетном кодексе они были выделены в качестве принципов бюджетной системы, а также дана их расшифровка. Однако, к сожалению, продекларировать ещё не значит исполнить. До сих пор не разработаны механизмы заинтересованности субъектов в эффективном и экономном использовании бюджетных средств. Напротив, порой такая инициатива «наказуема». В частности, на практике порой до сих пор действует принцип выделения бюджетных средств «от достигнутого», что означает снижение бюджетного финансирования при экономии бюджетных средств.

Принцип прозрачности (открытости) означает:

- обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;

- обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией);

- стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

В настоящее время отчётные данные об исполнении бюджетов публикуются в специальной литературе, однако, публикуемые в литературе данные не совпадают между собой даже по одним и тем же показателям внутри одного ведомства, не говоря уже о данных разных ведомств. Так, например, различаются данные за один и тот же отчётный период о налоговых доходах бюджета Министерства финансов и Федеральной службы статистики, данные о государственном долге Министерства финансов и Центрального Банка и т.д. Сильно разнятся данные, публикуемые в статьях чиновников финансово-кредитных ведомств в научной литературе

Реализация принципа открытости является важным признаком демократического общества, но его реализация на деле возможна лишь при соблюдении другого принципа бюджетной системы – достоверности. **Достоверность бюджета** состоит в надёжности показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичности расчёта доходов и расходов бюджета.

Десятым принципом бюджетной системы, в соответствии с Бюджетным кодексом, является **адресность и целевой характер бюджетных средств**. Этот принцип означает, что бюджетные средства

выделяются в распоряжение конкретным получателям бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей. Этот принцип широко обсуждался в литературе в конце 90-х г.г. на практике его реализация осуществлялась, в частности, путём изменения круга получателей детских пособий, введения жилищных субсидий и др.

В результате внесения изменений в Бюджетный кодекс в 2004 г. появился одиннадцатый принцип бюджетной системы - **принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований**. Этот принцип означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными Бюджетным кодексом. В соответствии с этим принципом договоры и соглашения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, органами государственной власти и органами местного самоуправления, не соответствующие Бюджетному кодексу, являются недействительными.

Впоследствии в БК РФ было включено ещё два принципа: подведомственности расходов бюджетов и единства кассы.

Принцип подведомственности расходов бюджетов означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся.

Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств не вправе распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств, не включенным в перечень подведомственных им распорядителей и получателей бюджетных средств в соответствии со статьей 158 настоящего Кодекса.

Распорядитель и получатель бюджетных средств могут быть включены в перечень подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств только одного главного распорядителя бюджетных средств.

Подведомственность получателя бюджетных средств главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств возникает в силу закона, нормативного правового акта Президента РФ, Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации.

Принцип единства кассы означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами территории соответственно РФ, субъекта РФ, муниципального образования, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации.

В экономической литературе последних лет не все принципы, указанные в Бюджетном кодексе называют в качестве принципов бюджетной системы. В финансово-кредитном энциклопедическом словаре сказано, что бюджетная система строится на трёх принципах: самостоятельность бюджетов, разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ, равенство бюджетов субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом. В словаре отмечено: «Указанные в статье 28 Бюджетного кодекса РФ другие принципы не относятся к построению бюджетной системы РФ, а характеризуют либо бюджетный процесс, либо механизм бюджетного финансирования»¹⁶⁹. С этим утверждением следует согласиться. Так, например, принцип эффективности и использования бюджетных средств следует отнести к принципам бюджетного финансирования, а не организации бюджетной системы.

2. Структура бюджетной системы страны и её изменение

Структуру объекта можно рассматривать как его состав (строение), совокупность устойчивых связей объекта, обеспечивающих его целостность и со статистической точки зрения как величины удельных весов отдельных показателей в их общей сумме. В данном параграфе будет рассмотрено изменение состава бюджетной системы, а также долей разных видов бюджетов в консолидированном бюджете.

Бюджетная система страны, её состав и структура изменялись в разные временные периоды. После установления советской власти в России первые полугодовые, а затем и годовые бюджеты составлялись как единые без выделения республиканских и местных бюджетов. Система местных бюджетов была упразднена в июле 1920 г. постановлением сессии ВЦИК. Объединение общегосударственного и местных бюджетов было отменено декретом ВЦИК в октябре 1921 г. Декретом устанавливалось, что по расходам, имеющим местный характер, и по доходам, покрывающим эти расходы, должны составляться особые финансовые сметы на началах покрытия местных расходов местными доходами, причём эти сметы не

¹⁶⁹ Финансово-кредитный энциклопедический словарь. М.: Финансы и статистика, 2002 г. С. 129.

должны включаться в роспись доходов и расходов общегосударственного бюджета. Окончательно выделение системы местных бюджетов было оформлено соответствующими декретами ВЦИК и СНК в декабре 1921 г. В 1922 г. был увеличен перечень расходов, переносимых с общегосударственного бюджета на местный, а также расширена доходная база местных бюджетов.

Образование в 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик послужило основанием для создания новой бюджетной системы государства. В бюджетной системе были выделены: союзный бюджет, бюджеты союзных республик и местные бюджеты. В августе 1923 г. были приняты бюджетные правила, разграничившие доходы и расходы между тремя вышеуказанными звеньями бюджетной системы. В 1924 г. Положением о бюджетных правах Союза и союзных республик было установлено, что каждой союзной республике должны быть предоставлены доходы в размерах, которые могут обеспечить самостоятельное сбалансирование их бюджетов. В тех случаях, когда такое сбалансирование оказывается невозможным, дефицит покрывается из союзного бюджета. В этом же году были внесены изменения в формирование и расходование средств местных бюджетов с целью их укрепления, было положено начало формированию самостоятельных сельских бюджетов. Местные бюджеты получали из госбюджета субвенции на финансирование некоторых видов расходов и др. виды финансовой поддержки. Укрепление местных бюджетов привело к росту их доли в общегосударственном бюджете и изменениям доли отдельных звеньев системы местных бюджетов: удельный вес городских бюджетов повысился с 31,4 % в 1923-1924 гг. до 43,7 % в 1925-1926 гг., а удельный вес волостных и сельских бюджетов с 8,5 до 22,5 % соответственно.¹⁷⁰ В середине 20-х гг. в общегосударственном бюджете довольно большой удельный вес занимали государственные бюджеты союзных республик, их доля превышала 40 %.

С целью усиления доходной базы республиканских бюджетов в 1927 г. было утверждено новое Положение о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик. В соответствии с этим Положением бюджетных союзных республик должны быть сбалансированы без дефицита путём покрытия расходов за счёт своих доходных источников. За союзными республиками закреплялось 99 % поступлений от сельскохозяйственного, промыслового и подоходного налогов, доходы от предприятий республиканского значения, лесной доход, доходы от реализации государственного имущества и другие поступления от гербового сбора, от налога с обращения ценностей и от реализации общесоюзных государственных займов были превращены в регулирующие (балансирующие) статьи бюджетных доходов, размеры отчислений от этих

¹⁷⁰ Финансы и кредит СССР. Учебное пособие. Составлено авторским коллективом под руководством проф. В.П. Дьяченко. Под ред. д.э.н., проф. Г.А. Козлова. М.: Госфиниздат. 1940 г. С. 167.

поступлений в бюджеты союзных республик должны были ежегодно устанавливаться общесоюзным законодательством.

В 1928 г. сессией ВЦИК было принято «Положение о бюджетных правах АССР». Это «Положение...» устранило параллельное существование в АССР двух республиканских бюджетов – республиканского государственного бюджета и республиканского местного бюджета и усилило доходы государственных бюджетов АССР.

В 1931 г. Постановлением ЦИК и СНК СССР «О республиканских и местных бюджетах» была усилена доходная часть бюджетов, за ними были закреплены отчисления от налога с оборота предприятий республиканского и местного значения и часть отчислений налога с оборота предприятий общесоюзного значения, а также некоторые другие платежи. В итоге проведённой перестройки бюджетной системы сильно возросли роль и значение районных и сельских бюджетов. Удельный вес районных бюджетов в общем своде местных бюджетов поднялся с 20,2 % в 1929 г. до 23,6 % в 1934 г., удельный вес сельских бюджетов с 7,8 до 18,1 %.¹⁷¹

Формирование бюджетной системы страны завершилось к 1938 г., когда местные бюджеты и бюджет социального страхования были официально включены в состав единого государственного бюджета. В состав государственного бюджета входили союзный бюджет и государственные бюджеты союзных республик. В государственные бюджеты союзных республик включались: республиканский бюджет союзной республики, государственные бюджеты автономных республик и бюджеты местных органов власти. Государственные бюджеты автономных республик, в свою очередь, включали республиканский бюджет республики и бюджеты местных органов власти. В 1940 г. государственный бюджет СССР имел следующую структуру.

Таблица 40¹⁷²

Структура государственного бюджета СССР в 1940 году

| Уровни бюджетов бюджетной системы СССР | Сумма, млн. руб. | Удельный вес, % |
|--|------------------|-----------------|
| Союзный | 137 054 | 76,2 |
| Республиканские | 12 368 | 6,9 |
| Автономных республик и местные | 30 491 | 16,9 |
| Итого: | 179 913 | 100,0 |

¹⁷¹ Там же. С. 249.

¹⁷² Финансы и кредит СССР. Учебное пособие. Составлено авторским коллективом под руководством проф. В.П. Дьяченко. Под ред. д.э.н., проф. Г.А. Козлова. М.: Госфиниздат. 1940 г. С. 429

Как видно из таблицы 40, бюджеты союзных республик занимали небольшой удельный вес в государственном бюджете, более трёх четвертей бюджетных средств централизовалось в союзном бюджете, являющемся централизованным фондом ресурсов всего государства.

По данным отчёта об исполнении местных бюджетов за 1938 г. доли местных бюджетов в общем их объёме были следующими.

Таблица 41¹⁷³

Структура местных бюджетов в 1938 году

| Виды бюджетов | Сумма, млн. руб. | Удельный вес, % |
|---|------------------|-----------------|
| Республиканские АССР, краевые, областные и окружные | 6 627 | 24,5 |
| Городские и рабочих посёлков | 10 460 | 38,4 |
| Районные | 8 400 | 30,8 |
| Сельские | 1 696 | 6,3 |
| Итого: | 27 223 | 100,0 |

Как видно из таблицы 41, наибольший удельный вес в структуре местных бюджетов занимают городские бюджеты вместе с бюджетами рабочих посёлков, а наименьший – сельские. Невысокая доля сельских бюджетов объясняется соответствующей структурой распределения бюджетных расходов. Из бюджета сельского совета финансировались лишь те мероприятия, значение которых не выходит за пределы территории данного сельского совета. В доходах сельских бюджетов наибольший удельный вес занимали отчисления от государственных налогов и государственных доходов (более 70 %), доля местных доходов не превышала 10 %. Отчисления от государственных налогов и государственных доходов занимали большую долю во всех местных бюджетах. Так, в республиканских (АССР), краевых, областных и окружных бюджетах их доля составляла около 65 %, в бюджетах городов – около 50, в районных бюджетах – более 70 %. Таким образом, при высокой степени централизации средств в союзном бюджете имели место широкие перераспределительные процессы.

В годы Великой Отечественной войны в структуре бюджетной системы вновь произошли изменения в сторону увеличения доли союзного бюджета и уменьшения удельного веса бюджетов союзных республик централизация средств объяснялась необходимостью концентрации средств для финансирования военных нужд.

После войны бюджетные права союзных республик были расширены. С 1955 г. распределение средств между республиканскими и

¹⁷³ Там же. С. 429.

местными бюджетами осуществлялось самой республикой. Союзным республикам было предоставлено право самостоятельно распоряжаться дополнительно выявленными в течение года доходами, вырос объём закреплённых доходов республиканских бюджетов. В 1960 г. удельный вес бюджетов союзных республик составлял около 60 %, однако затем он постепенно снижался и к концу 80-х составлял около 50 %, из которых около 2\3 оставалось в республиканских бюджетах и 1\3 в местных.¹⁷⁴ Структура государственного бюджета СССР за период с 1970 по 1980 г.г. представлена в таблице 42.

Таблица 42¹⁷⁵

**Структура государственного бюджета СССР
в 1970 – 1980 годах (в %)**

| Виды бюджетов | 1970 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1980 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|
| 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 |

Из таблицы 42 видно, что на протяжении всего десятилетия более половины всех средств государственного бюджета сосредоточено в союзном бюджете, доли республиканских и местных бюджетов в государственных бюджетах союзных республик варьируются в небольших пределах: 29 – 32 и 16 – 19 % соответственно.

Формирование независимого государства в начале 90-х привело к реформированию бюджетной системы. В 1991 г. бюджетная система РСФСР представляла собой часть бюджетной системы Советского Союза и только принятая в 1993 г. Конституция РФ обусловила создание современной бюджетной системы России с выделением федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. Доля консолидированных бюджетов субъектов РФ в доходах консолидированного бюджета РФ изменялась с 1990 по 2000 г.г. более чем на 10 процентных пунктов. Так, в 1990 г. их доля составляла 41 %, в 1993 – 58, в 1995 г. – 48, в 1998 – 54, в 2001 – 42 %.¹⁷⁶ При этом доля расходов субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете страны увеличилась с третьей части до

¹⁷⁴ Финансы. Учебник под ред. профессора В.М. Родионовой М.: Финансы и статистика. 1992 г. С. 278.

¹⁷⁵ Финансовые ресурсы народного хозяйства. Под ред. В.К. Сенчагова. М.: Финансы и статистика. 1982 г. С. 123.

¹⁷⁶ Христенко В.Б. Развитие бюджетного федерализма в России: итоги 1990-х годов и задачи на перспективу // Вопросы экономики. 2002 г. № 2. С. 9.

половины всех расходов или более 60 % непроцентных расходов, что видно из таблицы 43.

Таблица 43¹⁷⁷

Доля некоторых показателей бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете РФ (в %)

| Годы | Показатели | | | |
|------|------------------|--------|---------|--|
| | Налоговые доходы | Доходы | Расходы | Финансовая помощь из федерального бюджета в % к доходам субнациональных бюджетов |
| 1992 | 44,2 | 44,0 | 34,0 | 11,8 |
| 1993 | 53,1 | 58,0 | 40,3 | 20,1 |
| 1994 | 53,4 | 53,9 | 37,7 | 19,9 |
| 1995 | 52,6 | 47,6 | 49,5 | 12,4 |
| 1996 | 53,8 | 49,5 | 52,5 | 14,3 |
| 1997 | 57,5 | 53,1 | 55,4 | 12,0 |
| 1998 | 56,6 | 54,0 | 54,1 | 10,8 |
| 1999 | 49,2 | 48,9 | 51,9 | 9,6 |
| 2000 | 43,5 | 45,8 | 54,4 | 9,6 |

Как видно из таблицы 43 период 1991 – 1993 гг. характеризовался процессами децентрализации. Затем до 1998 г. не наблюдалось крупных изменений в темпах роста доли субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете РФ. В конце 1990-х удельный вес расходов этих бюджетов относительно стабилизировался, а доля их доходов снизилась.

В таблице 44 приведены некоторые показатели, характеризующие состояние бюджетной сферы в 2002 и 2003 годах.

¹⁷⁷ Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело. 2002 г. С. 74.

Некоторые показатели, характеризующие состояние бюджетной системы России

| Год | Консолидированный бюджет | | | Федеральный бюджет | | | Консолидированные бюджеты субъектов РФ | | |
|------|--------------------------|-------------|---|--------------------|-------------|---|--|-------------|---|
| | доходы | | Сальдо доходов и расходов (профицит «+», дефицит «-») | доходы | | Сальдо доходов и расходов (профицит «+», дефицит «-») | доходы | | Сальдо доходов и расходов (профицит «+», дефицит «-») |
| | Налоговые | Неналоговые | | Налоговые | Неналоговые | | Налоговые | Неналоговые | |
| 2002 | 2 796,3 | 263,5 | 111,9 | 1 696,1 | 150,5 | 156,2 | 1 100,2 | 112,9 | -44,3 |
| 2003 | 3 357,7 | 330,4 | 180,2 | 2 029,6 | 173,7 | 228,2 | 1 328,2 | 156,7 | -48,0 |

Соответствующие расчёты показывают, что доля доходов федерального бюджета в общем объёме доходов консолидированного бюджета РФ составила в 2002 г. 62,64 %, а доля расходов 60,11 %, в 2003 г. – 62,46 и 59,54 % соответственно. Доля доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ с учётом финансовой помощи из федерального бюджета в общем объёме консолидированного бюджета страны в 2002 г. составила 46,44 %, доля расходов – 49,26 %, в 2003 г. – 46,67 и 50,01 % соответственно.

Во второй половине 2000-х усилился процесс централизации бюджетных средств. Например, из собранных на территории Удмуртской Республики средств в 2005-2008 годах более 65 % было перечислено в федеральный бюджет и лишь около 35 % осталось в республике. Однако в целом по субъектам РФ ситуация не столь плачевна. На основании данных Росстата можно сделать вывод о том, что за 2004–2011 годы доля федерального бюджета в консолидированном бюджете страны превышает 50 % как по доходам, так и по расходам, о чём свидетельствуют данные таблицы 45.

Доля доходов и расходов федерального бюджета в консолидированном бюджете страны за 2004-2011 годы.¹⁷⁸

| Годы | Доходы федерального бюджета, млрд. руб. | Доля доходов в консолидированном бюджете, % | Расходы федерального бюджета, млрд. руб. | Доля расходов в консолидированном бюджете, % |
|------|---|---|--|--|
| 2004 | 3428,9 | 63 | 2698,9 | 58 |
| 2005 | 5127,2 | 60 | 3514,3 | 52 |
| 2006 | 5278,9 | 59 | 4284,8 | 51 |
| 2007 | 7781,1 | 58 | 5986,6 | 53 |
| 2008 | 9275,9 | 58 | 7570,9 | 54 |
| 2009 | 7337,8 | 54 | 9660,1 | 60 |
| 2010 | 8305,4 | 52 | 10117,5 | 57 |
| 2011 | 11367,7 | 54 | 10925,6 | 55 |

В 2004-2008 г.г. в стране проводилась интенсивная работа по реформированию бюджетной системы и межбюджетных отношений. Предлагались разные варианты реформирования. В частности, предусматривалось обязательное формирование муниципальных образований на двух территориальных уровнях – в поселениях и муниципальных районах. В 2004 г. была начата работа по совершенствованию бюджетного процесса. Суть нового подхода можно кратко сформулировать как переход к бюджетированию по результатам, то есть финансирование государственных расходов не ради расходов, а ради достижения конкретных результатов в тех сферах, где государство является более эффективным, чем рыночный сектор. По мнению первого заместителя министра финансов РФ Т.А. Голиковой (в настоящее время Т.А. Голикова является Председателем Счётной Палаты РФ), для достижения этой цели необходимо решение четырёх задач:

1. Оптимизация сети бюджетных учреждений;
2. Реорганизация бюджетных учреждений;
3. Внедрение новых форм финансирования;
4. Разработка и использование методов финансирования, ориентированных на результат.¹⁷⁹

Для этого необходимо предпринять следующие меры:

- Расширение направлений расходов, формируемых на принципах БОР;
- Организация системы мониторинга результативности деятельности ГРБС;

¹⁷⁸ Финансы России. Статистический ежегодник./ http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_51/Main.htm

¹⁷⁹ Голикова Т.А. Основные направления реструктуризации бюджетного сектора и совершенствования бюджетного процесса. / Финансы № 2, 2004, С. 4.

- Проведение внешнего аудита реализации ведомственных целевых программ и целевых программ региона;
- Формирование трехлетнего бюджета.
- Разработка методологии расчета расходов бюджета, необходимых для обеспечения соблюдения утвержденных стандартов бюджетных услуг;
- Использование в бюджетном процессе методов анкетирования и опросов населения;
- Создание автономных некоммерческих организаций.
Результатами принятия этих мер должны стать:
- Наличие индикативной системы оценки эффективности и результативности расходов;
- Внедрение принципов прозрачности и объективности при формировании расходов бюджета;
- Система контроля за достижением конкретных результатов запланированных в рамках принятых ВЦП;
- Создание стабильных ориентиров на среднесрочную перспективу;
- Бюджетирование предоставления государственных и муниципальных услуг в соответствии со стандартами данных услуг;
- Определение объективной потребности населения региона в отдельных государственных и муниципальных услугах;
- Оптимизация бюджетной сети.

3. Бюджетный федерализм

Термин «бюджетный федерализм» стал широко применяться в финансовой науке и практике в 90-е годы. В литературе существуют как разные определения этого понятия, так и разные его названия. Встречаются, например, термины «финансовый федерализм», «бюджетно-налоговый федерализм», «финансово-бюджетный федерализм» и др.¹⁸⁰ При анализе этих терминов выясняется, что, по сути, все они отражают в той или иной мере содержание бюджетного федерализма. О проблемах бюджетного федерализма пишут многие авторы: В.М. Родионова, А.Г. Игудин, В.Б. Христенко, А. Лавров, О. Богачёва и др. Содержание бюджетного федерализма рассматривается также в учебной литературе. Так, например, в учебнике «Бюджетная система Российской Федерации» авторы определяют бюджетный федерализм как «отношения между федеральной властью и властями национально-государственных и административно-территориальных подразделений по поводу оптимального, научно обоснованного распределения доходов бюджетов

¹⁸⁰ Сабитова Н.М. Бюджетное устройство Российской Федерации: теоретические аспекты. Казань. 2001. С. 42.

каждого уровня и расходов, финансируемых из них»¹⁸¹ А.В. Годин и И.В. Подпорина считают, что «Сущность бюджетного федерализма как концепции бюджетно-налогового устройства государства заключается в нормативно-законодательном установлении бюджетных прав и обязательств двух равноправных сторон – федеральных и региональных органов власти и управления, правил их взаимодействия на всех стадиях бюджетного процесса».¹⁸² Авторы учебника «Бюджетная система России» приводят два определения бюджетного федерализма: в соответствующей главе учебника и в словаре терминов. В первом определении финансово-бюджетный федерализм рассматривается как «разделение полномочий между центральными органами власти, властями субъектов федерации и органами местного самоуправления в области финансов, в частности, в бюджетной сфере».¹⁸³ Во втором определении читаем: «федерализм (бюджетный) – законодательно принимаемая норма равноправных (партнёрских) отношений между федеральным центром и субъектами РФ при формировании доходов бюджетов всех уровней за счёт оптимального сочетания налогового потенциала, выполняемых финансово-хозяйственных, социальных функций и имеющихся общественно необходимых потребностей».¹⁸⁴

По мнению В.М. Родионовой бюджетный федерализм – «это такая организация бюджетных отношений, которая позволяет в условиях самостоятельности, автономии каждого бюджета органично сочетать фискальные интересы Федерации, представленные республиканским бюджетом РФ, с интересами субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Содержание бюджетного федерализма и местного самоуправления включает: трёхуровневую систему бюджетных отношений и чёткое разграничение функций между ними; самостоятельность каждого бюджета, обеспечивающую высокую степень автономии региональных и местных бюджетов; сохранение за федеральным бюджетом доминирующего положения в общей бюджетной системе страны; прозрачность межбюджетных отношений, основанную на понятных и приемлемых для всех субъектов Федерации подходах (критериях); определения размеров финансовой помощи, выделяемой нуждающимся в ней регионам».¹⁸⁵ В финансово-кредитном энциклопедическом словаре дано следующее определение бюджетного федерализма: «Бюджетный федерализм – способ построения бюджетных отношений между тремя

¹⁸¹ Бюджетная система Российской Федерации. Учебник под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Юрайт. 2000 г. С. 45.

¹⁸² Годин А.В., Подпорина И.В. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации. Учебное пособие. М.: Издательский дом «Дашков и К». 2001 г. С. 176.

¹⁸³ Бюджетная система России. Учебник для вузов под ред. Г.Б. Поляка. М.: ЮНИТИ-ДАНА. 1999 г. С. 25.

¹⁸⁴ Там же. С. 536.

¹⁸⁵ Родионова В.М. Бюджетная реформа: содержание и проблемы // Финансы. 1994 г. № 8. С. 8.

уровнями бюджетной системы – федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов федерации и органами местного самоуправления, обеспечивающий ведущую роль федерального бюджета при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов».¹⁸⁶

Анализ этих и других определений бюджетного федерализма позволяет сделать вывод о том, что большинство авторов отмечает, что бюджетный федерализм представляет собой определённые отношения между федеральной и региональными, а также муниципальными властями. При этом не все авторы, характеризуя бюджетный федерализм, выделяют отношения с местными органами власти. На наш взгляд, отношения с местными бюджетами неправомерно включать в определение бюджетного федерализма, так как органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией не входят в систему органов государственной власти, кроме того, последние не вступают в федеративные отношения с федеральным центром. С юридической точки зрения муниципальные образования входят в состав субъектов бюджетных правоотношений, но не являются субъектами бюджетных правоотношений федеративного уровня. При этом местные бюджеты являются одним из звеньев бюджетной системы и должны динамично развиваться. К сожалению, в нынешних условиях вряд ли можно говорить о реальной самостоятельности местных бюджетов, так как по существу, большинство местных бюджетов не обладает собственными средствами в достаточной мере для полного и всестороннего осуществления местными органами власти своих функций, а ответственность за их выполнение зачастую несут не только муниципальные власти, но и органы власти субъекта Федерации. Процесс разграничения бюджетных полномочий и ответственности между властями разных уровней ещё не завершён и задачей финансовой науки является разработка научно обоснованных норм разграничения этих полномочий.

На наш взгляд, с содержательной точки зрения наиболее полно бюджетный федерализм раскрывается в определении В.М. Родионовой, но всесторонность рассмотрения термина привела к громоздкости определения. Менее полно, но достаточно всесторонне бюджетный федерализм рассматривается А.Г. Игудиным. По его мнению «Бюджетный федерализм – это отношения на основе сочетания принципов централизма и децентрализма между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации по поводу формирования и реализации бюджетной политики государства, разграничения бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов, исходя из необходимости единства общегосударственных

¹⁸⁶ Финансово-кредитный энциклопедический словарь. М.: Финансы и статистика. 2002 г. С. 155.

интересов и интересов населения, проживающего на территориях субъектов Федерации и входящих в них муниципальных образований».¹⁸⁷

Нередко в экономической литературе бюджетный федерализм отождествляют с межбюджетными отношениями. В нормативно-правовых актах термин «бюджетный федерализм» встречается крайне редко, в основном речь идёт о межбюджетных отношениях. Не встречается этот термин и в Бюджетном кодексе. В научных статьях, посвящённых бюджетному федерализму обязательно рассматриваются проблемы межбюджетных отношений. В таблице 46 представлена трактовка межбюджетных отношений некоторых авторов.

Таблица 46

Обзор подходов различных авторов к определению и основным принципам межбюджетных отношений

| Авторы | Определение и основные принципы межбюджетных отношений |
|------------------|---|
| М.В. Романовский | - отношения между федеральной властью и властями национально-государственных и административно территориальных подразделений по поводу оптимального, научно обоснованного распределения доходов бюджетов каждого уровня и расходов, финансируемых из них |
| А.Г. Игудин | <ul style="list-style-type: none"> - единство общегосударственных интересов и интересов населения всех уровней власти по бюджетным вопросам; - сочетание принципов централизма и децентрализма при разграничении бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, распределении и перераспределении последних в консолидированные бюджеты субъектов Федерации на объективной основе; - высокая степень самостоятельности бюджетов и ответственности органов власти каждого уровня за сбалансированность бюджета, бюджетную обеспеченность, на основе налогового потенциала на соответствующей территории, имея в виду предоставление им необходимой для этого налоговой инициативы; - активное участие субъектов Федерации в формировании и реализации бюджетно-налоговой политики государства, включая межбюджетные отношения. |

¹⁸⁷ Игудин А.Г. О принципах реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. 1998 г. № 8. С. 7.

| | |
|----------------|--|
| М.В. Родионова | - четкое разграничение функций между уровнями бюджетной системы; - равенство бюджетных прав субъектов Федерации; - самостоятельность каждого бюджета и высокая степень автономии региональных и местных бюджетов; - тесная увязка между собой всех уровней бюджета на основе четкого разграничения доходных источников и расходных назначений; - прозрачность. |
| О. Богачева | - автономное существование бюджетов отдельных уровней власти и их (бюджетов) взаимоотношения, основанные на четко сформулированных нормах |
| А. Лавров | - система налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления различных уровней на всех стадиях бюджетного процесса |
| БК РФ | - взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса |

На наш взгляд, бюджетный федерализм более широкое понятие чем межбюджетные отношения, последние в странах с федеративным устройством должны основываться на принципах бюджетного федерализма.

Россия имеет пока небольшой опыт в теории и практике бюджетного федерализма. Зарубежные исследования этого вопроса по мнению Христенко В.Б. «можно условно разделить на классические и новые. В первых классических исследованиях рассмотрены вопросы статичной эффективности экономики в контексте, абстрагированном от несовершенства политических институтов, а также от проблем, характерных для развивающихся стран, и от возможного оппортунистического поведения должностных лиц расширенного правительства».¹⁸⁸ В 90-х годах появились теоретические и прикладные исследования, в которых последовательно разрабатывалась концепция рыночного федерализма (федерализма, сохраняющего рынок). Для формирования рыночного федерализма по мнению Уэйнгаста необходимо выполнение пяти условий:

1. наличие иерархической системы органов власти с разграниченными полномочиями;

¹⁸⁸ Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело. 2002 г. С. 38 - 40.

2. субфедеральные правительства наделены достаточными полномочиями в пределах своих территорий, в том числе в законодательной сфере;

3. федеральное правительство обеспечивает свободное перемещение товаров, услуг и факторов производства между территориями;

4. наличие жёстких бюджетных ограничений для всех уровней власти, ограниченное разделение доходов;

5. наличие институциональных гарантий того, что разграничение полномочий между уровнями власти носит долгосрочный характер.

Многие зарубежные авторы считают, что когда эти условия соблюдаются, за ними следует значительный и быстрый экономический рост.

При распределении бюджетных доходов и расходов за рубежом применяются три основных метода: распределение по формуле, особый бюджетный режим и индивидуальный подход.

Большинство стран используют метод распределения по формуле. В данном случае по формуле определяются отчисления из вышестоящих нижестоящим бюджетам. Например, во Франции в формулу входят такие показатели, как численность населения, уровень налоговых поступлений, количество километров дорог, число школьников и т.д. На Филиппинах в формулу входят такие критерии как численность населения, размеры территории, равномерность распределения средств, причём 20 % перечисляемых средств местные правительства должны направить на реализацию проектов, утверждаемых центром. В Индонезии формула распределения основана на численности населения и исходит из равенства потребностей на душу населения. В Австралии формула распределения основана на удовлетворении финансовых потребностей штатов с тем, чтобы по всей стране населению могли бы оказываться государственные услуги единого качества и по единой цене. В Канаде по формуле распределяются между провинциями средства Общего федерального фонда так, чтобы все провинции получали эквивалент не менее среднего уровня налоговых поступлений.

Специальные режимы используют в тех случаях, когда возникает необходимость в большей бюджетной автономии того или иного региона по политическим, экономическим, социальным или другим причинам.

Индивидуальный подход осуществляется на разовой основе в ответ на индивидуальные требования регионов.¹⁸⁹

В Российской Федерации основные принципы бюджетного федерализма были введены в начале 90-х, однако на практике их реализация была сопряжена с большими трудностями, поэтому в 1994 – 1995 г.г. была проведена реформа межбюджетных отношений, введены

¹⁸⁹ Беляев Ю.А. Бюджетный федерализм: зарубежный опыт. // Финансы. 1994 г. № 10. С. 52 – 53.

трансферты из ФФПР, единые нормативы отчислений от основных федеральных налогов в бюджеты субъектов РФ, расширены налоговые полномочия региональных и местных властей. Проведённая реформа касалась в основном отношений центра и субъектов РФ, но мало затрагивала отношения между региональными и местными бюджетами. Недостатки реформы и её незавершённость привели к ухудшению состояния региональных финансов и обострению проблем взаимоотношений федерального центра с региональными властями. На решение этих проблем была направлена Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг., принятая в 1998 г. В результате реализации Концепции было упорядочено распределение средств между бюджетами, введена более совершенная методика выделения трансфертов, уменьшены объёмы средств, выделяемых регионам на основе индивидуальных соглашений. Однако и эта реформа не была лишена недостатков, поэтому в 2001 г. Правительством была принята Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. В документе были изложены:

- 1) необходимость и условия реализации Программы;
- 2) её стратегия;
- 3) способы упорядочения бюджетного устройства субъектов РФ;
- 4) принципы разграничения налоговых полномочий и доходных источников, а также расходных полномочий;
- 5) формы оказания финансовой помощи бюджетам других уровней;
- 6) управление общественными финансами на региональном и местном уровне;
- 7) место Программы в системе социально-экономических реформ;
- 8) механизм реализации Программы.

Схемы разграничения налоговых полномочий и доходных источников, а также основных расходных полномочий между уровнями бюджетной системы РФ к 2005 г. и формы финансовой помощи из федерального бюджета субъектам РФ представлены в приложениях 4 - 6 данного учебного пособия.

В настоящее время расходные и доходные полномочия всех уровней бюджетной системы определены в основном Бюджетным кодексом, а также некоторыми федеральными законами. В Бюджетном кодексе выделены полномочия в области расходов каждого из трёх уровней бюджетной системы, а также расходы совместного ведения. Так, например, в области государственного управления из федерального бюджета финансируется деятельность федеральных органов власти и управления, включая территориальные подразделения федеральных министерств и ведомств; из региональных бюджетов финансируется

деятельность органов власти и управления субъектов Федерации и частично деятельность территориальных подразделений федеральных министерств и ведомств; из местных бюджетов финансируется деятельность местных органов власти и управления и частично деятельность территориальных подразделений федеральных министерств и ведомств. В области образования из федерального бюджета финансируется высшее и частично среднее профессиональное образование, ведомственные школы и детские сады; из региональных бюджетов финансируются специальные школы и детские дошкольные учреждения, интернаты и частично профессиональное образование; из местных бюджетов – общее начальное и среднее образование, детские дошкольные учреждения.

Динамика распределения налогов между звеньями бюджетной системы в конце 90-х – начале 2000-х представлена в приложении 7.

В соответствии с действующим законодательством региональные и местные органы власти имеют право самостоятельно определять ставки региональных и местных налогов в установленных федеральным законодательством пределах. Кроме того, региональные власти могут самостоятельно установить ставку налога на прибыль, в части, поступающей в региональные бюджеты, но также в пределах, установленных федеральным законодательством. В последние годы размывалась грань между собственными и регулирующими налогами. Например, такой местный налог, как земельный поступал во все три уровня бюджетной системы (30 % в федеральный бюджет, 20 % в региональный и 50 % - в местный), платежи за пользование природными ресурсами (федеральный налоговый платёж) также были законодательно закреплены за бюджетами разных уровней. В 2004 г. нормативы регулирующих налогов вновь изменились. В частности, произошли изменения в распределении акцизов, платежей за добычу полезных ископаемых и роялти и др. (см. приложение 8).

Принятием Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» от 20.08.04 г. № 120 – ФЗ завершилось формирование федеральной нормативно-правовой базы новой системы межбюджетных отношений. Основные элементы федерального и регионального регулирования межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации в соответствии с внесёнными изменениями представлены в приложении 9.

Несмотря на усилия властей по созданию совершенной системы межбюджетных отношений, во второй половине 2000-х в неё вновь были внесены изменения. В соответствии с изменениями в БК РФ в 2007-2009

годах распределение доходов между звеньями бюджетной системы в общих чертах выглядит следующим образом.

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

- налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в федеральный бюджет, - по нормативу 100 процентов;
- налога на добавленную стоимость - по нормативу 100 процентов;
- акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья - по нормативу 50 процентов;
- акцизов на спирт этиловый из всех видов сырья, за исключением пищевого, - по нормативу 100 процентов;
- акцизов на спиртосодержащую продукцию - по нормативу 50 процентов;
- акцизов на табачную продукцию - по нормативу 100 процентов;
- акцизов на автомобили легковые и мотоциклы - по нормативу 100 процентов;
- акцизов по подакцизным товарам и продукции, ввозимым на территорию Российской Федерации, - по нормативу 100 процентов;
- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (газ горючий природный) - по нормативу 100 процентов;
- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) - по нормативу 95 процентов;
- налога на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых) - по нормативу 40 процентов;
- водного налога - по нормативу 100 процентов;
- государственной пошлины (за исключением государственной пошлины, подлежащей зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты и указанной в Кодексе отдельно) - по нормативу 100 процентов.

Неналоговые доходы федерального бюджета формируются за счет:

- доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности Российской Федерации - по нормативу 100 процентов;
- доходов от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и

драгоценных камней), находящегося в государственной собственности Российской Федерации - по нормативу 100 процентов;

- части прибыли унитарных предприятий, созданных Российской Федерацией, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, - в размерах, устанавливаемых Правительством Российской Федерации;
- лицензионных сборов - по нормативу 100 процентов;
- таможенных пошлин и таможенных сборов - по нормативу 100 процентов;
- платы за использование лесов в части минимального размера арендной платы и минимального размера платы по договору купли-продажи лесных насаждений - по нормативу 100 процентов;
- платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, - по нормативу 100 процентов;
- платы за пользование водными биологическими ресурсами по межправительственным соглашениям - по нормативу 100 процентов;
- платы за негативное воздействие на окружающую среду - по нормативу 20 процентов;
- консульских сборов - по нормативу 100 процентов;
- патентных пошлин - по нормативу 100 процентов;
- платы за предоставление информации о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделок с ним, выдачу копий договоров и иных документов, выражающих содержание односторонних сделок, совершенных в простой письменной форме, - по нормативу 100 процентов.

В доходах федерального бюджета также учитываются:

- прибыль Центрального банка Российской Федерации, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей - по нормативам, установленным федеральными законами;
- доходы от внешнеэкономической деятельности.

Налоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации

1. В бюджеты субъектов Российской Федерации подлежат зачислению налоговые доходы от следующих региональных налогов:

- налога на имущество организаций - по нормативу 100 процентов;
- налога на игорный бизнес - по нормативу 100 процентов;
- транспортного налога - по нормативу 100 процентов.

2. В бюджеты субъектов Российской Федерации подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федеральных налогов и

сборов, в том числе предусмотренных специальными налоговыми режимами налогов:

- налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в бюджеты субъектов Российской Федерации, - по нормативу 100 процентов;
- налога на доходы физических лиц - по нормативу 70 процентов;
- акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья - по нормативу 50 процентов;
- акцизов на спиртосодержащую продукцию - по нормативу 50 процентов;
- акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей - по нормативу 100 процентов;
- акцизов на алкогольную продукцию - по нормативу 100 процентов;
- акцизов на пиво - по нормативу 100 процентов;
- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) - по нормативу 5 процентов;
- налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых - по нормативу 100 процентов;
- налога на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых) - по нормативу 60 процентов;
- налога на добычу полезных ископаемых в виде природных алмазов - по нормативу 100 процентов;
- регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) - по нормативу 5 процентов;
- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты) - по нормативу 80 процентов;
- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам) - по нормативу 80 процентов;
- сбора за пользование объектами животного мира - по нормативу 100 процентов;
- налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, - по нормативу 90 процентов;

- налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, - по нормативу 90 процентов;
- единого сельскохозяйственного налога - по нормативу 30 процентов;
- государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) - по нормативу 100 процентов.

Неналоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации формируются за счет:

- доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации, за исключением имущества автономных учреждений субъектов Российской Федерации, а также имущества государственных унитарных предприятий субъектов Российской Федерации, в том числе казенных, - по нормативу 100 процентов;
- доходов от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации, за исключением имущества автономных учреждений субъектов Российской Федерации, а также имущества государственных унитарных предприятий субъектов Российской Федерации, в том числе казенных, - по нормативу 100 процентов;
- доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями субъектов Российской Федерации;
- части прибыли унитарных предприятий, созданных субъектами Российской Федерации, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджет, - в размерах, определяемых в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации;
- платы за негативное воздействие на окружающую среду - по нормативу 40 процентов;
- платы за использование лесов в части, превышающей минимальный размер арендной платы и минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений, а также платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд - по нормативу 100 процентов;
- доходы от продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти

субъектов Российской Федерации, - по нормативу 100 процентов, если законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное;

- другие доходы.

Налоговые доходы бюджетов поселений

1. В бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от следующих местных налогов, устанавливаемых представительными органами поселений в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах:

- земельного налога - по нормативу 100 процентов;
- налога на имущество физических лиц - по нормативу 100 процентов.

2. В бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на доходы физических лиц - по нормативу 10 процентов;
- единого сельскохозяйственного налога - по нормативу 50 процентов;
- государственной пошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления поселения, уполномоченными в соответствии с законодательными актами Российской Федерации на совершение нотариальных действий, за выдачу органом местного самоуправления поселения специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, - по нормативу 100 процентов.

3. В бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 58 Бюджетного Кодекса.

4. В бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов по нормативам отчислений, установленным представительными органами муниципальных районов в соответствии со статьей 63 Бюджетного Кодекса.

Налоговые доходы муниципальных районов

1. В бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению налоговые доходы от следующих местных налогов, устанавливаемых представительными органами муниципальных районов в

соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах:

- земельного налога, взимаемого на межселенных территориях, - по нормативу 100 процентов;
- налога на имущество физических лиц, взимаемого на межселенных территориях, - по нормативу 100 процентов.

2. В бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на доходы физических лиц - по нормативу 10 процентов;
- налога на доходы физических лиц, взимаемого на межселенных территориях, - по нормативу 20 процентов;
- единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности - по нормативу 100 процентов;
- единого сельскохозяйственного налога - по нормативу 50 процентов;
- единого сельскохозяйственного налога, взимаемого на межселенных территориях, - по нормативу 100 процентов;
- государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) - по нормативу 100 процентов;
- по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, мировыми судьями (за исключением Верховного Суда Российской Федерации);
- за государственную регистрацию транспортных средств, за временную регистрацию ранее зарегистрированных транспортных средств по месту их пребывания, за внесение изменений в выданный ранее паспорт транспортного средства, за выдачу государственных регистрационных знаков транспортных средств "Транзит", свидетельства на высвободившийся номерной агрегат, свидетельства о соответствии конструкции транспортного средства требованиям безопасности дорожного движения, талона о прохождении государственного технического осмотра, международного сертификата технического осмотра, национального водительского удостоверения, международного водительского удостоверения, удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), временного разрешения на право управления транспортными средствами, за выдачу учебным учреждениям свидетельства о соответствии требованиям оборудования и оснащённости образовательного процесса для рассмотрения соответствующими органами вопроса об аккредитации и за выдачу указанным учреждениям лицензии на право подготовки трактористов и машинистов самоходных машин;

- за выдачу разрешения на установку рекламной конструкции;
- за выдачу органом местного самоуправления муниципального района специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов;
- государственной пошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления муниципального района, уполномоченными в соответствии с законодательными актами Российской Федерации на совершение нотариальных действий в населенном пункте, который расположен на межселенной территории и в котором отсутствует нотариус;
- налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения, - по нормативу 100 процентов.

В бюджеты городских округов и муниципальных районов, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга подлежит зачислению государственная пошлина за предоставление лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемых органами местного самоуправления, по нормативу 100 процентов.

3. В бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов РФ в соответствии со статьей 58 Бюджетного Кодекса.

Налоговые доходы бюджетов городских округов

1. В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от следующих местных налогов, устанавливаемых представительными органами городских округов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах:

- земельного налога - по нормативу 100 процентов;
- налога на имущество физических лиц - по нормативу 100 процентов.

2. В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на доходы физических лиц - по нормативу 20 процентов;
- единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности - по нормативу 100 процентов;
- единого сельскохозяйственного налога - по нормативу 100 процентов;

- государственной пошлины - в соответствии с пунктом 2 статьи 61.1 Бюджетного Кодекса;
- налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения, - по нормативу 100 процентов.

3. В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов по единым нормативам отчислений, установленным законами субъектов Российской Федерации для зачисления соответствующих налоговых доходов в бюджеты городских округов в соответствии с пунктом 1 статьи 58 Бюджетного Кодекса. В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от налога на доходы физических лиц по дополнительным нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 58 Бюджетного Кодекса.

Неналоговые доходы местных бюджетов

Неналоговые доходы местных бюджетов формируются в соответствии со статьями 41, 42 и 46 Бюджетного Кодекса, в том числе за счет:

- доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, - по нормативу 100 процентов;
- доходов от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, - по нормативу 100 процентов;
- доходов от платных услуг, оказываемых муниципальными казенными учреждениями;
- части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размерах, определяемых в порядке, установленном муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований;
- платы за использование лесов, расположенных на землях, находящихся в муниципальной собственности, - по нормативу 100 процентов.

В бюджеты муниципальных районов и бюджеты городских округов подлежит зачислению плата за негативное воздействие на окружающую среду по нормативу 40 процентов.

В бюджеты городских округов до разграничения государственной собственности на землю поступают:

- доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков - по нормативу 80 процентов;
- доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, - по нормативу 80 процентов.

В бюджеты муниципальных районов до разграничения государственной собственности на землю поступают:

- доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах поселений, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков - по нормативу 50 процентов;
- доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах межселенных территорий муниципальных районов, - по нормативу 100 процентов;
- доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах поселений, - по нормативу 50 процентов;
- доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах межселенных территорий муниципальных районов, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков - по нормативу 100 процентов.

В бюджеты поселений до разграничения государственной собственности на землю поступают:

- доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах поселений, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков - по нормативу 50 процентов;
- доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах поселений, - по нормативу 50 процентов.

В бюджеты поселений, муниципальных районов, городских округов подлежит зачислению плата за пользование водными объектами в зависимости от права собственности на водные объекты по нормативу 100 процентов.

В бюджеты городских округов поступают:

- доходы от продажи земельных участков, которые расположены в границах городских округов, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий РФ по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, - по нормативу не менее 50 процентов, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное;
- доходы от передачи в аренду земельных участков, которые расположены в границах городских округов, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий РФ по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, а также доходы от продажи прав на заключение договоров аренды таких земельных участков - по нормативу не менее 50 процентов, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное;
- доходы от продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, которые расположены в границах городских округов, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий РФ по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, - по нормативу не менее 50 процентов, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное.

В бюджеты муниципальных районов поступают:

- доходы от продажи земельных участков, которые расположены на межселенных территориях, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий РФ по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, - по нормативу не менее 50 процентов, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное;
- доходы от передачи в аренду земельных участков, которые расположены на межселенных территориях, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий РФ по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, а также доходы от продажи прав на заключение договоров аренды таких земельных участков - по нормативу не менее 50 процентов, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное;

- доходы от продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, которые расположены на межселенных территориях, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий РФ по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, - по нормативу не менее 50 процентов, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное.

В бюджеты поселений поступают:

- доходы от продажи земельных участков, которые расположены в границах поселений, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий РФ по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, - по нормативу не менее 50 процентов, если законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное;
- доходы от передачи в аренду земельных участков, которые расположены в границах поселений, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий РФ по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, а также доходы от продажи прав на заключение договоров аренды таких земельных участков - по нормативу не менее 50 процентов, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное;
- доходы от продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, которые расположены в границах поселений, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий РФ по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, - по нормативу не менее 50 процентов, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное.

Полномочия муниципального района по установлению нормативов отчислений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов в бюджеты поселений

Муниципальным правовым актом представительного органа муниципального района (за исключением решения о бюджете муниципального района или иного решения на ограниченный срок действия) могут быть установлены единые для всех поселений муниципального района нормативы отчислений в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных

налогов, подлежащих зачислению в соответствии с настоящим Кодексом и (или) законом субъекта Российской Федерации в бюджет муниципального района.

Полномочия муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов

1. Муниципальными правовыми актами представительного органа муниципального образования вводятся местные налоги, устанавливаются налоговые ставки по ним и предоставляются налоговые льготы по местным налогам в пределах прав, предоставленных представительному органу муниципального образования законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

2. Муниципальные правовые акты представительного органа муниципального образования о внесении изменений в муниципальные правовые акты о местных налогах, муниципальные правовые акты представительного органа муниципального образования, регулирующие бюджетные правоотношения, приводящие к изменению доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, вступающие в силу в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде), должны быть приняты до дня внесения в представительный орган муниципального образования проекта решения о местном бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) в сроки, установленные муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

3. Внесение изменений в муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований о местных налогах, предполагающих их вступление в силу в течение текущего финансового года, допускается только в случае внесения соответствующих изменений в решение представительного органа муниципального образования о местном бюджете на текущий финансовый год (текущий финансовый год и плановый период).

4. Бюджетный процесс

Бюджетный процесс – это регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти и управления, а также органов местного самоуправления по составлению, рассмотрению и утверждению проектов бюджетов и бюджетов внебюджетных фондов, а также по их исполнению и контролю за ним.

В соответствии с Бюджетным Кодексом РФ бюджетный процесс - регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за

их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

Участниками бюджетного процесса являются:

- Президент Российской Федерации;
- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования;
- законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления (далее - законодательные (представительные) органы);
- исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований);
- Центральный банк Российской Федерации;
- органы государственного (муниципального) финансового контроля;
- органы управления государственными внебюджетными фондами;
- главные распорядители (распорядители) бюджетных средств;
- главные администраторы (администраторы) доходов бюджета;
- главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;
- получатели бюджетных средств.

Основным документом, регламентирующим порядок бюджетного процесса является Бюджетный кодекс. В соответствии с российским законодательством субъекты РФ и органы местного самоуправления принимают свои нормативные акты, регламентирующие порядок формирования и исполнения бюджетов.

Бюджетный процесс состоит из четырёх этапов: составление проектов бюджетов, их рассмотрение, утверждение, исполнение и контроль за ним.

Проекты бюджетов составляют Министерство финансов РФ (федеральный бюджет), соответствующие финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований на основе прогнозов социально-экономического развития и сводных финансовых балансов, а также Бюджетного Послания Президента, в котором определяется бюджетная политика РФ на планируемый год. Рассмотрение и утверждение бюджетов на предстоящий финансовый год – прерогатива законодательных органов. Исполнение бюджетов осуществляют исполнительные финансовые органы власти на основе бюджетной росписи. Бюджетная роспись – документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, устанавливающий распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств. Бюджетную роспись составляет главный распорядитель

бюджетных средств – орган государственной власти, имеющий право распределять средства бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, определённый ведомственной классификацией бюджетных расходов. Бюджетная роспись составляется на основе утверждённого бюджета в соответствии с функциональной и ведомственной классификацией.

Рассмотрим подробнее этапы бюджетного процесса на примере федерального бюджета. Составление проекта федерального бюджета начинается не позднее чем за 10 месяцев до начала очередного финансового года (в России он совпадает с календарным). Порядок и сроки составления проекта определяются Правительством. Не позднее марта месяца года, предшествующего финансовому в Федеральное Собрание РФ направляется Бюджетное Послание Президента. Проект федерального бюджета составляется в 3 этапа.

На первом этапе Министерство финансов РФ на основе плана-прогноза социально-экономического развития страны планирует основные показатели бюджета и его расходы в соответствии с функциональной классификацией. После одобрения этих показателей Правительством РФ Минфин РФ в двухнедельный срок должен направить проект бюджета федеральным органам исполнительной власти для распределения по конкретным получателям средств федерального бюджета и уведомляет органы исполнительной власти субъектов РФ о методике формирования межбюджетных отношений на финансовый год и среднесрочную перспективу.

На втором этапе федеральные органы исполнительной власти распределяют предельные объёмы бюджетного финансирования на очередной финансовый год по получателям бюджетных средств. Этот этап должен быть завершён до 15 июля.

На 3-ем этапе Правительство РФ рассматривает проект федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов, принимает проект федерального закона о федеральном бюджете для внесения его на рассмотрение в Государственную Думу.

Вместе с проектом бюджета на рассмотрение в Государственную Думу вносятся следующие материалы:

- предварительные итоги социально-экономического развития за предыдущий год и прогноз на следующий год;
- основные направления бюджетной и налоговой политики;
- план развития государственного и муниципального сектора экономики;
- прогнозы сводного финансового баланса и консолидированного бюджета РФ;
- основные принципы и расчёты по межбюджетным отношениям;

- проект структуры государственного долга;
- проекты федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета и др.

При рассмотрении Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом чтении обсуждается его концепция, прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, в том числе указываемые в федеральном законе о федеральном бюджете прогнозируемый объем валового внутреннего продукта и уровень инфляции, положенные в основу формирования основных характеристик федерального бюджета, основные направления бюджетной политики Российской Федерации и основные направления налоговой политики Российской Федерации.

Предметом рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом чтении являются основные характеристики федерального бюджета, к которым относятся:

- прогнозируемый в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем доходов с выделением прогнозируемого объема дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета;
- приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, устанавливающее нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период в случае, если они не утверждены Бюджетным Кодексом;
- общий объем расходов в очередном финансовом году и плановом периоде;
- условно утверждаемые расходы в объеме не менее 2,5 процента общего объема расходов федерального бюджета на первый год планового периода и не менее 5 процентов общего объема расходов федерального бюджета на второй год планового периода;
- верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом и каждым годом планового периода, и верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом и каждым годом планового периода;
- нормативная величина Резервного фонда в очередном финансовом году и плановом периоде;
- дефицит (профицит) федерального бюджета.

При утверждении основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период указываются

прогнозируемый в соответствующем финансовом году объем валового внутреннего продукта и уровень инфляции (потребительских цен) (декабрь к декабрю предыдущего года).

Общий объем расходов федерального бюджета в очередном финансовом году и плановом периоде не может превышать суммы доходов федерального бюджета (без учета дополнительных нефтегазовых доходов) и расчетного (при базовой цене на нефть) дефицита федерального бюджета, не превышающего 1 процент прогнозируемого на очередной финансовый год и плановый период объема валового внутреннего продукта, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, с учетом БК РФ. После достижения нормативной величины Резервного фонда общий объем расходов федерального бюджета может быть увеличен на сумму, составляющую не более 50 процентов дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета с их направлением на финансовое обеспечение инфраструктурных и других приоритетных проектов с ограниченным сроком их реализации, с одновременным уменьшением на указанную сумму объема дополнительных нефтегазовых доходов, перечисляемых в Фонд национального благосостояния.

Порядок подготовки к рассмотрению в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

В течение 10 дней со дня внесения в Государственную Думу проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период профильные комитеты готовят и направляют в Комитет по бюджету заключения по указанному законопроекту и предложения о принятии или об отклонении представленного законопроекта, а также предложения и рекомендации по предмету первого чтения.

При подготовке заключений на проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период профильные комитеты заслушивают доклады соответствующих федеральных органов исполнительной власти, а также аудиторов Счетной палаты Российской Федерации по соответствующим направлениям.

На основании заключений, в том числе заключений профильных комитетов и субъектов права законодательной инициативы, а также заключения Счетной палаты Российской Федерации Комитет по бюджету готовит сводное заключение по указанному законопроекту и проект постановления Государственной Думы о принятии или об отклонении в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и об основных

характеристиках федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период и представляет их на рассмотрение Государственной Думы.

Рассмотрение в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственной Думой.

При рассмотрении в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственная Дума заслушивает доклад Правительства Российской Федерации, содоклады Комитета по бюджету и комитета-соисполнителя, ответственного за рассмотрение прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, а также доклад Председателя Счетной палаты Российской Федерации и принимает решение о принятии или об отклонении указанного законопроекта. В случае принятия Государственной Думой указанного законопроекта в первом чтении утверждаются основные характеристики федерального бюджета.

При утверждении в первом чтении основных характеристик федерального бюджета Государственная Дума не имеет права увеличивать доходы и дефицит федерального бюджета, если на эти изменения отсутствует положительное заключение Правительства Российской Федерации.

В случае отклонения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственная Дума может:

- передать указанный законопроект в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик федерального бюджета (далее - согласительная комиссия), состоящую из представителей Государственной Думы, представителей Совета Федерации и представителей Правительства Российской Федерации, для разработки согласованного варианта основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период в соответствии с предложениями и рекомендациями, изложенными в заключениях комитетов, ответственных за рассмотрение предмета первого чтения, и заключения комитета Совета Федерации, ответственного за рассмотрение бюджета;

- вернуть указанный законопроект в Правительство Российской Федерации на доработку;

- поставить вопрос о доверии Правительству Российской Федерации.

В случае отклонения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и передачи его в согласительную комиссию в течение 10 дней указанная

комиссия разрабатывает вариант основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

При утверждении основных характеристик федерального бюджета в первом чтении Государственная Дума по итогам работы согласительной комиссии не имеет права увеличивать доходы и дефицит федерального бюджета, если на эти изменения отсутствует положительное заключение согласительной комиссии.

В случае отклонения Государственной Думой в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и возвращения его на доработку в Правительство Российской Федерации Правительство Российской Федерации в течение 20 дней дорабатывает указанный законопроект с учетом предложений и рекомендаций, изложенных в заключениях Комитета по бюджету и второго профильного комитета, ответственного за рассмотрение предмета первого чтения, вносит доработанный законопроект на повторное рассмотрение Государственной Думы в первом чтении. При повторном внесении указанного законопроекта Государственная Дума рассматривает его в первом чтении в течение 10 дней со дня повторного внесения.

В случае отставки Правительства Российской Федерации в связи с отклонением проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период вновь сформированное Правительство Российской Федерации представляет новый вариант проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период не позднее 30 дней после формирования.

Предметом рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период во втором чтении являются текстовые статьи проекта федерального закона о федеральном бюджете, а также приложения к нему, устанавливающие:

- перечень главных администраторов доходов федерального бюджета;

- перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета;

- **бюджетные ассигнования** (за исключением утвержденных в первом чтении условно утверждаемых (утвержденных) расходов) по разделам, подразделам, целевым статьям (государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов классификации расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период в пределах общего

объема расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, утвержденных в первом чтении;

- бюджетные ассигнования (за исключением утвержденных в первом чтении условно утверждаемых (утвержденных) расходов) по целевым статьям (государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов, разделам, подразделам классификации расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период в пределах общего объема расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, утвержденных в первом чтении;

- основные показатели государственного оборонного заказа на очередной финансовый год и плановый период;

- бюджетные ассигнования на предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями;

- распределение между субъектами Российской Федерации межбюджетных трансфертов на очередной финансовый год и плановый период;

- программу предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов на очередной финансовый год и плановый период;

- программу государственных внутренних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

- программу государственных внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

- программу государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

- программу государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте на очередной финансовый год и плановый период;

- источники финансирования дефицита федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Субъекты права законодательной инициативы направляют поправки по предмету второго чтения в Комитет по бюджету.

В течение 10 дней Комитет по бюджету готовит сводные таблицы поправок по предмету второго чтения и направляет указанные таблицы в соответствующие профильные комитеты и в Правительство Российской Федерации.

Рассмотрение поправок по предмету второго чтения проводится в Комитете по бюджету после рассмотрения их в соответствующем профильном комитете.

Профильный комитет рассматривает направленные ему Комитетом по бюджету таблицы поправок и представляет результаты рассмотрения поправок в Комитет по бюджету, который рассматривает указанные материалы, принимает решение, формирует сводные таблицы поправок, рекомендованных к принятию или отклонению, и выносит их на рассмотрение Государственной Думы.

Рассмотрение в третьем чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

При рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в третьем чтении утверждается приложение, содержащее ведомственную структуру расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период (по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам, целевым статьям (государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов классификации расходов федерального бюджета) в соответствии с распределением бюджетных ассигнований, утвержденным во втором чтении.

Для рассмотрения в третьем чтении законопроект выносится на голосование в целом.

Принятый Государственной Думой федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение пяти дней со дня принятия передается на рассмотрение Совета Федерации.

Совет Федерации рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение 14 дней со дня представления Государственной Думой.

Одобренный Советом Федерации федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение пяти дней со дня одобрения направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

В случае отклонения федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Советом Федерации указанный федеральный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию.

Согласительная комиссия в течение 10 дней выносит на повторное рассмотрение Государственной Думы согласованный федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Государственная Дума повторно рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в одном чтении.

Принятый Государственной Думой в результате повторного рассмотрения федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период передается в Совет Федерации.

В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей общего числа депутатов Государственной Думы.

Секретные статьи федерального бюджета рассматриваются на закрытом заседании палат Федерального Собрания Российской Федерации. Материалы к секретным статьям федерального бюджета рассматриваются исключительно председателями палат Федерального Собрания Российской Федерации и специальными комиссиями палат.

Принятие специальных секретных программ и включение их в состав тех или иных расходов федерального бюджета осуществляется по представлению Президента Российской Федерации.

В случае отклонения Президентом Российской Федерации Федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период указанный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию. При этом в состав согласительной комиссии включается представитель Президента Российской Федерации.

Исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, местного бюджета обеспечивается соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

Организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган (орган управления государственным внебюджетным фондом). Исполнение бюджета организуется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана.

Бюджет исполняется на основе единства кассы и подведомственности расходов.

Кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством.

По соглашению с исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации полномочия Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации, могут быть переданы исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации при условии финансового обеспечения указанных полномочий за счет собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации и наличия в собственности (пользовании, управлении) субъекта Российской Федерации необходимого для их осуществления имущества.

Для кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации Федеральное казначейство открывает в Центральном банке Российской Федерации счета, через которые все кассовые операции по исполнению бюджетов осуществляются Федеральным казначейством либо органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Для совершенствования бюджетного процесса разработан механизм БОР (бюджетирования, ориентированного на результат). Внедрение механизмов бюджетирования по результатам осуществлено по следующим направлениям.

Законодательно установлены нормы, направленные на повышение результативности бюджетных расходов.

В качестве новых бюджетных инструментов введены долгосрочные и ведомственные целевые программы, государственные и муниципальные задания, многолетние государственные и муниципальные контракты, упорядочены механизмы планирования и осуществления бюджетных инвестиций, созданы предпосылки для развития новых форм оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг.

Однако практическое внедрение этих инструментов и механизмов неоправданно затянулось. Правительство Российской Федерации в установленные сроки не утвердило порядки формирования, реализации и оценки эффективности долгосрочных целевых программ, формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, формирования и финансового обеспечения государственного задания федеральным государственным учреждениям. Не создана в полном объеме нормативная и методическая база формирования и финансового обеспечения государственных заданий автономным учреждениям.

Поправками к Бюджетному кодексу Российской Федерации более чётко определены состав и полномочия участников бюджетного процесса,

расширена самостоятельность и повышена ответственность главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств при составлении и исполнении бюджетов, формировании и представлении бюджетной отчётности.

С 2008 года внедрена система мониторинга качества финансового управления, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета.

В то же время переход к новой организации бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы сдерживается устаревшими законодательными нормами, регламентирующими осуществление государственного и муниципального финансового контроля, ответственность за нарушение бюджетного законодательства, а также сложившейся практикой внесения изменений в утверждённые бюджеты, особенно в конце финансового года.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение бюджетной системы по Бюджетному кодексу и по мнению некоторых экономистов.
2. Дайте определение государственных внебюджетных фондов.
3. Рассмотрите состав бюджетов субъектов РФ.
4. Рассмотрите состав местных бюджетов.
5. Раскройте содержание принципов бюджетной системы.
6. Рассмотрите динамику изменения структуры бюджетной системы России в историческом аспекте.
7. Рассмотрите структуру бюджетной системы России в настоящее время.
8. Охарактеризуйте состояние бюджетного федерализма в России.
9. Назовите проблемы межбюджетных отношений в России.
10. Рассмотрите состав доходов и расходов федерального и других видов бюджетов в соответствии с Бюджетным кодексом.
11. Что такое бюджетный процесс?
12. Кратко охарактеризуйте этапы бюджетного процесса.
13. Рассмотрите методы и задачи бюджетного планирования.
14. Дайте определение бюджетной классификации.
15. Рассмотрите состав бюджетной классификации доходов бюджета.
16. Рассмотрите состав бюджетной классификации расходов бюджета.
17. Рассмотрите состав функциональной классификации расходов бюджета.
18. Рассмотрите организацию составления проекта федерального бюджета.

19. Охарактеризуйте процедуры рассмотрения и утверждения федерального бюджета.
20. Дайте характеристику казначейского исполнения федерального бюджета по доходам.
21. Дайте характеристику казначейского исполнения федерального бюджета по расходам.
22. Рассмотрите понятие и задачи бюджетного контроля).

Глава 13. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КРЕДИТ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ

1. Понятие государственного кредита и государственного долга.
2. Классификация государственного долга.
3. Государственный кредит и государственный долг Российской Федерации: структура и динамика.
4. Управление государственным долгом.
5. Дискуссионные вопросы использования государственного кредита.

1. Понятие государственного кредита и государственного долга

Трактовка государственного долга и государственного кредита в экономической литературе неоднозначна. В бюджетном Кодексе сказано, что к государственному долгу Российской Федерации относятся долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникшие в результате государственных заимствований Российской Федерации, а также долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией, и долговые обязательства, возникшие в результате принятия законодательных актов Российской Федерации об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц, возникших до введения в действие Бюджетного Кодекса.

В финансово-кредитном словаре даётся следующее определение государственного долга: «Государственный долг – сумма задолженности по выпущенным и непогашенным государственным займам, включая начисленные по ним проценты».¹⁹⁰ В учебнике под редакцией проф. М.В. Романовского, проф. О.В. Врублевской, проф. Б.М. Сабанти даётся расширенная трактовка государственного долга: «Государственный долг – это вся сумма задолженности по обязательствам государства, проценты по ней и неисполненные финансовые обязательства государства перед субъектами экономики».¹⁹¹ В этом же учебнике государственный кредит представлен как «... совокупность финансовых отношений, где одной из сторон является государство, а кредиторами или заёмщиками – физические и юридические лица».¹⁹²

¹⁹⁰ Финансово-кредитный словарь. М.: Финансы и статистика. 1984 г. С. 314.

¹⁹¹ Финансы: Учебник для вузов. Под ред. проф. М.В. Романовского, проф. О.В. Врублевской, проф. Б.М. Сабанти. М.: Издательство «Перспектива»; Издательство «Юрайт». 2000 г. С. 123.

¹⁹² Там же. С. 122.

На наш взгляд, трактовка государственного долга как численного выражения задолженности государства является односторонней. Так же, как и государственный кредит, государственный долг необходимо рассматривать не только как сумму обязательств государства, но и как совокупность финансовых отношений. Нам представляется более правильной следующая трактовка государственного кредита и государственного долга.

Государственный кредит представляет собой систему финансовых отношений между государством, выступающим в качестве кредитора и заёмщика, с одной стороны и юридическими и физическими лицами с другой стороны. Государственный кредит реализуется в трёх основных формах:

1. Государство является кредитором.
2. Государство является заёмщиком.
3. Государство выступает в качестве гаранта или поручителя по обеспечению выполнения долговых обязательств третьих лиц.

Вторая и третья формы представляют собой государственный долг. Государственный долг – это система финансовых отношений по поводу перераспределения части валового продукта и национального дохода с целью мобилизации государством дополнительных денежных средств.

В экономической литературе рассматриваются различные функции государственного кредита и государственного долга. Так, например, А.М. Бабич и Л.Н. Павлова выделяют следующие три функции государственного кредита:

1. перераспределение денежных ресурсов в соответствии с потребностями экономики в целом и целесообразностью поддержки того или иного направления социально-экономической деятельности;
2. регулирующая;
3. учёт и контроль за целевым и рациональным использованием кредита, выделяемого государством.¹⁹³

Проф. М.В. Романовский и проф. О.В. Врублевская рассматривают следующие функции государственного кредита:

1. Образование денежных фондов – привлечение средств с рынка ссудных капиталов в централизованные денежные фонды государства на основе принципов кредитования.
2. Использование денежных фондов – функция, вытекающая из необходимости возврата привлечённых средств, который осуществляется как за счёт налоговых и неналоговых доходов бюджета, так и за счёт механизма рефинансирования, то есть погашения задолженности по ранее выпущенным обязательствам.

¹⁹³ Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. Учебник для вузов. М.: Финансы. ЮНИТИ. 1999 г. С. 218-219.

3. Контроль – функция государственного кредита, выражающаяся во влиянии на уровень ликвидности коммерческих банков, структуру платежеспособного спроса, темпы экономического роста, объём денежной массы в обращении.¹⁹⁴

В основе дискуссий по вопросам функций государственного кредита лежат дискуссионные вопросы сущности и функций финансов. В основном рассматриваются схожие функции финансов и государственного кредита. Такая позиция представляется правомерной, так как государственный кредит представляет собой часть финансовых отношений. Вместе с тем он имеет и свои особенности. На наш взгляд, государственному кредиту присуща перераспределительная функция, так как с его помощью перераспределяются доходы и накопления хозяйствующих субъектов и населения (а также государства, если речь идёт о межгосударственном кредите) уже распределённые с помощью финансов. Процессы распределения невозможны без осуществления финансового контроля, поэтому второй функцией государственного кредита является контрольная. Практическое назначение этой функции состоит в обеспечении полноты и своевременности погашения государственных обязательств, а также эффективного использования средств, привлечённых через систему государственного кредита.

2. Классификация государственного долга

Государственный долг можно классифицировать по нескольким признакам:

1. По месту размещения долга;
2. По уровням государственной власти;
3. По сроку привлечения средств;
4. По характеру выплачиваемого дохода;
5. По объёму расходов на выплату государственного долга;
6. По методу определения дохода и др.

Наиболее распространённой является классификация в зависимости от места размещения долга, в этом случае государственный долг делится на внешний и внутренний. В соответствии с законом Российской Федерации № 3877-1 от 13.11.1992 г. «О государственном внутреннем долге Российской Федерации» к внутреннему долгу относились долговые обязательства правительства Российской Федерации и все гарантированные Правительством Российской Федерации рублёвые долговые обязательства органов государственной власти субъектов федерации, органов местного самоуправления и хозяйственных единиц

¹⁹⁴ Романовский М.В., Врублевская О.В. Финансы, денежное обращение и кредит. Учебник. М.: ЮРАЙТ. 2001 г. С. 231.

перед юридическими и физическими лицами. По закону № 76-ФЗ от 26.12.1994 г. «О государственных внешних заимствованиях Российской Федерации и государственных кредитах, предоставляемых Российской федерацией иностранным государствам, их юридическим лица и международным организациям» к государственному внешнему долгу Российской Федерации относились внешние заимствования, привлекаемые из иностранных источников, по которым возникают финансовые обязательства Российской Федерации как заёмщика средств или гаранта погашения внешних заимствований. В соответствии с Бюджетным кодексом в объём государственного внутреннего долга Российской Федерации включаются:

1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам РФ, обязательства по которым выражены в валюте РФ;

2) объём основного долга по кредитам, которые получены РФ и обязательства по которым выражены в валюте РФ;

3) объём основного долга по бюджетным кредитам, полученным РФ;

4) объём обязательств по государственным гарантиям, выраженным в валюте Российской Федерации;

5) объём иных (за исключением указанных) долговых обязательств Российской Федерации, оплата которых в валюте Российской Федерации предусмотрена федеральными законами до введения в действие Бюджетного Кодекса.

В объём внешнего долга по Бюджетному кодексу включаются: 1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;

2) объём основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией и обязательства по которым выражены в иностранной валюте, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям), привлеченным под государственные гарантии Российской Федерации;

3) объём обязательств по государственным гарантиям Российской Федерации, выраженным в иностранной валюте.

Из вышеизложенного видно, что в основу классификации государственного долга на внешний и внутренний были положены два различных признака: валюта заимствований и сфера заимствований. Такое разногласие отрицательно сказывается на успешности проведения анализа долга и на принятии правильных решений по управлению государственным долгом. В основе деления государственного долга на внешний и внутренний должен быть только один признак. На наш взгляд, им должен быть признак сферы (места) заимствований. В мировой практике под внешним долгом понимается долг иностранным

организациям, государствам и отдельным лицам, то есть критерием деления долга на внешний и внутренний является сфера (место) заимствования, а не валюта обязательств.

Ещё одним признаком классификации государственного долга являются уровни государственной власти. В соответствии с этим признаком различают государственный долг центрального правительства и долг субъектов Российской Федерации. Сумма долгов центрального правительства и субъектов Российской Федерации называется общегосударственным долгом. В зарубежной практике в общегосударственный долг включаются также долги местных органов власти и государственных предприятий. В экономической литературе не всегда разделяются понятия общегосударственного долга и долга центрального правительства, иногда эти понятия идентифицируют, что вызывает сложности при анализе показателей государственного долга в динамике и их сравнении. В Бюджетном Кодексе в государственный долг включаются обязательства Российской Федерации без выделения её субъектов, в законах о федеральном бюджете в разные годы определялась предельная величина государственного долга как с выделением, так и без выделения долга субъектов Российской Федерации. В этой связи необходимо уточнить законодательно состав государственного долга по уровням государственной власти и определить понятие «общегосударственный долг».

По сроку привлечения средств различают три вида государственных займов: краткосрочные (сроком до одного года), среднесрочные (на срок от одного до пяти лет) и долгосрочные (на срок более 5 лет). В Бюджетном Кодексе максимальный срок долгосрочных заимствований ограничен 30 годами. За рубежом выделяют также бессрочные займы, так, например, в США существовали так называемые консоли, срок погашения которых не определялся.

По характеру выплачиваемого дохода различают выигрышные и процентные займы, займы с нулевым купоном.

По объёму расходов на выплату государственного долга различают капитальный и текущий государственный долг. Капитальный долг состоит из всех принятых и непогашенных государством долговых обязательств с начисленными на них процентами. Текущий долг включает выплаты основного долга и процентов кредиторам государства по долговым обязательствам, срок оплаты которых наступил.

По методу определения дохода различают два вида долговых обязательств: с твёрдо установленным и плавающим доходом.

Схематично классификация государственного долга представлена на рис. 17

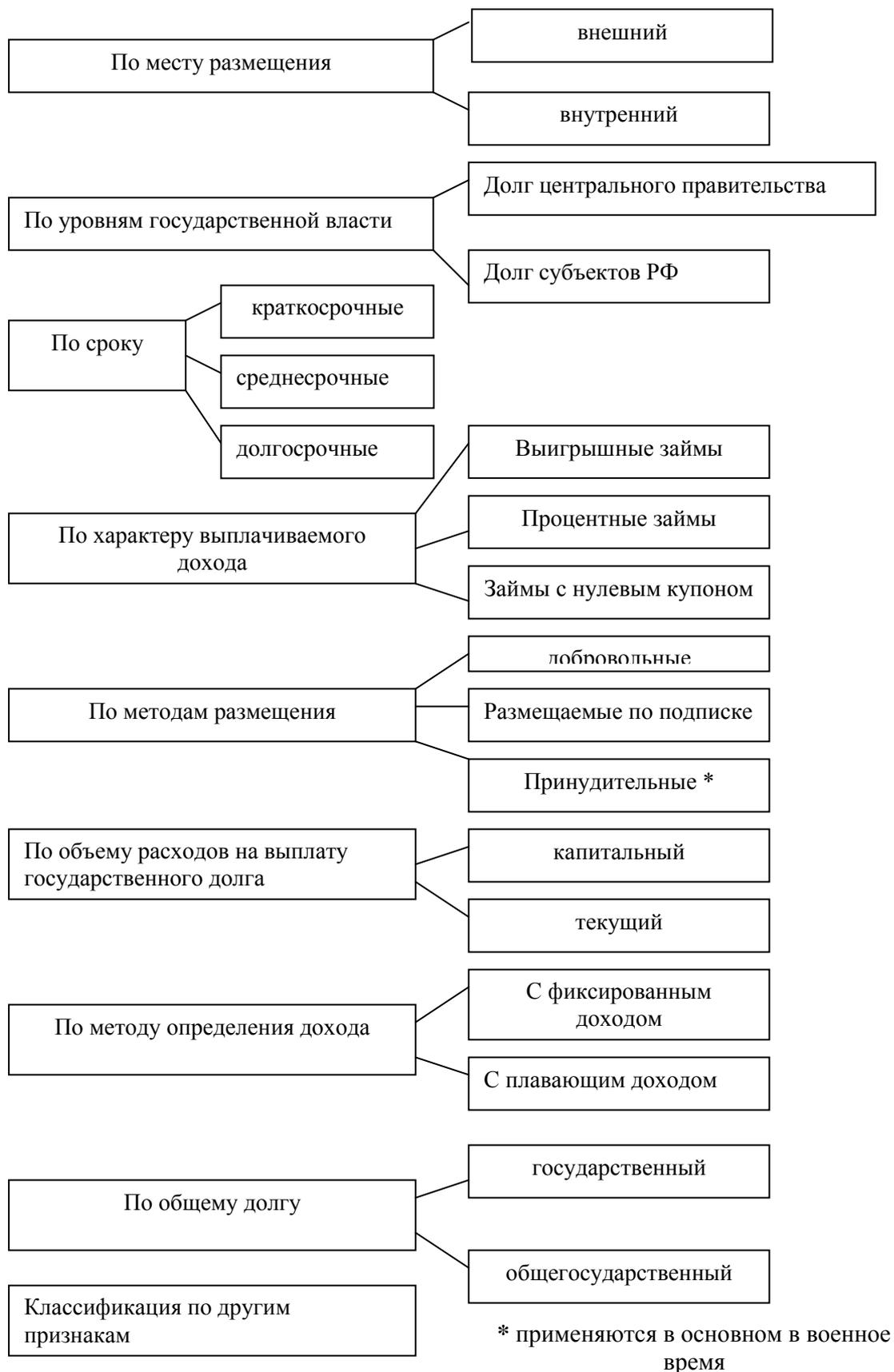


Рис. 17. Классификация государственного долга

3. Государственный кредит и государственный долг Российской Федерации: структура и динамика

В соответствии с Бюджетным Кодексом Российской Федерации долговые обязательства РФ могут существовать в форме:

- кредитных соглашений и договоров, заключённых от имени Российской Федерации с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями в пользу указанных кредиторов;

- государственных ценных бумаг, выпускаемых от имени Российской Федерации;

- договоров о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации, договоров поручительства Российской Федерации по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами;

- переоформление долговых обязательств третьих лиц в государственный долг Российской Федерации на основе принятых федеральных законов;

- соглашений и договоров, в том числе международных, заключённых от имени Российской Федерации о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств Российской Федерации прошлых лет.

Россия является не только должником, но и кредитором для других заёмщиков. Долговые обязательства заёмщиков перед Россией увеличились в результате распада СССР. Общая задолженность третьих стран по государственным кредитам бывшего СССР оценивалась в 1994 году в 140 млрд. долл. При этом по оценке специалистов Внешэкономбанка большая часть этой задолженности являлась безнадёжной. Кризис неплатежеспособности по внешнему долгу имел место уже в 1991 г., а ситуация с внешним долгом начала ухудшаться ещё в 1986 г. в связи с падением мировых цен на нефть с 30 до 10 дол. за баррель. Для того, чтобы избежать новых долгов, необходимо было сокращать объёмы импорта, но правительство не пошло на это, а для выплаты прежних долгов стало брать новые займы и расходовать валютные резервы и золотой запас страны. Кроме правительства кредиты в зарубежных банках брали совместные предприятия, создаваемые в связи с отменой государственной монополии на внешнюю торговлю.

В 1991 г. правительство начало вести переговоры о реструктуризации долга и отсрочках по платежам, результатом которых явилось подписание в 1996 г. Соглашения (Меморандума) о многолетней реструктуризации внешнего долга бывшего СССР в рамках Парижского клуба стран кредиторов, а в 1997 г. аналогичного соглашения с Лондонским клубом банков кредиторов.

В 2000 году по договорённости с Лондонским клубом кредиторов с Российской Федерации было списано 10,5 млрд. долл. долга, что составляло 36% его общей величины по данному клубу. После списания сумма долгов Лондонскому клубу увеличилась на 8 млрд. долл. (с 32 до 40 млрд. долл.), но выплаты были перенесены на более позднее время. Так, например, до реструктуризации долга Россия должна была в 2000 г. выплатить 17 млрд. долл., в 2001 г. – 15, в 2002 – 14, а после реструктуризации выплаты составили 11, 10 и 10 млрд. долл. соответственно.

Несмотря на усилия правительства общая сумма внешнего государственного долга неуклонно возрастала в течение ряда лет и начала снижаться лишь в 2000 г. В соответствии с законами о федеральном бюджете на 1996 – 2012 годы законодательно были утверждены следующие предельные размеры государственного внешнего долга (данные в таблице 47).

Таблица 47

Предельные величины внешнего долга России

| Годы | Сумма, млрд. долл. | Примечания |
|------------------|---------------------------|--------------------------|
| На 1.01.1997 г. | 124,1 | |
| На 1.01.1998 г. | 136,8 | |
| На 1.01.1999 г. | 140,8 | |
| На 1.01.2000 г. | 9,5 | Предельная сумма за год. |
| На 1.01. 2001 г. | 9,0 | Предельная сумма за год. |
| На 1.01.2002 г. | 148,2 | |
| На 1.01.2003 г. | 130,2 | |
| На 1.01.2004 г. | 123,7 | |
| На 1.01. 2006 | 106,9 | |
| На 1.01. 2007 | 79,2 | |
| На 1.01. 2008 | 46,7 | |
| На 1.01. 2009 | 43,3 | |
| На 1.01. 2010 | 41,4 | |
| На 1.01. 2011 | 41,7 | |
| На 1.01. 2012 | 40,9 | |
| На 1.01. 2013 | 65,2 | |
| На 1.01. 2014 | 66,2 | |
| На 1.01. 2015 | 75,8 | |
| На 1.01. 2016 | 83,8 | |

Как видно из данных таблицы 47 предельный размер государственного внешнего долга страны увеличивался до 2001 года. К 2012 году величина долга должна снизиться в три раза по сравнению с 1997 годом. На 1.09.2014 г. объём внешнего долга России составит 66,2 млрд. долл. США или 53,0 млрд. евро. Наибольшую сумму долга составляет задолженность по еврооблигационным займам.

В общем объёме государственного долга в конце первого десятилетия 2000-х внешний долг составлял примерно две трети, а внутренний долг составлял примерно одну третью часть. Наибольший удельный вес в структуре внутреннего государственного долга занимали кредиты Центрального Банка России, а затем займы, реализованные путём выпуска государственных ценных бумаг. В соответствии с официальной статистикой открытые данные о сумме внутреннего государственного долга появились в печати в 1985 году, долг составлял 141, 6 млрд. руб. или 18,2 % от ВВП.¹⁹⁵ До 1995 г. величина государственного долга увеличивалась в основном за счёт кредитов Банка России Министерству финансов на погашение бюджетного дефицита. Остаток долга Центробанку на 1.01.1996 г. составлял примерно 60 трлн. руб.¹⁹⁶ С 1995 года Центральный Банк России стал выдавать кредиты Министерству финансов лишь в случаях, специально оговоренных в законе о федеральном бюджете на каждый финансовый год. Величина государственного внутреннего долга стала увеличиваться в основном за счёт выпуска государственных ценных бумаг. Займы, осуществляемые путём выпуска ценных бумаг можно разделить на две группы. В первую входят займы, реализуемые на свободном рынке: Государственные бескупонные краткосрочные облигации (ГКО), облигации федерального займа (ОФЗ), облигации государственного сберегательного займа (ОСЗ). Общий объём государственного долга по этим бумагам на 1.01.1996 г. составлял более 80 трлн. руб., в том числе 10 трлн. руб. – ценные бумаги, купленные Центральным Банком России.¹⁹⁷

Ко второй группе можно отнести займы, размещаемые в обязательном порядке или нерыночные займы. В эту группу входят: облигации внутреннего государственного валютного займа (ОВВЗ), казначейские обязательства (КО), векселя Министерства финансов Российской Федерации, на которые была переоформлена задолженность предприятий по банковским кредитам, предоставленным под государственные программы.

С 1997 г. число видов государственного долга увеличилось в 1,5 раза в основном за счёт выпуска нерыночных долговых инструментов. В 1998 г.

¹⁹⁵ Финансы. Учебник для вузов. Под ред. проф. М.В. Романовского, проф. О.В. Врублевской, проф. Б.М. Сабанти. М.: Издательство «Перспектива»; Издательство «Юрайт». 2000 г. С. 130.

¹⁹⁶ Симановский А.Ю. Государственный долг: бремя цивилизации // Деньги и кредит. 1996 г. № 6. С. 10.

¹⁹⁷ Симановский А.Ю. Государственный долг: бремя цивилизации // Деньги и кредит. 1996 г. № 6. С. 10.

федеральные долговые обязательства были представлены такими ценными бумагами как:

- ГКО со сроком обращения 3, 6 и 12 месяцев, распространяемые на аукционах с дисконтом. ГКО относятся к бездокументарным ценным бумагам, реализуемым в форме записей на счетах депо;

- ГДО (государственные долгосрочные облигации) со сроком обращения 30 лет, с купонным доходом 15 % от номинальной стоимости, выплачиваемым один раз в год;

- ОФЗ со сроком обращения от одного года до пяти лет, с купонным доходом, рассчитываемым на основе средневзвешенной доходности ГКО, выплачиваемым ежеквартально. Если размер купона по облигациям неизменен, то они относятся к виду ОФЗ – ПД (облигации федерального займа с постоянным купонным доходом). Если ставка процента по купону меняется, то бумаги относятся к виду – ОФЗ – ПК (облигации федерального займа с переменным купонным доходом);

- ОСЗ со сроком обращения один год, с купонным доходом, рассчитываемым на основе купонной ставки по ОФЗ-ПК плюс премия, определяемая Министерством финансов РФ;

- ОВВЗ, номинированные в долларах США, со сроками погашения от одного года до пятнадцати лет, с купонным доходом 3% годовых, выплачиваемым один раз в год. Впервые облигации были выпущены в 1993 г. с целью реформирования задолженности Внешэкономбанка СССР;

- ГЖС (государственные жилищные сертификаты), номинированные в квадратных метрах жилой площади сроком на год, выпускаются с целью обеспечения жильём граждан, лишившихся его из-за стихийных бедствий или других чрезвычайных ситуаций;

- ОГНЗ (облигации государственных нерыночных займов) с доходностью, устанавливаемой Министерством финансов РФ при выпуске облигаций в виде процента от номинальной стоимости. Не могут обращаться на вторичном рынке.

В настоящее время внутренний государственный долг формируется в основном за счёт выпуска ОФЗ (три разновидности) и ГСО. Динамика и структура долга, формируемого путём выпуска ценных бумаг государства в 1998-2000 гг., представлена в таблице 48.

Государственный долг, реализуемый путём выпуска государственных ценных бумаг

| | 01.01.1999 г. | | 01.01.2000 г. | | 01.01.2001 г. | |
|--|---------------|-------------------------------|---------------|-------------------------------|---------------|-------------------------------|
| | Млрд. руб. | Удельный вес в общей сумме, % | Млрд. руб. | Удельный вес в общей сумме, % | Млрд. руб. | Удельный вес в общей сумме, % |
| Государственный внутренний долг, всего | 499,6 | 100,0 | 750,6 | 100,0 | 490,8 | 100,0 |
| В том числе: | | | | | | |
| ГКО-ОФЗ | 436,0 | 87,3 | 462,7 | 61,6 | 429,0 | 87,4 |
| ОГНЗ | 1,8 | 0,4 | 2,6 | 0,3 | 11,6 | 2,4 |
| ОГСЗ | 13,1 | 2,6 | 14,6 | 1,9 | 8,9 | 1,8 |
| Государственный внутренний долг без учёта задолженности по внутреннему валютному долгу | 499,6 | - | 520,9 | - | 490,8 | - |

Как видно из таблицы 48, наибольший удельный вес составлял долг, формируемый путём выпуска ГКО – ОФЗ. С 1994 г., когда совокупный объём выпуска ГКО-ОФЗ составил 37,65 млрд. руб., к 2001 г. долг по ним увеличился до 462,7 млрд. руб. **Выпуск государственных ценных бумаг используется всеми развитыми странами, этот способ оформления государственного долга считается цивилизованным. В России выпуск государственных ценных бумаг как способ оформления государственного долга был начат в 1994 г. и каждый год объём их выпуска возрастал.** Однако рост объёмов реализации этих ценных бумаг был достигнут за счёт их высокой доходности. Так, например, средняя ставка по трёхмесячным депозитам в декабре 1995 г. составляла 104 % годовых, а доходность ГКО-ОФЗ за этот же период – 181 % (а с учётом налоговых льгот и реинвестирования более 200 %). Таким образом, стоимость обслуживания государственного долга являлась слишком завышенной, что и привело вкуче с другими причинами к финансовому кризису в августе 1998 г. Тревожные сигналы о нестабильной работе рынка государственных ценных бумаг появились в 1997 году. К концу этого года рынок стал работать практически только на погашение ранее эмитированных облигаций и выплату по ним купонов. В четвёртом квартале резко снизился показатель бюджетной эффективности, рассчитываемый как

¹⁹⁸ Экономическое развитие России. 2001 г. № 7. С. 40.

отношений чистых поступлений в бюджет от реализации государственных ценных бумаг к приросту облигационного долга. Если в целом за год этот показатель составлял 23 %, то в декабре 1997 г. его значение стало отрицательным и было равно – 13 %. Чистое перечисление в бюджет в октябре 2335,55 млрд. руб., в ноябре 441,37 млрд. руб., а в декабре значение этого показателя стало отрицательным и составило - 594,77 млрд. руб.¹⁹⁹ Снижение бюджетной эффективности выпуска государственных ценных бумаг было обусловлено повышением их доходности (более 30 %, а в отдельные дни более 40 %) и увеличением в структуре долга краткосрочных бумаг. Доходность ценных бумаг в 3 – 4 раза превышала уровень инфляции (в 1997 г. инфляции по потребительским ценам составила 11 % годовых). До августа 1988 г. ситуация только ухудшалась и к июлю 1988 г. средневзвешенная доходность ценных бумаг достигла 71,1 % годовых.²⁰⁰ После августовского кризиса 1998 г. Правительство Российской Федерации приняло решение об остановке торгов на рынке ценных бумаг. В 1999 г. эмитировались лишь ОГСЗ, а выпуск ГКО был возобновлён в феврале 2000 г. В 1999 г. проводилась программа реструктуризации долгов по ГКО-ОФЗ в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 12.12.98. № 1787-р «О новации по государственным ценным бумагам».

В 2000-х годах наблюдается тенденция роста государственного внутреннего долга в форме выпуска государственных ценных бумаг, особенно в последние годы. Данные Министерства Финансов РФ о размерах государственного внутреннего и внешнего долга за ряд лет представлены в таблицах 49-50.²⁰¹

Таблица 49

Структура государственного внешнего долга Российской Федерации* по состоянию на 1 ноября 2013 года

| Категория долга | млн. долларов США | эквивалент млн. евро** |
|---|-------------------|------------------------|
| Государственный внешний долг РФ (включая обязательства бывшего Союза ССР, принятые РФ) | 55 890,7 | 40 671,5 |
| Задолженность перед официальными кредиторами - членами Парижского клуба, не являющаяся предметом реструктуризации | 173,6 | 126,3 |

¹⁹⁹ Годовой отчёт Центрального Банка Российской Федерации за 1997 год. Издатель: Агентство экономической информации «Прайм-ТАСС». С. 177.

²⁰⁰ Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 1999 год \ \ Деньги и кредит. 1998 г. № 12. С. 11.

²⁰¹ http://www.minfin.ru/ru/Государственный_долг/ Внешний долг/Внутренний долг/Структура долга

| | | |
|--|----------|----------|
| Задолженность перед официальными кредиторами - не членами Парижского клуба | 1 061,2 | 772,2 |
| Задолженность перед официальными кредиторами - бывшими странами СЭВ | 946,7 | 688,9 |
| Коммерческая задолженность бывшего СССР | 22,2 | 16,2 |
| Задолженность перед международными финансовыми организациями | 1 618,6 | 1 177,8 |
| Задолженность по внешним облигационным займам | 40 667,9 | 29 593,9 |
| внешний облигационный заем с погашением в 2015 году | 2 000,0 | 1 455,4 |
| внешний облигационный заем с погашением в 2017 году | 2 000,0 | 1 455,4 |
| внешний облигационный заем с погашением в 2018 году | 3 466,4 | 2 522,5 |
| внешний облигационный заем с погашением в 2019 году | 1 500,0 | 1 091,5 |
| внешний облигационный заем с погашением в 2020 году | 3 500,0 | 2 547,0 |
| внешний облигационный заем с погашением в 2020 году | 1 030,6 | 750,0 |
| внешний облигационный заем с погашением в 2022 году | 2 000,0 | 1 455,4 |
| внешний облигационный заем с погашением в 2023 году | 3 000,0 | 2 183,1 |
| внешний облигационный заем с погашением в 2028 году | 2 499,9 | 1 819,1 |
| внешний облигационный заем с погашением в 2030 году | 15 171,0 | 11 039,9 |
| внешний облигационный заем с погашением в 2042 году | 3 000,0 | 2 183,1 |
| внешний облигационный заем с погашением в 2043 году | 1 500,0 | 1 091,5 |
| Задолженность по ОВГВЗ | 5,5 | 4,0 |
| Государственные гарантии РФ в иностранной валюте | 11 395,0 | 8 292,2 |
| * в соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации внешним долгом являются обязательства, возникающие в иностранной валюте | | |
| ** объем государственного внешнего долга Российской Федерации в евро исходя из соотношения доллар/евро по курсу Банка России на последний день месяца перед отчетной датой | | |

Как видно из таблицы, внешний долг России составляет около 56 млрд. долларов, в том числе около 41 млрд. долл. (более 73 %) приходится на облигационные займы и более 11 млрд. долл. (около 20 %) составляют государственные гарантии в иностранной валюте.

Таблица 50

**Объем государственного внутреннего долга
Российской Федерации**

| По состоянию на | Объем государственного внутреннего долга Российской Федерации, млрд. руб. | |
|-----------------|--|---|
| | всего | в т.ч. государственные гарантии РФ в валюте РФ |
| 01.01.1993 | 3,57 | 0,08 |
| 01.01.1994 | 15,64 | 0,33 |
| 01.01.1995 | 88,06 | 2,14 |
| 01.01.1996 | 187,74 | 7,46 |
| 01.01.1997 | 364,46 | 17,24 |
| 01.01.1998 | 490,92 | 3,47 |
| 01.01.1999 | 529,94 | 0,88 |
| 01.01.2000 | 578,23 | 0,82 |
| 01.01.2001 | 557,42 | 1,02 |
| 01.01.2002 | 533,51 | 0,02 |
| 01.01.2003 | 679,91 | 8,62 |
| 01.01.2004 | 682,02 | 5,58 |
| 01.01.2005 | 778,47 | 12,93 |
| 01.01.2006 | 875,43 | 18,86 |
| 01.01.2007 | 1064,88 | 31,23 |
| 01.01.2008 | 1301,15 | 46,68 |
| 01.01.2009 | 1499,82 | 72,49 |
| 01.01.2010 | 2094,73 | 251,36 |
| 01.01.2011 | 2940,39 | 472,25 |
| 01.01.2012 | 4190,55 | 637,33 |
| 01.01.2013 | 4977,90 | 906,6 |

В структуре внутреннего долга РФ наибольший удельный вес занимает долг в форме выпуска облигаций федерального займа (ОФЗ), который составляет 3296,73 млрд. руб. или 81,11 % в общей сумме внутреннего долга. Доля государственных сберегательных облигаций составляет 16,67 % (677,5 млрд. руб.).

По данным Министерства финансов РФ по состоянию на 1 июля 2011 г. объем государственного долга Российской Федерации составил 4,6 трлн. руб., в том числе государственный внутренний долг – 3,6 трлн. руб.,

государственный внешний долг – 36,8 млрд. долл. США (эквивалентно 1,0 трлн. руб.). В предстоящий период объем государственного долга будет ежегодно возрастать, достигнув к концу 2014 года уровня 12 трлн. руб. или 17 % ВВП. При этом объем внешних обязательств государства вырастет почти в 2 раза, составив около 2,0 трлн. руб., внутренних – в 2,8 раз, достигнув почти 10 трлн. руб.

4. Управление государственным долгом

Управление государственным долгом заключается в реализации системы мероприятий, осуществляемых государством, связанных с определением объёмов заимствований, состава кредиторов, форм и условий предоставления кредитов и их погашения.

В организационную структуру системы управления государственным долгом входят органы власти и управления Российской Федерации, выполняющие функции по управлению государственным долгом в соответствии с их компетенцией и поставленными перед ними задачами. **Президент Российской Федерации** устанавливает основные приоритеты бюджетной политики на краткосрочную и среднесрочную перспективу. **Федеральное Собрание Российской Федерации** утверждает в законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год верхний предел государственного внешнего и внутреннего долга. **Правительство Российской Федерации** определяет организационные основы системы управления государственным долгом и финансовыми активами, утверждает основные источники и условия осуществления заимствований, включая программу государственных заимствований. **Министерство финансов РФ** от имени Правительства РФ осуществляет внутренние и внешние заимствования, реализует утверждаемую Правительством долговую стратегию, осуществляет планирование расходов на обслуживание государственного долга, осуществляет его обслуживание и погашение. **Центральный Банк Российской Федерации** совместно с Министерством финансов РФ реализует соответствие долговой и денежно-кредитной политики, а также политики в области управления золотовалютными резервами на стадии разработки и реализации стратегии в области управления государственным долгом. **Министерство экономики РФ** принимает участие в анализе эффективности проектов, финансируемых за счёт средств внешних заимствований. **Управление государственным долгом осуществляется с помощью следующих методов:**

- рефинансирование;
- аннулирование;
- конверсия;
- новация;
- унификация;

- консолидация
- реструктуризация.

Рефинансирование государственного долга представляет собой погашение основного долга и процентов по нему за счёт средств, полученных от размещения новых займов. Это один из самых распространённых методов управления государственным долгом, однако, необоснованное использование этого метода может привести к появлению так называемой «финансовой пирамиды» и её разрушению.

Аннулирование государственного долга – это отказ государства от уплаты основного долга и процентов по всем ранее выпущенным займам.

Конверсия – это принятие государством решения об изменении доходности ранее выпущенных займов.

Новация – соглашение между кредитором и заёмщиком о прекращении действия обязательств и их замене другими обязательствами, предусматривающими другие условия погашения займов.

Унификация – объединение нескольких ранее взятых на себя государством обязательств с заменой на новые ранее выпущенных финансовых инструментов.

Консолидация представляет собой увеличение сроков действия ранее выпущенных обязательств.

Реструктуризация – прекращение долговых обязательств с их заменой иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств. Реструктуризация долга может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга.

Для определения эффективности системы управления государственным долгом не существует единого показателя. Оценивается эффективность отдельных аспектов деятельности государственных органов в этой области. Так, по внешнему долгу сравнивается отношение внешних заимствований к объёму экспорта или к ВВП. Для определения эффективности привлечения заёмных средств для финансирования дефицита бюджета рассчитывается показатель бюджетной эффективности выпуска ценных бумаг или других долговых обязательств. Более общим показателем является отношение суммы превышения поступлений над расходами по государственному долгу к сумме расходов, выраженное в процентах.

Для международных сравнений чаще всего используется показатель доли государственного долга в ВВП. В развитых странах эта величина во второй половине 90-х годов значительно варьировалась. Так, например, при «пропускном критерии» для участия в зоне «евро» величины государственного долга в размере 60 % к ВВП государственный долг Бельгии и Италии составлял более 120 %, Германии, Ирландии, Португалии, Австрии

и Испании – более 60, Финляндии, Великобритании и Франции – более 50, Греции – более 100 %. Величина государственного долга России в 1999 году составляла более 120 % ВВП, на 1.01.2001 г. – 67 %, на 1.01.2002 г. – 50 %, а к 2015 г. Правительство намерено довести его уровень до 17 % ВВП. При этом следует отметить, что в 2010 году его уровень составлял около 10 % ВВП.

5. Дискуссионные вопросы использования государственного кредита

Экономическая наука не даёт однозначного представления о государственном кредите. Так, А. Смит и Д. Рикардо в своих ранних трудах рассматривали государственный кредит как отрицательное явление. Они считали государственный кредит крайней мерой и предлагали использовать его лишь в исключительных случаях, когда исчерпаны все другие возможности привлечения дополнительных средств. Д. Рикардо писал, что государству выгоднее увеличить прямые налоги, чем прибегать к государственному кредиту. Он считал, что население должно само нести бремя своих долгов, а не перекладывать их на следующие поколения.

Другой позиции придерживался известнейший английский экономист Дж. Кейнс и его последователи во многих странах (США – А. Хансен, С. Харрис; Великобритания – Р. Харрод, А. Илерсик, А. Пикок; Франция – Ф. Перру; Германия – Ф. Неймарк и др.) Неокейнсианцы отстаивали идею «дефицитного финансирования», как способ достижения эффективного спроса. Они доказывали необходимость увеличения государственных расходов, не считаясь с ростом государственного долга. Однако, огромные бюджетные дефициты, и рост государственного долга, приобретающие хронический характер, вынудили определённую группу учёных-экономистов, в том числе, так называемую стокгольмскую школу (Э. Линдаль, Г. Мюрдаль и др.), по-новому решать проблему бюджета и государственного долга.

Теоретики этой школы предложили теорию «циклического балансирования бюджета», т.е. приспособления его доходов и расходов к экономическому циклу. Государство должно покрывать дефициты, возникшие в период кризиса, излишками, образовавшимися в период подъёма экономики.

Многие экономисты видят в росте государственного долга две главных опасности: во-первых, возможность банкротства нации и, во-вторых, опасность переложения долгового бремени на будущие поколения. Так, немецкие экономисты Штейн, Дитцель, Небениус считали, что если государство слишком редко пользуется государственным кредитом, то значит оно вынуждено увеличивать ставки налогов и слишком много средств забирает у своих современников, тем самым недостаточно заботится об интересах населения. С другой стороны, американские

учёные К.Р. Макконел и С.Л. Брю считали, что правительство практически всегда сможет выполнить свои обязательства по внутреннему государственному долгу, так как для этого оно может воспользоваться рефинансированием долга, эмиссией денег или увеличением налоговых доходов.

Вопросы использования государственного кредита не утратили своей актуальности и сегодня. Проблема государственного долга стала актуальной для России, начиная с 1992 г. Наибольший интерес к проблемам использования государственного кредита возник после августовского кризиса 1998 г., когда правительством были приостановлены выплаты по внешнему и внутреннему долгу. Очередной всплеск интереса к данным вопросам связан с так называемой проблемой 2003 г., так как с этого года наступает период, когда выплаты по внешнему долгу будут составлять от 15 до 18 млрд. долл., что составляет большую часть расходов федерального бюджета. В 2003 – 2008 г. основная часть выплат будет приходиться на новый российский долг – платежи международным финансовым организациям. Рефинансирование этих платежей в форме новых заимствований у тех же организаций будет означать перенос сроков наибольшей концентрации платежей на 3 – 5 лет, кардинально не меняя ситуацию.

По данным Министерства финансов РФ на 1.01. 2002 г. в структуре внешнего долга наибольший удельный вес занимала задолженность странам – участницам Парижского клуба кредиторов (32,5 %), задолженность странам, не вошедшим в Парижский клуб, составляла 11,4 %, долг международным финансовым организациям – 11,7 %, задолженность по еврооблигационным займам – 27,1 %. Долг международным финансовым организациям был снижен на 36 % в 2000 г. в результате списания с Российской Федерации 10,5 млрд. долл. по договорённости с Лондонским клубом кредиторов. Кроме того, выплаты долга странам – членам Лондонского клуба были перенесены на более позднее время, в результате чего сумма долга увеличилась с 32 до 40 млрд. долл. Ежегодные выплаты России по внешнему долгу представлены в таблице 51.

Ежегодные выплаты Российской Федерации по внешнему долгу

| Год | Сумма, млрд. долл. | Год | Сумма, млрд. долл. |
|------|--------------------|------|--------------------|
| 2002 | 14,05 | 2011 | 9,27 |
| 2003 | 17,76 | 2012 | 7,34 |
| 2004 | 11,44 | 2013 | 7,21 |
| 2005 | 13,29 | 2014 | 7,13 |
| 2006 | 11,25 | 2015 | 6,92 |
| 2007 | 11,54 | 2016 | 13,35 |
| 2008 | 13,46 | 2017 | 2,42 |
| 2009 | 8,01 | 2018 | 5,8 |
| 2010 | 7,71 | 2019 | 2,22 |
| | | 2020 | 2,08 |

Как видно из таблицы 45, наиболее крупные выплаты по внешнему долгу приходились на период с 2003 по 2008 г.

Решение проблем государственного долга осложняется разногласиями в определении его величины. Разные ведомства (Минфин РФ, Центральный банк РФ, Внешэкономбанк и др.) имеют разные данные величины задолженностей одним и тем же кредиторам, кроме того, данные этих ведомств различны в разных источниках информации. Особенно противоречивы данные по внешнему долгу. По мнению Счётной Палаты, занимающейся вопросами выверки долга бывшего СССР, такая противоречивость существует вследствие того, что правительство России не подписывало ни одного межправительственного соглашения до 1992 г. и не владеет полной информацией об условиях предоставления кредитов Советскому Союзу.

Вопросы для самоконтроля

1. Раскройте сущность государственного кредита.
2. Какие взгляды учёных на необходимость и возможность использования государственного кредита Вы знаете?
3. Охарактеризуйте формы государственного кредита.
4. Чем отличаются государственный кредит и государственный долг?
5. Раскройте экономическое содержание государственного долга.
6. Назовите известные Вам признаки классификации государственных долгов.
7. Какие виды государственного долга Вы знаете?

²⁰² WWW.OLMA+ RU © 2001.

8. Что входит в состав государственного долга России в соответствии с Бюджетным кодексом?
9. Рассмотрите динамику внешнего, внутреннего и общего государственного долга России.
10. Рассмотрите динамику расходов федерального бюджета на обслуживание государственного долга.
11. Охарактеризуйте задачи Парижского и Лондонского клубов кредиторов.
12. Охарактеризуйте составные части внутреннего государственного долга России.
13. Раскройте содержание управления государственным долгом.

ГЛАВА 14. ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

1. Общая характеристика внебюджетных фондов.
2. Пенсионный фонд России.
3. Пенсионная реформа в России и зарубежный опыт пенсионного обеспечения.
4. Негосударственное пенсионное обеспечение.
5. Фонд обязательного медицинского страхования.
6. Фонд социального страхования.
7. Другие внебюджетные и целевые бюджетные фонды.

1. Общая характеристика внебюджетных фондов

Вне федерального бюджета образуются государственные фонды денежных средств, управляемые органами государственной власти РФ и предназначенные для реализации конституционных прав граждан на социальное обеспечение, охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи. Внебюджетные фонды представляют собой экономические отношения по поводу перераспределения и использования финансовых ресурсов с целью финансирования определённых общественных потребностей и расходов на основе оперативной самостоятельности. Внебюджетные фонды создаются для реализации конкретных целей, а необходимость их создания вызвана объективной потребностью перераспределения финансовых ресурсов для финансирования важнейших социальных и других потребностей общества, не предусмотренных в бюджетах. С их помощью решаются две основные задачи: обеспечение дополнительными средствами приоритетных сфер экономики и расширение объёмов финансирования социальных услуг для населения. Внебюджетные фонды имеют ряд особенностей, отличающих их от других звеньев финансовой системы:

- они имеют строго целевую направленность;
- их средства используются для финансирования государственных расходов, как правило, не финансируемых из бюджета или финансируемых в небольших объёмах;
- подавляющая часть доходов фондов формируется за счёт страховых взносов юридических лиц;
- всё имущество и денежные средства фондов находятся в государственной собственности и не входят в состав бюджетов.

Внебюджетные фонды появились в России в начале 90-х и стали динамично развиваться. Большая часть внебюджетных фондов в 1995 г. была консолидирована в бюджете и переведена в статус целевых бюджетных фондов. Внебюджетные фонды являются одним из элементов такого звена финансовой системы как общегосударственные финансы и

широко развиты за рубежом. Источниками формирования внебюджетных фондов могут являться специальные налоги и сборы, ассигнования из бюджетов, специальные займы, добровольные взносы, а также доходы от деятельности самого фонда.

В литературе встречаются различные классификации внебюджетных фондов. Наиболее часто внебюджетные фонды классифицируют следующим образом:

- 1) по срокам действия: постоянные и временные;
- 2) по принадлежности: государственные, местные, межгосударственные;
- 3) по направлениям использования: социальные, кредитные, экономические, научные, инвестиционные и др.

Наиболее развитыми как за рубежом, так и в России являются внебюджетные социальные фонды. В России объёмы доходов этих фондов составляют более половины доходов федерального бюджета. В настоящее время в России существует три государственных социальных внебюджетных фонда: Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР), Фонд социального страхования РФ (ФСС), Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования РФ (ФОМС). До 2001 г. существовал также Государственный фонд занятости населения РФ для оказания финансовой поддержки в сфере занятости, а в настоящее время эта сфера финансируется из бюджетных средств. Социальные внебюджетные фонды аккумулируют средства для реализации важнейших социальных гарантий: государственного социального обеспечения по возрасту, по болезни, в случае потери кормильца, на рождение и воспитание детей, охрану здоровья и получения бесплатной медицинской помощи и др.

Социальные внебюджетные фонды являются самостоятельными финансово-кредитными учреждениями. Основным доходным источником фондов являются страховые взносы работодателей (до 2010 года единый социальный налог), относящиеся на затраты хозяйствующих субъектов и включаемые в сметы расходов бюджетных учреждений. Ставки взносов устанавливаются федеральным законом. Поступления делятся между тремя социальными внебюджетными фондами.

Средства государственных федеральных и территориальных внебюджетных фондов находятся соответственно в федеральной и региональной собственности. Проекты бюджетов внебюджетных фондов составляются органами этих фондов и представляются органами исполнительной власти на рассмотрение и утверждение органам представительной (законодательной) власти одновременно с проектом бюджета на планируемый финансовый год. Проекты бюджетов внебюджетных социальных фондов рассматриваются и утверждаются

Государственной Думой и Федеральным Собранием в форме федеральных законов. Отчёты об исполнении государственных социальных внебюджетных фондов составляются органами управления фондов и представляются Правительством РФ Государственной Думе и Федеральному Собранию для рассмотрения и утверждения в форме закона. Контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется органами, обеспечивающими контроль за исполнением бюджетов соответствующего уровня бюджетной системы. По данным Министерства финансов РФ доходы и расходы внебюджетных фондов РФ составляют примерно 10 % ВВП. Данные о суммах доходов и расходов фондов представлены в таблице 52.²⁰³

Таблица 52

Доходы и расходы социальных внебюджетных фондов, млрд. рублей

| Показатели | 2013 год | 2014 год | 2015 год | 2016 год |
|---|----------------|----------|----------|----------|
| Доходы бюджетов государственных внебюджетных фондов, всего | 7 891,3 | 7 692,7 | 8 518,1 | 9 252,4 |
| Бюджет Пенсионного фонда РФ | 6 268,9 | 5 904,6 | 6 428,5 | 7 002,4 |
| в том числе доходы без учета межбюджетных трансфертов | 3 377,6 | 3 159,9 | 3 502,7 | 3 896,9 |
| Бюджет Фонда социального страхования | 563,1 | 563,6 | 628,1 | 698,2 |
| в том числе доходы без учета межбюджетных трансфертов | 440,7 | 527,6 | 586,9 | 653,9 |
| Бюджеты фондов обязательного медицинского страхования | 1 059,3 | 1 224,5 | 1 461,5 | 1 551,8 |
| в том числе доходы без учета межбюджетных трансфертов | 631,9 | 744,7 | 831,5 | 921,7 |
| Расходы бюджетов государственных внебюджетных фондов, всего | 7 653,0 | 7 734,0 | 8 426,2 | 9 130,7 |
| Бюджет Пенсионного фонда РФ, всего | 6 014,3 | 5 925,3 | 6 322,1 | 6 878,5 |
| Бюджет Фонда социального страхования, всего | 579,4 | 584,2 | 642,6 | 700,4 |
| Бюджеты фондов обязательного медицинского страхования, всего | 1 059,3 | 1 224,5 | 1 461,5 | 1 551,8 |
| в том числе: | | | | |
| Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (без учета межбюджетных трансфертов в Фонд социального страхования) | 12,2 | 32,7 | 13,8 | 15,5 |
| Территориальные фонды обязательного медицинского страхования | 1 028,1 | 1 172,8 | 1 428,7 | 1 517,3 |

²⁰³ Основные направления бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов/
<http://www.minfin.ru/ru/budget/policy/index.php>

Анализ данных таблицы показывает, что в динамике доходы и расходы внебюджетных фондов растут, самым крупным является Пенсионный Фонд, доля его доходов составляет примерно 80 % в общей сумме доходов внебюджетных фондов. Общий дефицит фондов предусмотрен лишь в 2014 году, в остальные годы планируется их профицит. При этом Фонд социального страхования планируется с дефицитом во все годы анализируемого периода, Фонд обязательного медицинского страхования сбалансирован по доходам и расходам, Пенсионный фонд планируется с дефицитом в 2013 и 2014 годах, а в 2015 и 2016 годах с дефицитом. Если сравнить общий объём суммы доходов федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ с суммой доходов всех внебюджетных фондов, то доля последних составляет более одной трети.

2. Пенсионный фонд Российской Федерации

Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР) создан на основании Постановления Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 г. в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения граждан. Основные вопросы деятельности фонда регулируются Положением о Пенсионном фонде от 27 декабря 1991 г.

Основными направлениями деятельности ПФР являются:

- аккумуляция страховых взносов;
- финансирование расходов по социальной защите населения, предусмотренных законом о фонде;
- организация работы по взысканию с работодателей и граждан, виновных в причинении вреда здоровью работников и других граждан, сумм государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания или по случаю потери кормильца;
- капитализация средств фонда;
- контроль за своевременным и полным поступлением в фонд единого социального налога, а также контроль за эффективным расходованием средств фонда;
- проведение научно-исследовательской работы в области государственного пенсионного обеспечения;
- организация и ведение персонифицированного учёта застрахованных в фонде лиц и др.

Доходы ПФР формируются в основном из обязательных страховых взносов (единого социального налога), уплачиваемых работодателями от начисленной оплаты труда по всем основаниям. Кроме того, доходы фонда формируются за счёт:

- средств федерального бюджета, направляемых на целевые пенсии и пособия;

- средств Фонда социального страхования;

- добровольных взносов физических и юридических лиц;

- доходов от финансово-кредитной деятельности самого фонда;

- пеней и штрафных санкций.

Средства ПФР расходуются по следующим основным направлениям:

- выплата государственных пенсий по возрасту;

- выплата государственных пенсий за выслугу лет;

- выплата компенсаций пенсионерам;

- выплата материальной помощи престарелым и инвалидам;

- выплата пособий лицам, пострадавшим от аварии на Чернобыльской АЭС, пособий на детей, инфицированных вирусом иммунодефицита и других пособий;

- финансирование государственных программ по социальной поддержке пенсионеров;

- осуществление единовременных денежных выплат и др.

В конце 90-х, начале 2000-х гг. в России проводится пенсионная реформа. В результате принятия ряда законов по пенсионной системе взносы в ПФР были разделены на три части. Общая величина единого социального налога, направляемого на финансирование пенсий, сначала оставалась прежней – 28 %, из которых 14 % направлялись в федеральный бюджет и использовались для выплаты «базовой» государственной пенсии. Оставшаяся часть взноса подлежала уплате на накопительную, страховую часть пенсии и дифференцируется в зависимости от возраста: чем старше гражданин, тем больше он платит. С 2005г. ставка взносов в бюджет и ПФР была снижена до 20 %. У работников моложе 35 лет на формирование накопительной части на индивидуальный счёт работника в виде рассчитываемого пенсионного капитала направлялось 11 %, для работников старше 35 лет – 12 %. Остающаяся часть (3 % у работников моложе 35 лет и 2 % у работников старше 35 лет) распределялась по накопительным счетам. Для мужчин 1953-1966 г.р. и женщин 1957-1966 г.р. размер регулярных накопительных отчислений составлял 2 % от заработной платы и оставался неизменным до достижения пенсионного возраста. Гражданам моложе 1966 г.р. в 2004 г. перечислялось 4 % от зарплаты, в 2005 г. – 5, а в 2006 г. – 6 %. Именно эти средства можно доверить частной управляющей компании или по желанию оставить в управлении государства.

ПФР является самым крупным социальным внебюджетным фондом. Доходы фонда формируются главным образом за счет страховых взносов. Их доля колеблется, в основном, от 70 % до 90 %. Наибольший удельный вес в расходах фонда занимают расходы на выплату трудовых пенсий. Их доля также варьируется и составляет 75-85 %. Структура доходов бюджета

ПФР несколько изменилась в 2002 году. В этом году в фонд из федерального бюджета стали поступать суммы единого социального налога, удельный вес которых в доходах фонда составлял около 36 %. Кроме того, большой удельный вес в доходах фонда занимали страховые взносы, зачисляемые в фонд на выплату страховой и накопительной части трудовой пенсии, а также поступающие в фонд в виде фиксированного платежа. Удельный вес этих взносов составлял около 40 %.

В расходах фонда наибольший удельный вес составляли расходы на выплату трудовых пенсий (около 85 %). Удельный вес остальных статей расходов незначителен и колебался от 0,04 % до 4,75 %. Более подробно эти данные отражены в Приложениях 10-11.

В 2003 и 2004 гг. состав и структура доходов и расходов ПФР вновь изменились. В доходах фонда примерно 50 % стали занимать безвозмездные перечисления из бюджета (субвенции Пенсионному фонду Российской Федерации, средства единого социального налога, поступающие из федерального бюджета, средства федерального бюджета, передаваемые Пенсионному фонду Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, средства федерального бюджета, передаваемые Пенсионному фонду Российской Федерации Министерством труда и социального развития Российской Федерации на выплату пенсий и пособий). Вторую половину составляют налоговые поступления в форме страховых взносов. В расходах фонда наибольший удельный вес по-прежнему занимают расходы на пенсионное обеспечение по обязательному пенсионному страхованию. При этом большую часть составляют выплаты страховой части трудовой пенсии, пособий и компенсаций. Доходы и расходы ПФР за ряд лет отражены в таблице 53.²⁰⁴

²⁰⁴ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/gfi25.htm

Таблица 53

Поступление и расходование средств ПФР, млн. руб.

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Поступление | 1349601 | 1637580 | 1946817 | 2730172 | 3222649 | 4610084 | 5255643 | 5890364 |
| в том числе: | | | | | | | | |
| налоги, страховые взносы | 635603 | 797641 | 1016897 | 1254013 | 1273364 | 1929016 | 2385189 | 3040391 |
| из федерального бюджета | 693131 | 833105 | 919879 | 1456930 | 1946726 | 2649581 | 1340964 | 2823346 |
| Расходование | 1299113 | 1537257 | 1786457 | 2357793 | 3008660 | 4249235 | 4922109 | 5451219 |
| в том числе: | | | | | | | | |
| на финансирование выплат населению пенсий, пособий | 1265186 | 1492806 | 1727530 | 2290821 | 2872257 | 4013711 | 4419227 | 4897289 |
| из них на осуществление ежемесячной денежной выплаты ветеранам, инвалидам, гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний, Героям Советского Союза, Героям РФ и полным кавалерам ордена Славы, Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы | 120960 | 182116 | 202877 | 232960 | 263583 | 293639 | 311939 | 325428 |

В России, как и в развитых зарубежных странах, существует не только государственное пенсионное обеспечение. Указом Президента от 16 сентября 1992 г. № 1077 «О негосударственных пенсионных фондах» в России были созданы негосударственные пенсионные фонды (НПФ). Целью создания фондов являлось улучшение пенсионного обеспечения граждан и защита их сбережений от инфляции. НПФ обязательно должны

быть юридическим лицом. Отчисления, которые предприятия перечисляют в НПФ, не включаются в себестоимость продукции, их источником является чистая прибыль, при этом предприятия не могут снижать отчисления в ПФР. Негосударственный пенсионный фонд – это некоммерческая организация социального обеспечения, исключительным видом деятельности которой является негосударственное пенсионное обеспечение участников фонда на основании договоров о негосударственном пенсионном обеспечении населения с вкладчиками в пользу участников фонда.

Деятельность НПФ включает:

- аккумулирование пенсионных взносов;
- размещение пенсионных резервов;
- учёт пенсионных обязательств;
- выплату негосударственных пенсий участникам фонда.

Деятельность НПФ и управляющих компаний лицензируется. Рассмотрение заявлений о выдаче лицензий и выдача лицензий осуществляются за плату, которая поступает в доход федерального бюджета.

Основным элементом организации дополнительного пенсионного обеспечения является пенсионная схема. Под пенсионной схемой понимается комплекс условий, определяющий:

- порядок и условия уплаты пенсионных взносов;
- организацию учёта пенсионных накоплений и начисления инвестиционного дохода;
- порядок определения размера и организации пенсионных выплат;
- возможности распоряжения пенсионными накоплениями и расторжения договора.

Наименования пенсионных схем фондов должны отражать основные отличительные особенности этих схем.

Применяемые фондами пенсионные схемы должны определять:

- а) порядок внесения пенсионных взносов вкладчиками фонда, их размеры, периодичность и продолжительность внесения;
- б) порядок получения участниками фонда негосударственных пенсий, их размеры, периодичность и продолжительность выплат;
- в) методику актуарных расчетов обязательств фонда перед его вкладчиками (участниками);
- г) методику расчета размеров выкупных сумм;
- д) порядок ведения именных и солидарных пенсионных счетов;
- е) возможность или невозможность наследования пенсионных накоплений участников фонда.

Обязательным условием применения пенсионной схемы фонда является получение участником фонда пенсии в размере не менее 0,5

минимальной государственной пенсии по старости при общем трудовом стаже, равном требуемому для назначения полной пенсии, установленной законодательством Российской Федерации на момент заключения пенсионного договора.

Не допускается предусматривать в пенсионных схемах единовременного получения участником фонда пенсионных накоплений, учтенных на его пенсионном счете. Перечень видов применяемых фондом пенсионных схем и их описание указываются в пенсионных правилах фонда.

3. Зарубежный опыт пенсионного обеспечения

Проблемы пенсионного реформирования стоят и за рубежом, так как во многих странах до сих пор преобладает пенсионная система, построенная по принципу «выплаты по ходу». Поскольку население стареет, а растущий уровень жизни требует увеличения пенсий, у зарубежных правительств возникают трудности с их выплатой. Реформирование пенсионной системы заключается в создании так называемых второй и третьей опор пенсионной системы. Первой опорой считаются взносы граждан, второй – инвестирование взносов предприятий, третьей – добровольные пенсионные накопления граждан

В Германии ежемесячный обязательный взнос в единый государственный пенсионный страховой фонд составляет 19,1 % от ежемесячной зарплаты и выплачивается пополам работодателем и самим работником. Полная пенсия составляет 60 % от зарплаты на последней работе, но при условии, что выплаты в пенсионный фонд производились не менее 40 лет.

Стандартный бюджет японского пенсионера складывается из многих составляющих. Это собственные сбережения, выплаты национальной пенсионной системы, выходное пособие при увольнении, корпоративная и индивидуальная пенсии.

Пенсионные системы в Японии включают в себя три вида пенсий: по старости, по инвалидности и по случаю смерти кормильца. Крупные компании имеют собственные социальные программы укрепления социальной защищенности работников, например, программа выходных пособий. Эти пособия выплачиваются без каких-либо предварительных страховых взносов со стороны работников за счет прибылей предприятия.

Размер выходного пособия зависит от стажа работы и уровня образования работника. Минимальные, но гарантированные государственные пенсии призваны защищать ту категорию населения, которая по каким-то причинам не смогла выработать нужный стаж, например, многочисленных домохозяек. Как и везде, государственные

пенсии невелики, но они практически никогда не являются единственным источником дохода пожилых японцев.

Выходное пособие в Японии составляет в среднем 145 тыс. дол. Но для его получения необходимо проработать в компании с числом служащих от 300 до 999 человек не менее 30 лет.

В Великобритании сложилась двухуровневая пенсионная система. На первом уровне находится обязательная государственная, финансируемая за счет общих налогов схема, обеспечивающая пенсионеру минимальный доход. Трудовые пенсии второго уровня зависят от заработка работника. Он может выбрать между участием в государственной пенсионной схеме второго уровня либо в частных негосударственных пенсионных фондах (НПФ). Участие в частных системах стимулируется рядом существенных налоговых льгот. По оценкам специалистов, нынешней уровень участия работников в таких частных пенсионных схемах (примерно половина всех работающих) позволил сократить пенсионные обязательства государства в сфере государственного социального обеспечения более чем на 30%.

В Швеции пенсионные взносы работников и работодателей, равные 18,5 % фонда заработной платы, делятся на две части. Большая часть взносов - 16,5 % - используется для финансирования выплачиваемых в этом же году на распределительной основе пенсий. Однако при этом вводится персонифицированный учет взносов. Пенсионные взносы работников (или их работодателей) учитываются на именных накопительных счетах. Однако эти средства не капитализируются и не становятся собственностью отдельных лиц. Они расходуются на выплату текущих пенсий и служат лишь основой для исчисления размера пособия, непосредственно увязывая объем страховых взносов работника и величину его пенсии. Средства на условно накопительных счетах ежегодно индексируются. Оставшаяся часть взносов (2 %) поступает на специальный индивидуальный накопительный счет.

Средства по выбору застрахованного лица поступают в один из НПФ, действующих на конкурентной основе, или в фонд, находящийся в государственном управлении. При выходе на пенсию гражданин получает свои капитализированные сбережения.

Пенсионная система Канады включает три основных элемента. Это Программа обеспечения в старости (ПОС), всеобъемлющая пенсионная схема, финансируемая из общих государственных доходов. В ее рамках выплачиваются пенсии всем канадцам, достигшим определенного возраста и постоянно проживающим (проживавшим) в стране в течение определенного времени. Второй элемент называется Пенсионный план Канады (ППК) и является обязательной общенациональной распределительной, финансируемой за счет взносов пенсионной программой, основанной на

системе установленных пособий, привязанных к заработной плате получателя. Она финансируется за счет налога с заработной платы, поровну уплачиваемого нанимателем и работником. Государство взносов не делает. Это сравнительно новая схема, учрежденная в середине 60-х годов.

Третий элемент включает в себя добровольные пенсионные программы. Они включают традиционные профессиональные пенсионные фонды, финансируемые работодателями, профсоюзами или отраслями промышленности, а также персональные пенсионные счета, управляемые банками и страховыми компаниями.

Основу пенсионной системы США долгие годы составляла крупнейшая государственная программа страхования по старости, утрате кормильца, инвалидности, известная под названием Общей федеральной программы ОФП. Она охватывает практически всех занятых в частном секторе экономики. При этом ОФП единственная пенсионная программа, которая носит распределительный характер. Все остальные государственные пенсионные программы и тем более частные пенсионные планы действуют как накопительные системы. Государственная пенсионная система позволила практически покончить с бедностью среди пожилых американцев. Для 2/3 американцев от 65 лет и старше выплаты по ОФП составляют половину и более их доходов. Без ОФП половина престарелых оказалась бы за чертой бедности.

Ставки налога в целом на социальное страхование (15,3 %) и собственно пенсионного налога (12,4 %) значительно ниже российских (26 и 20 %). Однако, справедливости ради, нужно отметить, что в значительной степени это объясняется более благоприятным соотношением между численностью работающих и пенсионеров в США (3,4:1), чем в России (1,7:1). Кроме того, работодатели и граждане в США не могут и не пытаются уклониться от выплаты социального налога, выплачивая теневую заработную плату, так как такая ситуация оскорбила бы разум и чувство собственного достоинства американцев и их представления о правильном устройстве государства. Налог на соцстрах в США взимается в равных долях с работников и работодателей. В американском налоге отсутствует регрессия. Несмотря на все положительные моменты в США уже многие годы идут дебаты о необходимости внедрения накопительных элементов в систему и ее полной или частичной приватизации. Сторонники теории экономики предложения считают, что высокий уровень социальных пособий ведёт к иждивенчеству и добровольной безработице

Всё больше европейцев отдаёт предпочтение частным пенсионным фондам. К такому выводу пришло специальное статистическое подразделение газеты Wall Street Journal. Они занимают первое место в рейтинге популярности у граждан Великобритании, Швеции и Австрии.

Обращая внимание на общую тенденцию этого вида сбережений, исследователи отмечают различия в накопительных приоритетах населения в зависимости от законов, а также традиций и исторических привычек, бытующих в той или иной европейской стране.

Таблица 54

Инвестирование сбережений гражданами Западной и Центральной Европы²⁰⁵

| Виды инвестирования населением своих сбережений | Удельный вес, % |
|--|------------------------|
| Краткосрочные депозиты | 27 |
| Страхование жизни | 10 |
| Пенсионные фонды | 9 |
| Покупка акций | 7 |
| Фонды, инвестирующие в акции | 6 |
| Покупка облигаций | 4 |
| Прочие инвестиционные фонды | 2 |
| Прочие инвестиции | 6 |
| Сбережения, остающиеся на руках | 32 |

Как видно из таблицы 49, европейцы около третьей части своих сбережений кладут на депозитные счета, примерно третья часть остаётся на руках, через страховую систему распределяется примерно пятая часть сбережений. Недостаточно активно, по сравнению с американцами, европейцы используют возможности рынка ценных бумаг как самостоятельно, так и через посредников.

4. Негосударственное пенсионное обеспечение

В системах социальной защиты населения важная роль принадлежит негосударственным пенсионным системам (далее - НПС), негосударственным пенсионным фондам и управляющим компаниям, которые призваны служить важным дополнением к государственным пенсионным институтам. Финансовые и правовые механизмы НПС позволяют проводить дополнительное пенсионное страхование с помощью профессиональных (коллективно-отраслевых), корпоративных (коллективных на уровне предприятий и организаций) и индивидуальных (личных) пенсионных планов.

²⁰⁵ Эксперт. 2002 г. № 27 от 15 июля 2002 г. С. 40.

Следует отметить, что первоначально НПС развивались за счет наемных работников и самозанятого населения с высокими уровнями заработной платы и доходов, которые не подлежали обязательному (по закону) пенсионному страхованию и по этой причине стали прибегать к частной форме страхования пенсий. Впоследствии данный процесс вовлек в свою орбиту и работников со средними уровнями заработной платы, которые увидели в дополнительных формах корпоративного и личного страхования свой интерес в обеспечении достойной старости.

Новые перспективы для НПС открылись после Второй мировой войны в результате существенного повышения качества жизни населения в промышленно развитых странах и наблюдавшихся высоких темпов роста заработной платы, которым не соответствовал рост пенсий. Это было обусловлено наличием в большинстве национальных пенсионных систем механизма ограничения верхнего предела заработка, с которого взимаются страховые взносы в государственные пенсионные системы и устанавливаются пенсии. Применение такого механизма связано с необходимостью ограничить финансовую нагрузку на страхователей, с одной стороны, а, с другой, - придать перераспределению пенсионных ресурсов между застрахованными с различными доходами разумный характер. Это само по себе является логичной и справедливой мерой.

В России вместо механизма «верхнего предела заработка», с которого взимаются страховые взносы в государственную пенсионную систему применяется «регрессивная шкала заработной платы», которая ненаглядна для страхователей (и застрахованных) и трудоемка при использовании. Отсутствие ограничителя «верхнего предела заработка», с которого взимаются страховые пенсионные взносы, приводит в системах обязательного пенсионного страхования к утрате зависимости между объемами взносов и размерами пенсий и неоправданно снижает коэффициент замещения. В тоже время данная форма регулирования финансовой нагрузки и размеров пенсий не позволяла группам населения с высокими доходами получать пенсии соизмеримые с их заработком (например, в диапазоне 65-70 % от предыдущего заработка, что рассматривается населением как справедливая зависимость). В конечном итоге - рост заработной платы и невозможность при этом заработать достойную пенсию с помощью государственной пенсионной системы и послужили побудительным мотивом к динамичному развитию НПС в промышленно развитых странах в период 60-90-х годов XX века.

Помимо важного института доходов населения НПС являются мощным инвестиционным ресурсом: величина накоплений в ряде стран (Нидерланды, Великобритания, Швейцария) соизмерима с объемами национальных ВВП.

Следует отметить, что существующие НПС в различных странах серьезно отличается по своим характеристикам. Например, национальные пенсионные (социально-страховые) системы получили развитие в Швеции и Великобритании, корпоративные - в США, Германии и Швейцарии. Отраслевые пенсионные системы играют важную роль во Франции и Нидерландах, а индивидуальные пенсионные программы - в Великобритании и Дании²⁰⁶. В большинстве стран профессиональные пенсии, выплачиваемые работодателями, играют незначительную роль в формировании пенсионного дохода, их роль важна лишь в некоторых странах, где уровень доходов граждан довольно высок, например, в Нидерландах, Великобритании и США. В этих странах профессиональные пенсионные системы появились до введения государственных пенсий. Во второй половине XX века их роль повысилась и страны, в которых доля работников, охватываемых добровольными профессиональными системами была высокой, сделали этот пенсионный институт обязательным по закону (Швейцария). В промышленно развитых странах НПС существенно отличаются друг от друга как по структуре, масштабам и характеру охвата, так и по условиям участия в них и размерам пенсионных выплат. Общими же для них является то, что они управляются частными структурами, а государство лишь создает правовые рамки, позволяющие им эффективно функционировать. При этом государственные и частные пенсионные институты рассматриваются как единые национальные системы социального обеспечения, призванные решать важные вопросы социальной защиты населения от массовых по характеру социальных рисков утраты дохода в связи со старостью, инвалидностью или утратой кормильца.

Распространенность систем негосударственного пенсионного страхования (как коллективного, так и индивидуального) зависит в первую очередь от уровня обеспечения, предоставляемого по обязательным государственным программам (рис. 18). Чем ниже относительный уровень пенсионного обеспечения, тем большую роль играют дополнительные системы (например, в Великобритании) и наоборот (например, в Германии). Некоторое исключение представляют собой Нидерланды и Швеция с высокими показателями коэффициента замещения и почти полным (более 90 %) охватом работников профессиональными пенсионными программами, формально не носящими обязательного характера.

²⁰⁶ Аранжереев М.. Деятельность негосударственных пенсионных фондов в 2005 году // Аналитический вестник, 2006, № 11. С. 8.

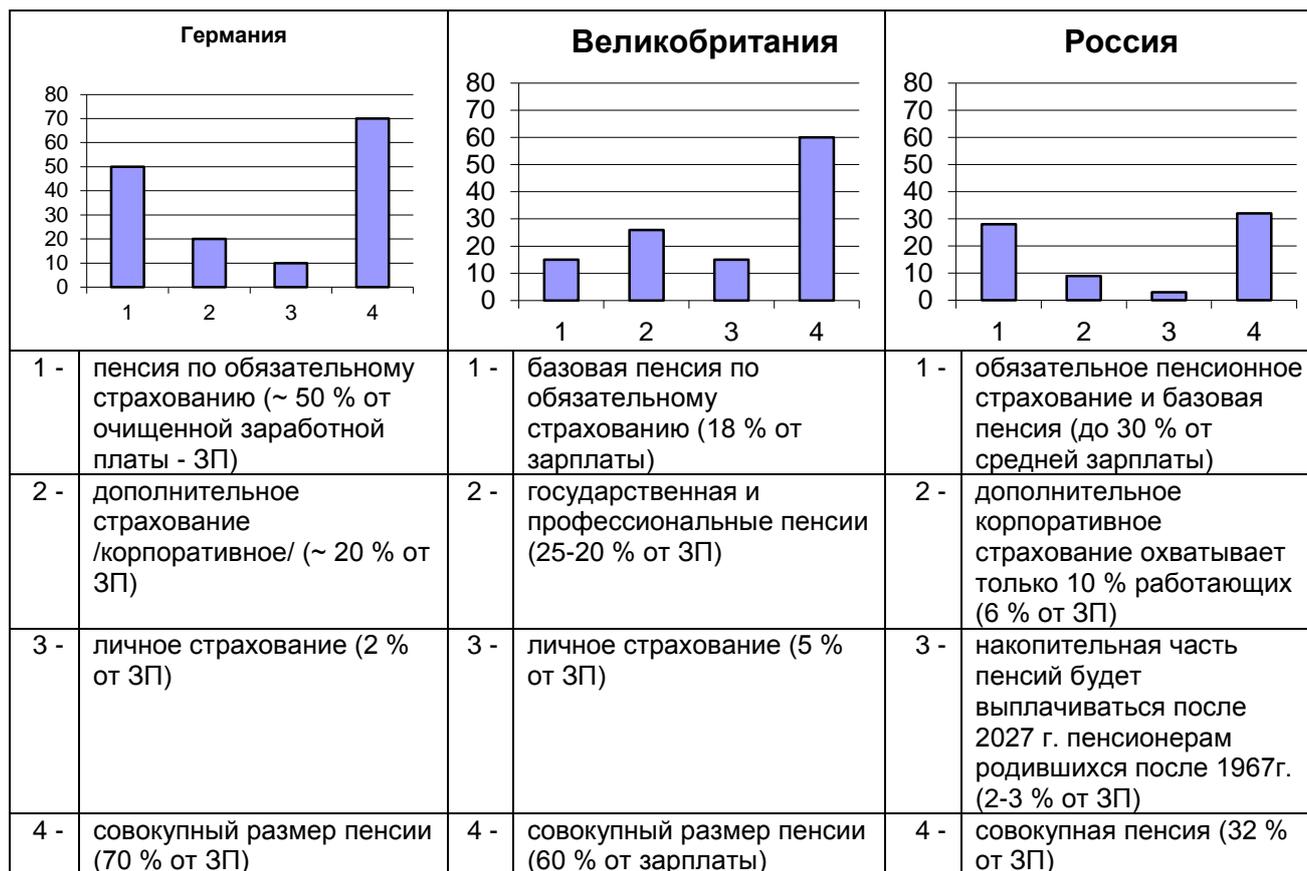


Рис. 18. Место и роль систем обязательного и добровольного пенсионного страхования в доходах пенсионеров²⁰⁷

При всем организационном разнообразии НПС их финансовые механизмы основаны на капитализированных взносах. В профессиональных НПС, организованных в рамках крупных профессиональных групп работающих, либо для целых отраслей экономики (пенсии для моряков, работников железнодорожного транспорта или угольной промышленности), ведущая роль принадлежит работодателям. Последние на добровольных началах, либо на основе коллективных соглашений различного уровня, определяют условия дополнительного пенсионного страхования персонала, долю своего финансового участия. В данных НПС могут принимать финансовое участие и работники.

В ряде стран, в которых действуют системы обязательного (факультативно-обязательного) дополнительного пенсионного страхования через частные пенсионные фонды или специальные пенсионные страховые компании, НПС нашли массовое применение (Австралия, Великобритания, США, Франция, Финляндия, Швейцария). Так, при обязательном характере дополнительного профессионального страхования уровень охвата им

²⁰⁷ В.Роик. Россия: актуальные вопросы функционирования института накопительных пенсий // Человек и труд, 2006. № 7. С. 23.

работников частного сектора почти стопроцентный. Наиболее высокий уровень включения наемных работников частного сектора экономики в систему НПС имеет место в Нидерландах (около 70 %), в США (45 %), в Германии (42 %), в Японии (39 %), в Канаде (30 %) ²⁰⁸.

Величины ставок страховых взносов по обязательному (дополнительному) частному пенсионному страхованию могут составлять весьма значительные величины (таблица 55).

Таблица 55

Правовые нормы для обязательных (дополнительных) частных пенсионных систем ²⁰⁹

| Страна | Минимальная норма дохода | Обязательная ставка взноса в % от зарплаты | | Минимальный возраст выхода на пенсию, лет | | Виды пенсионных систем | |
|-----------|--------------------------|--|-------------------|---|---------|---|--|
| | | наемные работники | Работодатели | Мужчины | Женщины | с установленными выплатами ¹ | с установленными взносами ² |
| Австралия | - | - | 9,0 | 55 | 55 | + | + |
| Болгария | - | 0,5 | 1,5 | 62 | 57 | | + |
| Чили | - | 10,0 | - | 65 | 60 | | + |
| Эстония | - | 2,0 | 4,03 | 63 | 58,5 | | + |
| Финляндия | - | 4,6 | 16,8 ^Ф | 65 | 65 | + | |
| Франция | - | * | * | 65 | 65 | | + |
| Венгрия | да | 7,0 | - | 62 | 59 | | + |
| Казахстан | да | 10,0 | - | 63 | 58 | | + |
| Польша | да | 3,65 | 3,65 | 65 | 60 | | + |
| Швейцария | да | ** | ** | 65 | 62 | + | + |

¹ Пенсионная схема с установленными выплатами, в рамках которой гарантированы пенсии на основе установленной формулы определения размера пенсии.

² Пенсионная схема с установленными взносами, в рамках которой заранее устанавливается размер страхового взноса, а размер пенсии зависит от объема уплачиваемых взносов, периода дожития и инвестиционного дохода.

^Ф Страховая ставка различается и зависит от применяемых пенсионных схем, возраста застрахованных и величины заработной платы, взнос работодателей представлен как средняя величина.

* Обязательная ставка взноса зависит от пенсионной схемы и размера заработной платы.

* Обязательная ставка взноса зависит от возраста и гендерных различий.

²⁰⁸ Аранжереев М.. Деятельность негосударственных пенсионных фондов в 2005 году // Аналитический вестник, 2006, № 11. С. 11.

²⁰⁹ Аранжереев М.. Деятельность негосударственных пенсионных фондов в 2005 году // Аналитический вестник, 2006, № 11. С. 13.

Формирование НПФ в России началось в конце 1992 года, после выхода в свет Указа Президента РФ от 16 сентября 1992 г. №1077 «О негосударственных пенсионных фондах». В развитие положений данного Указа был принят Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах», который был уточнен Федеральным законом от 10.01.2003г. №14-ФЗ. Согласно новой редакции закона № 75-ФЗ, сфера деятельности НПФ расширяется: наряду с добровольным пенсионным обеспечением, они теперь смогут участвовать и в обязательном пенсионном страховании, т. е. работать со средствами пенсионных накоплений.

В начале 90-х годов НПФ создавались в основном крупными предприятиями и корпорациями для пенсионного обеспечения своих работников. Они действовали по сберегательно-накопительной схеме: пенсии устанавливались пропорционально накопленной сумме. По новому законодательству, НПФ привлечены к обслуживанию накопительной части новой пенсионной системы. И еще одно немаловажное обстоятельство: граждане не смогут направлять свои накопления непосредственно в НПФ, средства будут поступать в Пенсионный фонд России, который затем будет перечислять их в частный фонд. Если, конечно, застрахованные лица выскажут подобное пожелание.

Негосударственный пенсионный фонд – особая организационно-правовая форма некоммерческой организации социального обеспечения, исключительными видами деятельности которой являются: деятельность по негосударственному пенсионному обеспечению участников фонда в соответствии с договорами негосударственного пенсионного обеспечения; деятельность в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию; деятельность в качестве страховщика по профессиональному пенсионному страхованию (ст. 2 Закона 75-ФЗ).

Деятельность фонда по негосударственному пенсионному обеспечению участников фонда осуществляется на добровольных началах и включает в себя аккумулирование пенсионных взносов, размещение и организацию размещения пенсионных резервов, учет пенсионных обязательств фонда, назначение и выплату негосударственных пенсий участникам фонда.

5. Фонд обязательного медицинского страхования

Медицинское страхование является формой социальной защиты интересов населения в охране здоровья и осуществляется в двух видах: обязательное медицинское страхование и добровольное медицинское страхование. Целью медицинского страхования является гарантирование гражданам при возникновении страхового случая получения медицинской помощи за счёт накопленных средств и финансирование

профилактических мероприятий. Правовые, экономические и организационные основы медицинского страхования в РФ определены законом РСФСР от 28 июля 1991 г. «О медицинском страховании граждан в РСФСР». Субъектами медицинского страхования являются:

- граждане;
- страхователи;
- страховые медицинские организации;
- медицинские учреждения.

Страхователями при обязательном медицинском страховании являются: для неработающего населения органы власти субъектов федерации и местные органы власти; для работающего населения – предприятия, учреждения, организации и другие работодатели.

Страховые медицинские организации – юридические лица, осуществляющие медицинское страхование в соответствии с лицензией и не входящие в систему здравоохранения.

Медицинские учреждения – как медицинские предприятия, имеющие соответствующую лицензию, так и отдельные граждане (индивидуальные или объединённые в коллектив).

Объектом медицинского страхования является страховой риск, связанный с затратами на оказание медицинской помощи при возникновении страхового случая. Размер предоставляемой медицинской помощи определяется программой медицинского страхования. Программы подразделяются на два вида:

- базовая программа обязательного медицинского страхования, разрабатываемая Министерством здравоохранения и социального развития РФ и утверждаемая Правительством РФ;
- территориальные программы обязательного медицинского страхования, утверждаемые органами исполнительной власти субъекта РФ и местными органами исполнительной власти. Объём медицинских услуг, предоставляемых территориальными программами, не может быть меньше объёма, устанавливаемого базовой программой.

Между субъектами медицинского страхования заключается договор на осуществление медицинского страхования, который содержит наименование сторон, сроки действия договора, численность застрахованных, размер, порядок и сроки внесения страховых взносов, перечень оказываемых медицинских услуг, права и обязанности сторон.

Для финансирования здравоохранения страховым методом создаются федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования (ФОМС). Средства Федерального ФОМС используются в основном для выравнивания условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования по финансированию программ обязательного медицинского страхования. Федеральный и территориальный

фонды обязательного медицинского страхования являются самостоятельными некоммерческими финансово-кредитными учреждениями, обеспечивающим реализацию политики в области медицинского страхования. Реализация обязательного медицинского страхования может осуществляться следующими способами:

1. Роль страховщика выполняет страховая медицинская организация. В этом случае собранные в ФОМС средства поступают в страховую медицинскую организацию (СМО), а оттуда – в медицинские учреждения. Финансирование СМО территориальными ФОМС осуществляется на основе дифференцированных подушевых нормативов в соответствии с числом застрахованных лиц. При недостаточности этих средств для оплаты оказанных медицинских услуг СМО может финансировать разницу либо за счёт собственных средств, либо за счёт кредитов территориального фонда, подлежащих возврату также из собственных средств СМО.

2. Роль страховщика выполняет Фонд обязательного медицинского страхования (филиал фонда).

3. Роль страховщика выполняют как страховые медицинские организации, так и филиалы фондов. Во втором и третьем случаях финансирование медицинских учреждений, оказывающих услуги по ОМС, осуществляется территориальными ФОМС и СМО по финансовым нормативам или тарифам. Тарифы устанавливаются на основе соглашения между органами исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований, СМО и профессиональными медицинскими ассоциациями.

4. Собранные средства распределяются ФОМС между учреждениями здравоохранения по указаниям органов здравоохранения.

Для реализации политики в области обязательного медицинского страхования страхователи заключают договор обязательного медицинского страхования со страховой медицинской организацией, в котором изложены обязательства последней при наступлении страхового случая. Полученные от Фонда средства страховые медицинские организации используют на оплату медицинских услуг, формирование резервов, оплату текущих расходов, оплату труда своих работников и на другие цели.

Основным источником доходов ФОМС являются страховые взносы (часть единого социального налога). Плательщиками единого социального налога, зачисляемого в ФОМС, являются хозяйствующие субъекты независимо от форм собственности и организационно-правовых форм деятельности, органы государственной власти, осуществляющие платежи за неработающих граждан. Базовой величиной для расчёта налога является начисленная оплата труда по всем основаниям.

Одной из наиболее острых проблем обязательного медицинского страхования является недостаточный уровень доходов. Уровень поступающих страховых взносов не обеспечивает финансового покрытия

медицинской помощи даже работающему населению страны, а большая часть пользователей медицинской помощью – это неработающее население: старики, дети, инвалиды, более всего нуждающиеся в медицинской помощи. Поэтому в связи с сокращением бюджетного финансирования здравоохранения проблема платежей на неработающее население обостряется. Важной проблемой является недостоверность информации о поступлении и расходовании государственных средств в системе обязательного медицинского страхования.

Таблица 56

Поступление и расходование средств ФОМС, млн. руб.

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|-------|--------|------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Поступление | 83003 | 125524 | 157817 | 162621 | 126562 | 101844 | 348437 | 966542 |
| в том числе: | | | | | | | | |
| налоги, страховые взносы | 31708 | 55772 | 71809 | 89293 | 89825 | 97095 | 327186 | 913999 |
| из федерального бюджета | 51292 | 69694 | 85847 | 73175 | 37896 | 4734 | 21141 | 51810 |
| Расходование | 71507 | 119407 | 158177 | 168706 | 130037 | 109124 | 310428 | 932158 |
| в том числе: | | | | | | | | |
| на выполнение территориальных программ обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы ОМС | 29266 | 38133 | 41823 10297 ³⁾ | 71279 | 91643 | 86175 | 95954 | 640562 |
| субсидии бюджетам территориальных фондов ОМС на проведение дополнительной диспансеризации работающих граждан | - | 1607 | 2529 | 5685 | 3789 | 4156 | 4042 | 4019 |
| на оказание государственной социальной помощи отдельным категориям граждан по обеспечению лекарственными средствами | 37004 | 40421 | 66902 | 30912 | - | - | - | - |

Окончание табл. 56

| | | | | | | | | |
|--|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| средства, передаваемые бюджету Фонда социального страхования РФ на оказание работающим гражданам первичной медико-санитарной помощи, оплату медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и в послеродовом периоде, а также диспансерного наблюдения ребенка в течение первого года жизни | - | 12934 | 15144 | 16661 | 17000 | 17500 | 18000 | 17639 |
| на финансирование исполнительской дирекции Фонда | 82 | 118 | 142 | 227 | 258 | 286 | 349 | 653 |

Таблица 57

Поступление и расходование средств ТФОМС, млн. руб.

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| Поступление | 265547 | 341766 | 444847 | 536969 | 551337 | 574891 | 904411 | 1041908 |
| в том числе: | | | | | | | | |
| налоги, страховые взносы | 179512 | 218741 | 275495 | 163039 | 162731 | 183729 | 226564 | 316 |
| безвозмездные поступления | 77953 | 118285 | 162047 | 364156 | 377020 | 376805 | 656734 | 1005887 |
| Расходование | 261831 | 342484 | 440064 | 531172 | 550616 | 574166 | 883478 | 1036586 |
| в том числе: | | | | | | | | |
| на финансирование территориальной программы обязательного медицинского страхования | 222045 | 265838 | 334405 | 438821 | 508861 | 535561 | 657794 | 752906 |

| | | | | | | | | |
|--|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| на финансовое обеспечение оказания дополнительной медицинской помощи, оказываемой врачами-терапевтами участковыми, врачами-педиатрами участковыми, врачами общей практики (семейными врачами), медицинскими сестрами, соответствующих врачей | - | 14449 | 14985 | 18219 | 18668 | 18753 | 19715 | 18823 |
| на проведение дополнительной диспансеризации работающих граждан | - | 1465 | 2449 | 5067 | 4423 | 4232 | 4094 | 4044 |
| на оказание социальной помощи региональным льготникам по обеспечению лекарственными средствами за счет средств бюджетов субъектов РФ | 543 | 672 | 857 | 1037 | 1123 | 923 | 810 | 1202 |
| на финансирование исполнительной дирекции Фонда | 4306 | 5131 | 5949 | 7237 | 7441 | 7956 | 8961 | 9911 |

6. Фонд социального страхования

Фонд социального страхования создан в 1991 г. в соответствии с совместным Постановлением Совета Министров РСФСР и Федерации независимых профсоюзов России «О совершенствовании управления и порядка финансирования расходов на социальное страхование трудящихся в РСФСР» и Указом Президента РФ «О фонде социального страхования Российской Федерации» от 07.08.92 г. № 822. Основные организационно-экономические вопросы деятельности Фонда изложены в «Положении о Фонде социального страхования РФ» № 101 от 12.02.94 г. В своей деятельности Фонд руководствуется также положениями федерального

закона «Об основах обязательного социального страхования» (1999 г.) Фонд социального страхования является специализированным финансово-кредитным учреждением и управляет средствами государственного социального страхования. Руководство Фондом осуществляет Председатель и Правление Фонда. В организационную структуру Фонда входят также региональные отделения, управляющие средствами государственного социального страхования на территории субъектов РФ, центральные отраслевые отделения, управляющие средствами государственного социального страхования в отдельных отраслях хозяйства, и филиалы отделений.

Задачами Фонда социального страхования являются:

1. Обеспечение гражданам социальных пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребёнка, на погребение, санаторно-курортное лечение работников и членов их семей и т.п.

2. Участие в разработке и осуществлении государственных мер по совершенствованию социального страхования.

3. Осуществление мероприятий, обеспечивающих финансовую устойчивость Фонда.

4. Разработка совместно с Министерством труда РФ и Министерством финансов РФ предложений о размерах тарифов страховых взносов на государственное социальное страхование.

5. Организация работы по подготовке и повышению квалификации специалистов для системы государственного социального страхования.

6. Сотрудничество с международными организациями по вопросам социального страхования.

Таблица 58

Поступление и расходование средств ФСС, млн. руб.

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Поступление | 186692 | 218913 | 295368 | 360476 | 440046 | 463777 | 558595 | 630784 |
| из них: | | | | | | | | |
| налоги, страховые взносы | 167606 | 188889 | 236255 | 292021 | 291579 | 316979 | 390364 | 426221 |
| из федерального бюджета | 16877 | 14616 | 41662 | 49850 | 131099 | 109082 | 145910 | 180660 |
| из федерального фонда обязательного медицинского страхования | - | 12934 | 15149 | 16661 | 17000 | 17500 | 18000 | 17639 |
| Расходование | 165312 | 208151 | 303062 | 379385 | 448501 | 491199 | 497569 | 531226 |

Окончание табл. 58

| | | | | | | | | |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| из них на: | | | | | | | | |
| на финансирование мероприятий по социальному страхованию | 126488 | 156420 | 220440 | 282957 | 338586 | 392429 | 391336 | 410732 |
| пособия по уходу за ребенком гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий | - | - | 536 | 784 | 1088 | 1387 | 1724 | 2096 |
| на финансирование выплаты пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет гражданам, не подлежащим обязательному социальному страхованию | - | - | 23465 | 31971 | 36920 | 42700 | 46215 | 50981 |
| на дополнительную оплату амбулаторно-поликлинической помощи, оказанной работающим гражданам в рамках территориальной программы ОМС | - | 12826 | 1467 | 61 | - | - | - | - |
| на оплату медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и в послеродовом периоде, а также диспансерного наблюдения ребенка в течение первого года жизни | - | | 13545 | 15748 | 16835 | 16947 | 17289 | 18156 |
| на финансирование исполнительной дирекции Фонда | 6034 | 8306 | 10830 | 12967 | 13848 | 14830 | 17656 | 22329 |

В развитых зарубежных странах фонды социального страхования создаются за счёт страховых взносов работников, работодателей, самозанятых лиц и дотаций из государственного бюджета. Норматив уплаты страховых взносов устанавливается в процентах к заработной плате работников и фонду оплаты труда корпорации. Так, например, в США в конце 90-х гг. страховые взносы наёмных работников составляли 6,2 % по отношению к их заработной плате, работодатели перечисляли также 6,2 % по отношению к фонду оплаты труда работников, занятых на предприятии, самозанятые лица вносили 12,4 % от дохода. В Германии страховые взносы наёмных работников в 1997 г. составили 9,6 %. Работодатели являются лишь формальными плательщиками взносов, так как включают их в издержки производства и в процессе продажи

продукции эти взносы им возвращаются. Дотации из госбюджета как правило не превышают 20 % ресурсов фондов.²¹⁰

7. Другие внебюджетные и целевые бюджетные фонды

В начале 90-х годов внебюджетные фонды создавались не только на федеральном, но и на региональном и муниципальном уровнях. 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 органы власти были вправе принимать решения об образовании целевых внебюджетных фондов, средства которых формируются за счёт различных источников, не предназначенных для зачисления в бюджеты. Так, например, источниками образования таких фондов могут быть:

- добровольные взносы и пожертвования;
- штрафные санкции за нарушение природоохранного законодательства, санитарно-гигиенических норм и правил, загрязнение окружающей среды и т.п.
- платежи, компенсирующие ущерб, нанесённый природе, вследствие нарушения норм и правил природоохранного законодательства;
- штрафы за порчу объектов исторического и культурного наследия;
- другие доходы в соответствии с законодательством.

Бюджетным кодексом РФ не была предусмотрена возможность создания внебюджетных фондов на территориальном уровне, однако, не было и прямого указания на незаконность их создания, поэтому региональные и местные органы власти формировали такие фонды, так как их создание и не запрещено. Следует отметить, что наиболее широко такие фонды были развиты в начале 90-х, а затем их число резко сократилось.

В начале 90-х в России стали создаваться не только территориальные и государственные социальные внебюджетные фонды, но и государственные фонды несоциального характера, создаваемые в качестве источника целевого финансирования отдельных государственных расходов. Были созданы, например, дорожный фонд, фонд борьбы с преступностью, экологический фонд и др. В 1995 г. за этими фондами был закреплён статус «целевых бюджетных фондов», так как с целью усиления государственного финансового контроля и ликвидации межведомственного распыления государственных финансовых ресурсов многие внебюджетные фонды были консолидированы в федеральном бюджете.

²¹⁰ Финансово-кредитный энциклопедический словарь. М.: Финансы и статистика. 2002 г. С. 1057.

В соответствии с Бюджетным кодексом (ст. 17) под целевым бюджетным фондом понимается фонд денежных средств, образуемый в соответствии с законодательством Российской Федерации в составе бюджета за счёт доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений и используемый по отдельной смете. Средства целевого бюджетного фонда не могут быть использованы на цели, не соответствующие назначению целевого бюджетного фонда. К 2001 г. в составе федерального бюджета насчитывалось более десяти целевых бюджетных фондов. Наиболее крупным являлся дорожный фонд, его доходы составляли более половины доходов всей системы целевых бюджетных фондов. Примерно по 10 % составляли доходы федерального фонда государственной налоговой службы (Министерства налогов и сборов РФ) и федеральной службы налоговой полиции, фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы. Такой же удельный вес имел фонд развития таможенной системы РФ, упразднённый с 1.01.2000 г. Доля других фондов в основном не превышала 5 %. С 1.01. 2001 г. эти фонды были упразднены, а в бюджете стал выделяться только фонд Министерства РФ по атомной энергетике, его доходы были запланированы на уровне 1,16 % к доходам бюджета. На региональном уровне были отменены не все фонды. Так, многие субъекты федерации по-прежнему формируют дорожные фонды, экологические фонды и др.

В соответствии с федеральным законом ФЗ № 120 от 20 августа 2004 г. «О внесении изменений в бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» запрещено использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения их расходных обязательств кроме бюджета. Такая же норма предусмотрена и для органов власти субъектов РФ, за исключением случаев, предусмотренных Бюджетным кодексом. Поэтому с 2005 г. внебюджетные фонды могут существовать только на федеральном уровне или же в составе бюджетов как целевые бюджетные фонды.

В настоящее время в федеральном бюджете создаётся несколько целевых бюджетных фондов. Это фонды по регулированию межбюджетных отношений, из которых выплачиваются субвенции и субсидии региональным бюджетам, а также инвестиционный фонд, резервный фонд, фонд национального благосостояния (на два последних разделился создаваемый ранее стабилизационный фонд).

Резервный фонд представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях осуществления нефтегазового трансферта в случае недостаточности нефтегазовых доходов для финансового обеспечения указанного

трансферта (предусматривается использование средств этого фонда для финансирования бюджетных расходов при снижении цен на нефть)

Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период устанавливается нормативная величина Резервного фонда в абсолютном размере, определенном исходя из 10 процентов прогнозируемого на соответствующий финансовый год объема валового внутреннего продукта, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Резервный фонд формируется за счет:

- нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденную на соответствующий финансовый год величину нефтегазового трансферта при условии, что накопленный объем Резервного фонда не превышает его нормативной величины;
- доходов от управления средствами Резервного фонда.

Фонд национального благосостояния представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению.

Фонд формируется за счет:

- нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденный на соответствующий финансовый год объем нефтегазового трансферта, в случае, если накопленный объем средств Резервного фонда достигает (превышает) его нормативную величину;
- доходов от управления средствами Фонда. Объёмы фондов в динамике за ряд лет по данным Минфина РФ представлены в таблицах 59 и 60.

Таблица 59

Объёмы Резервного фонда РФ

| Дата | Млрд. долл. | Млрд. руб. | % к ВВП |
|--------------|-------------|------------|---------|
| На 1.01.2010 | 60,52 | 1830,51 | 4,7 |
| На 1.01.2011 | 25,44 | 775,21 | 1,7 |
| На 1.01.2012 | 25,21 | 811,52 | 1,5 |
| На 1.01.2013 | 62,08 | 1885,68 | 3,0 |

Совокупный объем средств Резервного фонда, выраженный в российских рублях и долларах США, соответствует сумме остатков на счетах Федерального казначейства в Центральном банке Российской Федерации по учету средств Резервного фонда и средств Резервного фонда, размещенных в резервную позицию Российской Федерации в Международном валютном фонде, пересчитанных по официальным курсам иностранных валют, установленным Центральным банком Российской Федерации на дату, предшествующую отчетной, и кросс-

курсам, рассчитанным на основе указанных курсов. Указанный показатель не учитывает расчетных сумм процентного дохода за истекшую часть процентного периода по счетам в иностранной валюте, а также процентов, начисленных на средства Резервного фонда, размещенных в резервную позицию МВФ. Для расчёта доли в ВВП используются фактические значения ВВП за соответствующие годы, публикуемые Росстатом (до опубликования данных о фактическом значении объема ВВП используется прогнозируемый объем ВВП в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год).

Таблица 60

Объёмы Фонда национального благосостояния РФ

| Дата | Млрд. долл. | Млрд. руб. | % к ВВП |
|--------------|-------------|------------|---------|
| На 1.01.2010 | 91,56 | 2796,02 | 7,1 |
| На 1.01.2011 | 88,44 | 2695,52 | 5,8 |
| На 1.01.2012 | 86,79 | 2794,43 | 5,0 |
| На 1.01.2013 | 88,59 | 2690,53 | 4,3 |

Совокупный объем средств Фонда национального благосостояния, выраженный в российских рублях и долларах США, соответствует сумме остатков на счетах Федерального казначейства в Центральном банке Российской Федерации по учету средств Фонда национального благосостояния и средств, размещенных на депозитах во Внешэкономбанке, пересчитанных по официальным курсам иностранных валют, установленным Центральным банком Российской Федерации на дату, предшествующую отчетной, и кросс-курсам, рассчитанным на основе указанных курсов. Указанный показатель не учитывает расчетных сумм процентного дохода за истекшую часть процентного периода по счетам в иностранной валюте в Центральном банке Российской Федерации и по депозитам во Внешэкономбанке. Для расчёта доли к ВВП используются фактические значения ВВП за соответствующие годы, публикуемые Росстатом (до опубликования данных о фактическом значении объема ВВП используется прогнозируемый объем ВВП в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год).

Вопросы для самоконтроля

1. Что такое внебюджетный фонд?
2. Классификация внебюджетных фондов.
3. В чём необходимость создания государственных внебюджетных фондов?
4. Раскройте роль внебюджетных фондов в социально-экономическом развитии общества.
5. Каким образом средства внебюджетных фондов могут быть использованы на финансовом рынке?
6. Чем была обусловлена необходимость консолидации в бюджете специальных внебюджетных фондов?
7. В чём сходство и различие социального страхования и социального обеспечения?
8. Дайте общую характеристику ПФР.
9. Дайте общую характеристику ФСС.
10. Дайте общую характеристику федерального и территориальных ФОМС.
11. Дайте общую характеристику негосударственных пенсионных фондов.
12. Рассмотрите и проанализируйте структуру доходов и расходов ПФР.
13. Рассмотрите и проанализируйте структуру доходов и расходов ФСС.
14. Рассмотрите и проанализируйте структуру доходов и расходов ФОМС.
15. Рассмотрите проблемы формирования бюджетов социальных внебюджетных фондов.
16. Охарактеризуйте основные направления пенсионной реформы в России.
17. Рассмотрите зарубежные неоклассические и неоконсервативные теории снижения взносов в социальные внебюджетные фонды.
18. Раскройте проблемы начисления и взимания единого социального налога.
19. Охарактеризуйте основные направления пенсионной реформы за рубежом.
20. Продумайте собственную позицию по поводу реформирования пенсионной системы.

РАЗДЕЛ III. Территориальные финансы

Глава 15. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

1. Общая характеристика территориальных финансов.
2. Общая характеристика финансов субъектов РФ и местных финансов.
3. Бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты.

1. Общая характеристика территориальных финансов

В учебной финансовой литературе 90-х г.г. впервые стали рассматриваться вопросы территориальных (региональных) финансов. Россия отличается сильной дифференциацией уровня социально-экономического развития субъектов РФ и административно-территориальных образований, входящих в их состав. Поэтому изучение вопросов территориальных финансов является актуальной и важной задачей финансовой науки.

Подавляющее большинство авторов в состав территориальных финансов включают финансы субъектов РФ и местные финансы. Сами территориальные (региональные) финансы по-разному определяются разными авторами. Так, например, В.К. Сенчагов и А.И. Архипов считают, что «Финансы региона – это денежные ресурсы и потоки в их наличной или безналичной форме, которые обеспечивают нормальный с точки зрения потребностей хозяйства территории уровень производства товаров и услуг, устойчивый товарообмен в соответствии с законами рыночного хозяйствования и социально приемлемый жизненный уровень населения».²¹¹ По мнению Г.Б. Поляка, «Территориальные финансы – это система экономических отношений, посредством которой распределяется и перераспределяется национальный доход, фонды денежных средств, используемых на экономическое и социальное развитие территорий»²¹²

А.М. Бабич и Л.Н. Павлова рассматривают отдельно финансы субъектов РФ и местные финансы, давая каждому понятию своё определение.²¹³ На наш взгляд, такой подход является верным. Как субъектами Российской Федерации, так и муниципалитетами формируются, распределяются и используются фонды денежных средств, в которых финансы получают своё материально-вещественное воплощение. Главными из этих фондов являются бюджеты. Как известно,

²¹¹ Финансы, денежное обращение и кредит. Учебник под ред. д.э.н., проф., академика РАЕН В.К. Сенчагова, А.И. Архипова. М.: Проспект. 1999 г. С. 241.

²¹² Финансы. Денежное обращение. Кредит. Учебник для вузов под ред. Г.Б. Поляка. М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2-е изд. 2002 г. С.184.

²¹³ Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. Учебник. М.: ЮНИТИ. 1999 г. С. 412.

бюджетная система Российской Федерации состоит из трёх уровней бюджетов: федерального, субъектов федерации и местных бюджетов. При этом муниципалитеты располагаются на территории субъекта федерации и их финансы тесно связаны, поэтому можно говорить о территориальных финансах, выделяя внутри них финансы субъектов федерации и местные финансы, так как каждая из них имеет свои особенности.

В условиях перехода к рыночной экономике права субфедеральных и местных органов власти стали расширяться, были утверждены законы, гарантирующие эти права. Важной вехой на пути расширения самостоятельности региональных и местных органов власти стало принятие законов «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» № 126 – ФЗ от 25.09.1997 г., «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» № 119 – ФЗ от 24.06. 1999 г. и др. Органы власти субъектов РФ стали самостоятельно решать многие вопросы, касающиеся финансовых взаимоотношений между региональными и муниципальными властями, что ещё больше укрепило их связь и взаимозависимость. Эти изменения привели к тому, что в литературе стали рассматриваться не только вопросы территориальных финансов, но и вопросы финансовых систем субъектов федерации или региональных финансовых систем, внутри которых реализуются территориальные финансы.

Финансы субъектов федерации и местные финансы являются составными частями финансов страны. В финансовой системе местные финансы представлены в качестве отдельного звена, а финансы субъектов федерации относятся к государственным финансам. Несмотря на относительную самостоятельность в решении многих финансовых вопросов региональные и местные органы власти в целом ориентируются на достижение макроэкономических целей, а роль территориальных финансов отличается лишь спецификой задач финансового управления. Территориальные финансы должны способствовать повышению уровня социально-экономического развития территории, росту занятости, привлечению инвестиций в те отрасли экономики, которые являются приоритетными с точки зрения текущих и стратегических задач функционирования территориального хозяйственного комплекса.

Вопрос состояния территориальных финансов затрагивает интересы населения всей страны. Подавляющая часть средств, выделяемых на финансирование жизнеобеспечения человека, распределяется по каналам территориальных бюджетов. Так, из территориальных бюджетов финансируется 100 % общегосударственных расходов на жилищно-коммунальное хозяйство, 84 % - на образование, 76 % – на культуру, 86 %

- на здравоохранение, 47 % - на осуществление социальной политики».²¹⁴ Проблема состоит в том, что из-за низкого уровня развития территориальных финансов эти расходы финансируются не полностью, что приводит к отставанию их развития, изношенности основных фондов, ухудшению качества жилищно-коммунальных, медицинских и других услуг.

2. Общая характеристика финансов субъектов РФ и местных финансов

Финансы субъектов Российской Федерации представляют собой совокупность денежных распределительных и перераспределительных отношений, связанных с формированием, распределением и использованием фондов денежных средств, направляемых на решение социально-экономических задач субъектов Российской Федерации.

На региональном уровне реализуются следующие группы финансовых отношений, составляющих содержание финансов субъектов РФ:

- отношения по поводу формирования, распределения и использования субфедеральных бюджетов субъектов РФ;
- отношения, связанные с формированием, распределением и использованием внебюджетных фондов субъектов РФ;
- финансовые отношения, связанные с выпуском и размещением государственных ценных бумаг субъектов РФ;
- другие финансовые отношения.

Некоторые авторы в составе региональных финансов выделяют финансы отдельных юридических и физических лиц. Так, например, В.Н. Федоткин пишет: «Финансы частных юридических и физических лиц, естественно не находятся в прямой юрисдикции региональных или местных органов власти, однако в значительной степени также являются объектом управления, объектом региональной финансовой политики, через инструменты налогообложения, бюджетного финансирования социальных сфер, финансирования регионального и муниципального заказа и пр.»²¹⁵

Основой доходной базы субъектов РФ являются субфедеральные бюджеты. Законодательными и исполнительными органами власти субъектов РФ создаются территориальные внебюджетные фонды. К ним относятся, например, дорожные фонды, экологические фонды, фонды поддержки малого предпринимательства и др.

²¹⁴ Поляк Г.Б. Финансовые проблемы развития регионов // Финансы. 2001 г. № 9. С. 14.

²¹⁵ Финансы, денежное обращение и кредит. Учебник под ред. д.э.н., проф., академика РАЕН В.К. Сенчагова, А.И. Архипова. М.: Проспект. 1999 г. С. 242.

Для увеличения объёмов своих финансовых ресурсов субъекты федерации могут выпускать ценные бумаги от своего имени и осуществлять займы в других формах.

Таблица 61

**Объём государственного долга субъектов Российской Федерации
и долга муниципальных образований
на 01.01.2013, тыс. руб.**

| Субъект Российской Федерации | Государственный долг субъектов Российской Федерации | | | Долг муници- пальных образова-ний в составе субъекта РФ |
|--|--|---------------------|----------------------|--|
| | внутренний | внешний | Итого | |
| Центральный федеральный округ | 468 111 934,2 | 16 373 040,2 | 484 484 974,4 | 53 772 175,9 |
| В т.ч. г. Москва | 172 000 956,3 | 16 373 040,2 | 188 373 996,5 | - |
| Северо-Западный федеральный округ | 142 660 752,6 | - | 142 660 752,6 | 21 979 980,7 |
| В т.ч. г. Санкт-Петербург | 21 285 657,7 | - | 21 285 657,7 | - |
| Ненецкий АО | - | - | - | 16 000,0 |
| Южный федеральный округ | 126 013 767,4 | - | 126 013 767,4 | 26 203 103,7 |
| В т.ч. Краснодарский край | 73 884 490,8 | - | 73 884 490,8 | 13 807 771,8 |
| Северо-Кавказский федеральный округ | 42 463 427,5 | - | 42 463 427,5 | 4 022 355,1 |
| В т.ч. Ставропольский край | 15 151 610,2 | - | 15 151 610,2 | 889 425,3 |
| Приволжский федеральный округ | 329 936 256,4 | 759 317,5 | 330 695 573,9 | 75 523 958,3 |
| Республика Башкортостан | 13 070 644,0 | 759 317,5 | 13 829 961,5 | 8 450 250,1 |
| Республика Марий Эл | 7 577 252,5 | - | 7 577 252,5 | 113 230,0 |

Окончание табл. 61

| | | | | |
|--|------------------------|---------------------|------------------------|----------------------|
| Республика Мордовия | 24 247 909,7 | - | 24 247 909,7 | 1 164 930,4 |
| Республика Татарстан | 85 856 414,4 | - | 85 856 414,4 | 31 377 132,7 |
| Удмуртская Республика | 17 435 917,7 | - | 17 435 917,7 | 3 712 380,3 |
| Чувашская Республика | 10 208 615,4 | - | 10 208 615,4 | 1 574 613,8 |
| Пермский край | 551 301,0 | - | 551 301,0 | 247 965,1 |
| Кировская область | 13 260 955,2 | - | 13 260 955,2 | 945 115,3 |
| Нижегородская область | 45 766 736,2 | - | 45 766 736,2 | 5 627 488,5 |
| Оренбургская область | 14 826 241,5 | - | 14 826 241,5 | 1 023 508,3 |
| Пензенская область | 13 541 781,0 | - | 13 541 781,0 | 4 593 277,4 |
| Самарская область | 36 826 092,5 | - | 36 826 092,5 | 9 734 234,9 |
| Саратовская область | 37 914 741,6 | - | 37 914 741,6 | 5 528 812,7 |
| Ульяновская область | 8 851 653,6 | - | 8 851 653,6 | 1 431 018,8 |
| Уральский федеральный округ | 52 807 790,4 | - | 52 807 790,4 | 14 508 880,6 |
| Курганская область | 2 736 684,0 | - | 2 736 684,0 | 9 169,1 |
| Свердловская область | 20 742 011,5 | - | 20 742 011,5 | 5 667 070,2 |
| Тюменская область | 949 457,1 | - | 949 457,1 | 25 258,5 |
| Челябинская область | 16 006 217,9 | - | 16 006 217,9 | 4 411 437,8 |
| Ханты-Мансийский АО | 2 373 419,9 | - | 2 373 419,9 | 3 147 284,7 |
| Ямало-Ненецкий АО | 10 000 000,0 | - | 10 000 000,0 | 1 248 660,3 |
| Сибирский федеральный округ | 125 906 303,0 | - | 125 906 303,0 | 33 205 281,3 |
| Красноярский край | 28 657 598,5 | - | 28 657 598,5 | 7 969 976,0 |
| Дальневосточный федеральный округ | 49 971 883,5 | - | 49 971 883,5 | 16 131 994,1 |
| Амурская область | 15 165 395,8 | - | 15 165 395,8 | 1 141 726,3 |
| Итого | 1 337 872 115,0 | 17 132 357,7 | 1 355 004 472,7 | 245 347 729,8 |

Наибольший объем государственного долга наблюдается в следующих субъектах РФ: г. Москва (более 188 млрд. рублей), Республика Татарстан (около 86 млрд. рублей), Краснодарский край (около 74 млрд. рублей).

Средства бюджетов и внебюджетных фондов субъекта федерации входят в состав его собственности. В целях реализации своих полномочий органы государственной власти субъекта РФ участвуют в разработке проектов федеральных законов и осуществляют правовое регулирование вопросов, касающихся предметов совместного ведения РФ и её субъектов; участвуют в разработке и реализации федеральных целевых программ на территории субъекта РФ; создают благоприятный инвестиционный климат; разрабатывают и осуществляют региональную финансовую политику.

Местные (муниципальные) финансы – это совокупность денежных распределительных и перераспределительных отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования фондов денежных средств и финансовых ресурсов, используемых в целях финансового обеспечения задач местного значения.

На муниципальном уровне реализуются следующие группы финансовых отношений, составляющих содержание местных финансов:

- отношения по поводу формирования, распределения и использования местных бюджетов;
- отношения по поводу формирования, распределения и использования местных специальных фондов;
- отношения, связанные с выпуском и размещением муниципальных ценных бумаг;
- другие финансовые отношения.

Основная часть финансовых ресурсов муниципалитетов концентрируется в местных бюджетах. Местные органы власти могли создавать также внебюджетные фонды для решения задач местного значения (до 2000 г.), однако в Бюджетном кодексе не предусмотрено создание местных внебюджетных фондов. Местные органы власти могут также выпускать и размещать муниципальные ценные бумаги и осуществлять займы в других формах. Местные органы власти могут привлекать средства не только на внутреннем, но и на внешних рынках.

3. Бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты

В соответствии с Бюджетным кодексом бюджет субъекта РФ (региональный бюджет) – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесённых к предметам ведения субъекта РФ. Бюджет муниципального образования (местный бюджет) форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесённых к предметам ведения местного самоуправления.

Доходы бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов формируются за счёт собственных и регулирующих налоговых доходов,

неналоговых доходов и поступлений, а также финансовой помощи из бюджетов других уровней. Источники образования доходов, направления и структура расходов бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов различаются в зависимости от задач, решаемых региональными и местными органами власти. В основном в доходной части субфедеральных и местных бюджетов наибольший удельный вес занимают налоги и налоговые платежи. Во многих бюджетах велик удельный вес финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ. В расходной части большой удельный вес, как правило, занимают расходы на финансирование народного хозяйства и социальной сферы, а в местных бюджетах – на финансирование жилищно-коммунального хозяйства.

Данные о составе доходов и расходов региональных и муниципальных бюджетов на примере бюджетов УР и г. Ижевска, а также о перераспределении средств между бюджетами в конце 1990-х - начале 2000-х гг. представлены в приложениях 12-18.

Рассмотрим состав и структуру доходов и расходов региональных бюджетов на примере республиканского бюджета УР, а местных бюджетов на примере городского бюджета г. Ижевска.

Таблица 62

Доходы республиканского бюджета УР

| Показатели | 2007 | % | 2008 | % | Темп роста в % |
|---|--------------|-------|--------------|-------|----------------|
| Налог на прибыль | 6 740 799,00 | 33,69 | 8 075 277,00 | 32,39 | 119,80 |
| НДФЛ | 4 678 638,00 | 23,38 | 5 708 259,00 | 22,89 | 122,01 |
| Налоги на товары, реализуемые на территории РФ | 1 804 109,00 | 7,58 | 1 889 571,00 | 7,58 | 104,74 |
| Налоги на совокупный доход | 358 300,00 | 2,13 | 530 338,00 | 2,13 | 148,02 |
| Налог на имущество организаций | 1 365 536,00 | 6,83 | 1 553 468,00 | 6,23 | 113,76 |
| Транспортный налог | 312 055,00 | 1,56 | 389 934,00 | 1,56 | 124,96 |
| Налог на игорный бизнес | 198 024,00 | 0,99 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Налоги, сборы и платежи за пользование природными ресурсами | 982 010,00 | 3,83 | 955 609,00 | 3,83 | 97,31 |
| Перерасчеты по отмененным налогам | 500,00 | 0,002 | 300,00 | 0,001 | 60,00 |
| Доходы от использования государственного имущества | 295 035,00 | 0,88 | 218 606,00 | 0,88 | 74,09 |
| платежи при пользовании природными ресурсами | 77 115,00 | 0,32 | 79 835,00 | 0,32 | 103,53 |
| Доходы за оказание платных услуг | 3 000,00 | 2,82 | 702 182,00 | 2,82 | 23 406,07 |

Окончание табл. 62

| | | | | | |
|---|----------------------|---------------|----------------------|---------------|---------------|
| Доходы от продажи материальных и нематериальных активов | 0,00 | 0,00 | 400,00 | 0,002 | 0,00 |
| Безвозмездные поступления | 3 192 167,80 | 19,37 | 4 830 166,30 | 19,37 | 151,31 |
| Итого доходов | 20 007 288,80 | 100,00 | 24 933 945,30 | 100,00 | 124,62 |

Таблица 63

Расходы республиканского бюджета УР

| Показатели | 2007 | % | 2008 | % | Темп роста в % |
|---|----------------------|---------------|----------------------|---------------|----------------|
| Общегосударственные вопросы | 1 021 645,00 | 4,54 | 1 657 303,30 | 5,94 | 162,22 |
| Правоохранительная деятельность | 1 064 786,30 | 4,73 | 1 242 784,50 | 4,45 | 116,72 |
| Национальная экономика | 5 651 946,60 | 25,10 | 7 512 355,90 | 26,92 | 132,92 |
| ЖКХ | 653 270,00 | 2,90 | 1 024 640,00 | 3,67 | 156,85 |
| Охрана окружающей среды | 49 400,00 | 0,22 | 48 040,00 | 0,17 | 97,25 |
| Образование | 1 528 571,40 | 6,79 | 1 781 452,40 | 6,38 | 116,54 |
| Культура | 348 098,00 | 1,55 | 419 960,00 | 1,51 | 120,64 |
| Здравоохранение и спорт | 2 159 253,10 | 9,59 | 2 330 130,40 | 8,35 | 107,91 |
| Социальная политика | 2 508 562,20 | 11,14 | 2 663 642,60 | 9,55 | 106,18 |
| Межбюджетные трансферты | 7 533 732,20 | 33,45 | 8 520 987,20 | 30,54 | 113,10 |
| Итого расходов | 22 519 264,80 | 100,00 | 27 201 296,30 | 97,48 | 120,79 |
| Расходы за счет доходов от оказания платных услуг | 0,00 | 0,00 | 702 182,00 | 2,52 | 0,00 |
| ВСЕГО РАСХОДОВ | 22 519 264,80 | 100,00 | 27 903 478,30 | 100,00 | 123,91 |

Наибольший удельный вес в доходах республиканского бюджета УР занимают налоги и налоговые платежи (более 50 %). Среди налоговых доходов наибольший удельный вес занимает налог на прибыль организаций, однако в условиях финансового кризиса 2008-2009 гг. доля этого налога снизилась. Следующей по величине крупной статьёй доходов является налог на доходы физических лиц. Удельный вес акцизов составляет 8,18 %, платежей за пользование природными ресурсами – 9,46 %. УР получает межбюджетные трансферты из федерального бюджета, их удельный вес примерно 20 %.

Направления расходования бюджетных средств республики мало чем отличаются от расходных статей бюджетов других субъектов РФ. Большие удельные веса занимают расходы на национальную экономику, социальные цели и межбюджетные трансферты. В доходах муниципальных бюджетов большую часть также составляют налоговые доходы, а в расходной части преобладают расходы на жилищно-коммунальное хозяйство и социальную

сферу (в основном образование и здравоохранение). Однако, такая структура характерна в основном для городов. Районные и поселковые бюджеты могут быть высокодотационными.

Для наблюдения динамики, а также сравнения данных консолидированного бюджета Удмуртии с республиканским бюджетом ниже приведена таблица с данными по бюджету Удмуртии в 2012 году.

Таблица 64

Исполнение республиканского и консолидированного бюджета Удмуртской Республики на 1 января 2013 года

| Доходы бюджета | Конс. бюджет, млн. руб. | Регион. бюджет, млн. руб. |
|---|----------------------------|------------------------------|
| Доходы, всего | 55314,8 | 45721,4 |
| Налоговые и неналоговые доходы | 41305,9 | 31799,7 |
| Налог на прибыль | 13217,6 | 13217,6 |
| НДФЛ | 115,2 | 92,2 |
| В т.ч. с физ. лиц по найму | 19,9 | 12,2 |
| Акцизы | 3789,8 | 3789,8 |
| Налог на стоимость патента | 9485,0 | 9485,0 |
| Единый с.х. налог | 26894,0 | - |
| Налог на имущество | 4585,9 | 3900,9 |
| В том числе: | | |
| Организаций | 3303,4 | 3303,4 |
| Физ. лиц | 160,8 | 98,9 |
| Транспортный налог | 597,5 | 597,5 |
| Земельный налог | 524,2 | 524,2 |
| Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности | 776,0 | 149,8 |
| Штрафы, санкции, возмещение ущерба | 264,2 | 62,1 |
| Безвозмездные поступления | 14008,9 | 13921,7 |
| Прочие доходы | | |
| Расходы, всего | 69427,5 | 58189,5 |
| Общегосударственные вопросы | 4115,2 | 1866,2 |
| Нац. безопасность и правоохранительная деятельность | 2903,3 | 2647,1 |
| Национальная экономика | 10720,4 | 9605,0 |
| ЖКХ | 35406 | 1928,1 |
| Охрана окружающей среды | 199,8 | 189,9 |
| Образование | 20242,2 | 12022,4 |
| Культура, кинематография | 2255,2 | 1002,1 |
| Здравоохранение | 13512,5 | 13275,5 |
| Социальная политика | 8944,4 | 8309,5 |
| Физическая культура и спорт | 1263,7 | 1119,5 |
| СМИ | 219,7 | 218,1 |
| Обслуживание гос. и муницип. долга | 1378,8 | 1135,1 |
| Межбюджетные трансферты | 106,0 | 4847,2 |
| Дефицит | -14112,7 | -12468,0 |

За 2012 год основные доходы были собраны за счёт поступлений налога на прибыль, безвозмездных поступлений, а также налога на стоимость патента. В консолидированном бюджете значительный удельный вес занимает земельный налог. В расходах наибольший удельный вес традиционно занимают статьи расходов на социальные цели.

Таблица 65

Исполнение бюджета города Ижевска за 2012 год

| Виды доходов и расходов | Сумма |
|--|--------|
| Доходы, всего | 9206,2 |
| В т.ч. налоговые доходы | 4176 |
| Из них: - НДФЛ | 3449 |
| - ЕНВД | 342 |
| Налог на имущество физ.лиц | 59 |
| Земельный налог | 265 |
| Гос. пошлина | 61 |
| Прочие налоговые доходы | |
| Неналоговые доходы | 1023 |
| В том числе: | |
| Доходы от использования имущества, находящегося в гос. и муниципальной собственности | 431 |
| Доходы от продажи материальных и нематериальных активов | 428 |
| Штрафы, санкции, возмещение ущерба | 118 |
| Прочие неналоговые доходы | |
| Безвозмездные поступления | 4007 |
| Расходы, всего | 9614 |
| В том числе: | |
| За счёт местного бюджета | 5538,7 |
| За счёт безвозмездных поступлений | 4075,3 |
| Из них: | |
| Общегосударственные вопросы и обслуживание муниципального долга | 815,5 |
| Расходы социально-культурной сферы | 6548,7 |
| В том числе: | |
| Образование | 5479,6 |
| Культура и кинематография | 114,0 |
| Физкультура и спорт | 41,4 |
| Социальная политика | 752,5 |
| Национальная экономика | 975,0 |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 52,7 |
| ЖКХ | 1209,6 |
| Охрана окружающей среды | 12,3 |
| Дефицит | |

В доходах г. Ижевска Удмуртской Республики в 2012 г. налоговые доходы также занимают наибольший удельный вес (45 %), при этом наиболее высок удельный вес налога на доходы физических лиц (37,5 % к доходам). В расходах городского бюджета наибольший удельный вес занимают расходы на финансирование социальной сферы.

Данные о структуре доходов региональных и муниципальных бюджетов в целом по РФ представлены на рисунках и в таблицах ниже.

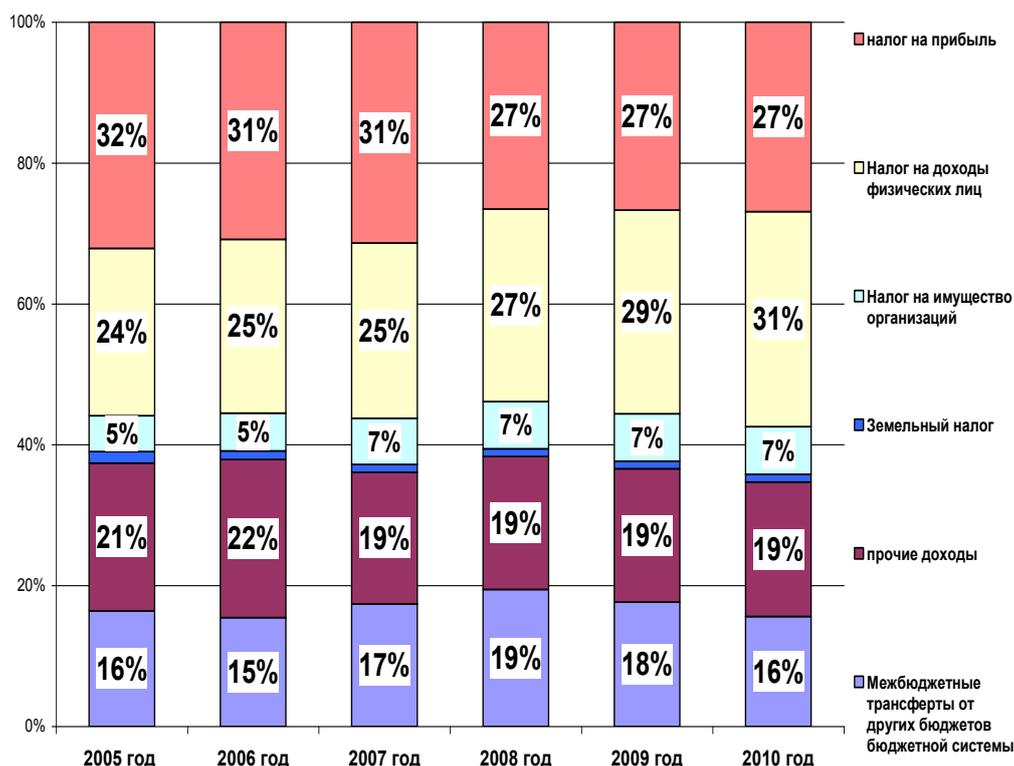


Рис. 19. Структура доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2005-2010 годах

Ниже приводится информация Министерства финансов РФ о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013 года (период мониторинга – 2012 год)²¹⁶

Согласно данным официальной отчетности в 2012 году общий объем поступивших в местные бюджеты доходов составляет 3138,4 млрд. рублей, что выше уровня 2011 года на 6,0 % или 177,3 млрд. рублей.

Собственные доходы местных бюджетов, которые являются средствами муниципальных образований для решения вопросов местного значения, снизились в 2012 году по сравнению с предыдущим годом (на

²¹⁶ [Минфин России // Реформы // Реформа местного самоуправления: финансовый аспект // Мониторинг](#)

5,0 млрд. рублей или 0,2 %), за счет снижения объемов межбюджетных трансфертов местным бюджетам, в частности, дотаций, и составили 2244,8 млрд. рублей.

При этом в местных бюджетах 40 субъектов РФ по сравнению с 2011 годом произошел рост собственных доходов, а в 43 субъектах РФ - снижение.

Распределение собственных доходов по типам муниципальных образований в 2012 году, как и в предыдущие годы, характеризуется следующей структурой: в бюджеты городских округов поступило 1 134,5 млрд. рублей (50,6 %), в бюджеты муниципальных районов – 795,0 млрд. рублей (35,4 %), в бюджеты поселений – 315,3 млрд. рублей (14,0 %). Указанное распределение отражает сбалансированное распределение собственных доходов между городскими округами и муниципальными районами с поселениями.

В общем объеме поступивших в 2012 году собственных доходов местных бюджетов налоговые и неналоговые доходы составляют 53,4 % (1199,8 млрд. рублей), межбюджетные трансферты (без учета субвенций) – 46,6 % (1045,0 млрд. рублей).

При этом налоговые доходы местных бюджетов исполнены в 2012 году в сумме 935,8 млрд. рублей, с ростом к первоначальному плану поступлений на 7,9 % или 68,8 млрд. рублей. В структуре собственных доходов местных бюджетов налоговые доходы занимают 41,7 % в среднем по РФ.

Данное соотношение в разрезе федеральных округов представлено на следующей диаграмме:

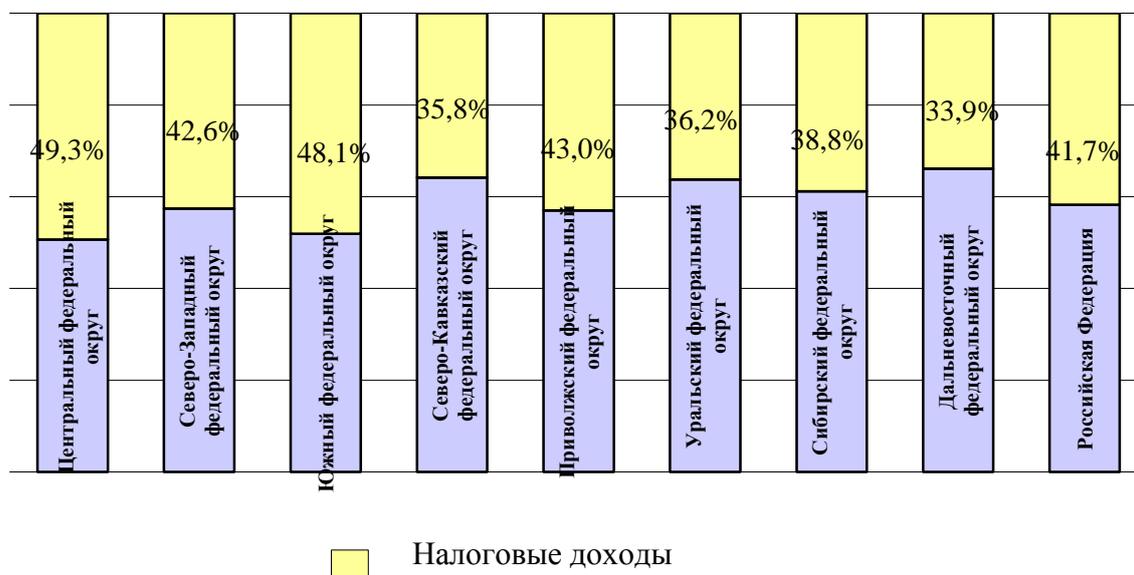


Рис. 20. Доля налоговых доходов в собственных доходах местных бюджетов

В 44 субъектах Российской Федерации удельный вес налоговых доходов в общем объеме собственных доходов превысил вышеуказанное среднее значение, в 39 субъектах Российской Федерации был ниже среднего уровня по Российской Федерации.

Следует отметить, что в связи со значительной дифференциацией социально-экономического развития муниципалитетов распределение налоговых доходов по типам муниципальных образований осуществляется неравномерно: в бюджетах городских округов аккумулируется 61,0 % (570,5 млрд. рублей) налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов – 28,1 % (263,3 млрд. рублей) и 10,9 % (102,0 млрд. рублей) – в бюджетах поселений.

Анализ налоговых поступлений показал, что основным бюджетообразующим налогом в 2012 году продолжает оставаться налог на доходы физических лиц, удельный вес которого в налоговых доходах местных бюджетов составляет 70,2 % или 656,7 млрд. рублей (в 2011 году – 66,4 % или 583,5 млрд. рублей).

По сравнению с 2011 годом произошел рост поступлений местных налогов на 26,2 % с 111,5 до 140,7 млрд. рублей и их удельного веса в налоговых доходах местных бюджетов с 12,7 % до 15,0 процентов. Объем поступившего в 2012 году в местные бюджеты земельного налога превышает уровень 2011 года на 16,6 % и составляет 124,9 млрд. рублей. Объем налога на имущество физических лиц увеличился с 4,4 млрд. рублей до 15,8 млрд. рублей, т.к. доход от поступлений по данному налогу за 2011 год был получен в 2012 году в связи с внесением изменений в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах.

Удельный вес в налоговых доходах земельного налога увеличился с 12,2 % до 13,3 %, налога на имущество физических лиц - с 0,5 % до 1,7 процента.

Доходы от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами и закрепленных за бюджетами муниципальных образований Бюджетным кодексом Российской Федерации, составили 80,2 млрд. рублей, из них налог на вмененный доход – 76,9 млрд. рублей или 8,2 % налоговых доходов местных бюджетов, единый сельскохозяйственный налог – 3,3 млрд. рублей и 0,4 процента соответственно.

Общий объем доходов, поступивших за счет налогов, нормативы по которым установлены на федеральном уровне (в том числе налоговые доходы по нормативу 20 % от налога на доходы физических лиц), оценивается в 865,9 млрд. рублей.

В 2012 году отмечается снижение поступления неналоговых доходов, которые составили 264,0 млрд. рублей, что ниже уровня 2011 года на 5,4 % или 15,0 млрд. рублей. Данная ситуация сложилась вследствие уменьшения по сравнению с 2011 годом поступлений штрафов,

санкций, возмещения ущерба на 28,4 %, доходов от оказания платных услуг и компенсации затрат государства на 61,1 процента. Вместе с тем, поступления платежей при пользовании природными ресурсами увеличились на 32,1%, административных платежей и сборов - на 23,6 %, доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, - на 7,0 %, доходов от продажи материальных и нематериальных активов – 3,6 % процента.

Распределение неналоговых доходов по типам муниципальных образований осуществляется неравномерно. Основной объем неналоговых доходов (63,0 %) поступил в бюджеты городских округов, доля неналоговых доходов муниципальных районов составляет 23,6 % и поселений – 13,4 процента.

Таблица 66

Распределение отдельных видов неналоговых доходов в 2012 году по типам муниципальных образований (млрд. руб.)

| Показатели | Городские округа | | Муниципальные районы | | Поселения | | Всего |
|--|------------------|------------------|----------------------|------------------|-----------|------------------|--------------|
| | Сумма | % в общем объеме | Сумма | % в общем объеме | Сумма | % в общем объеме | |
| Доходы от использования имущества, находящегося в мун. собственности | 89,1 | 64,0 % | 28,5 | 20,4 % | 21,7 | 15,6 % | 139,3 |
| | 53,5 % | | 45,8 % | | 61,3 % | | 52,8 % |
| Платежи при пользовании природными ресурсами | 4,8 | 42,5% | 6,5 | 57,5% | - | - | 11,3 |
| | 2,9 % | | 10,5 % | | - | | 4,3 % |
| Доход от оказания платных услуг и компенсации затрат государства | 7,7 | 49,0 % | 6,6 | 42,1 % | 1,4 | 8,9 % | 15,7 |
| | 4,6 % | | 10,6 % | | 4,0 % | | 5,9 % |
| Доходы от продажи материальных и нематериальных активов | 47,3 | 65,6 % | 14,1 | 19,6% | 10,7 | 14,8% | 72,1 |
| | 28,4 % | | 22,7 % | | 30,2 % | | 27,3 % |

| | | | | | | | |
|--|--------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|--------------|
| Другие неналоговые доходы, в т.ч. штрафы, санкции, возмещение ущерба, возврат остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение | 17,5 | 68,4 % | 6,5 | 25,4 % | 1,6 | 6,2 % | 25,6 |
| | 10,6 % | | 10,4 % | | 4,5 % | | 9,7 % |
| Всего неналоговых доходов | 166,4 | 63,0 % | 62,2 | 23,6 % | 35,4 | 13,4 % | 264,0 |

Как показывает анализ отчетных данных, доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, составляют основную долю (52,8 %) неналоговых доходов муниципальных образований. Доля данного вида дохода в общей сумме неналоговых доходов городских округов составляет 53,5 %, муниципальных районов – 45,8 %, поселений – 61,3 процента.

Наряду с налоговыми и неналоговыми доходами значительную часть доходов местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты из бюджетов бюджетной системы РФ, которые предоставляются в форме дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов.

В общем объеме доходов местных бюджетов в 2012 году доля межбюджетных трансфертов составляет 61,8 % или 1938,6 млрд. рублей (в 2011 году данный показатель составлял 60,7 % или 1798,2 млрд. руб.).

Структура межбюджетных трансфертов местным бюджетам в 2012 году представлена на следующей диаграмме.

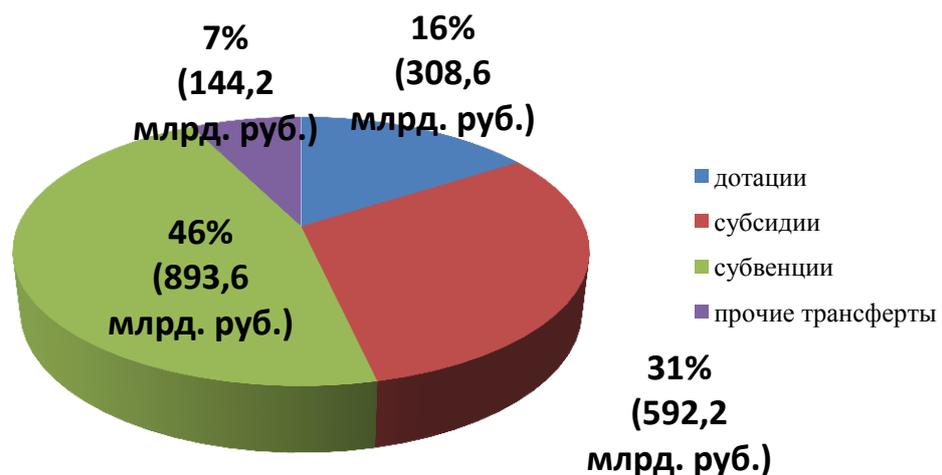


Рис. 21. Структура межбюджетных трансфертов местным бюджетам в 2012 году

Из общего количества муниципальных образований, формировавших и исполнявших бюджеты в 2012 году, только в 10,0 % муниципальных образований доля межбюджетных трансфертов (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам отчислений от налогов, в собственных доходах местных бюджетов составляла меньше 10 процентов, в 75,6 % местных бюджетов - более 30 %, в том числе в 23,1 % – свыше 70 процентов.

Таблица 67

Распределение по типам муниципальных образований в зависимости от финансовой самостоятельности в 2012 году (%)

| Доля МБТ (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам, в собственных доходах местных бюджетов | Доля муниципальных образований с соответствующей долей МБТ в общем их количестве | | | | |
|--|--|----------------------|------------------|---------------------|--------------------|
| | все муниципальные образования | муниципальные районы | городские округа | Городские поселения | сельские поселения |
| меньше 10 % | 10,0 % | 3,5 % | 27,5 % | 15,8 % | 8,6 % |
| в том числе муниципальные образования, не получающие МБТ (без субвенций) и доходы, переданные по дополнительным нормативам | 2,0 % | 0,1 % | 18,0 % | 2,8 % | 1,0 % |
| 10 % - 30 % | 14,4 % | 12,8 % | 18,0 % | 21,4 % | 13,4 % |
| 30 % - 70 % | 52,5 % | 68,2 % | 35,6 % | 54,5 % | 52,1 % |
| свыше 70 % | 23,1 % | 15,5 % | 18,9 % | 8,3 % | 25,9 % |

Согласно данным отчетности общий объем расходов местных бюджетов в 2012 году составил 3 165,9 млрд. рублей, что на 6,4 % больше, чем в 2011 году. Расходы на решение вопросов местного значения увеличились по сравнению с 2011 годом на 0,3 % или 7,8 млрд. рублей и составили 2 272,3 млрд. рублей. В целом по РФ данные расходы составляют 72 % в общей сумме расходов. Расходы местных бюджетов на осуществление государственных полномочий в 2012 году составили 19,0 % от всех расходов. В целом по федеральным округам данная структура расходов сохраняется, за исключением бюджетов субъектов Северо-Кавказского федерального округа, где доля расходов на решение вопросов местного значения составляет 44 %, на осуществление государственных полномочий – 39,9 процента.

Структура расходов местных бюджетов в разрезе полномочий и вопросов (%)

| Федеральные округа | Расходы по решению вопросов местного значения | Расходы по осуществлению государственных полномочий | Расходы на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения |
|-------------------------------------|---|---|---|
| Российская Федерация | 72 | 19 | 9 |
| Центральный федеральный округ | 70 | 18 | 12 |
| Северо-Западный федеральный округ | 72 | 16 | 12 |
| Южный федеральный округ | 66 | 23 | 11 |
| Северо-Кавказский федеральный округ | 51 | 44 | 5 |
| Приволжский федеральный округ | 71 | 20 | 9 |
| Уральский федеральный округ | 78 | 17 | 5 |
| Сибирский федеральный округ | 67 | 20 | 13 |
| Дальневосточный федеральный округ | 72 | 14 | 14 |

Структура расходов местных бюджетов в 2012 году представлена на следующей диаграмме.

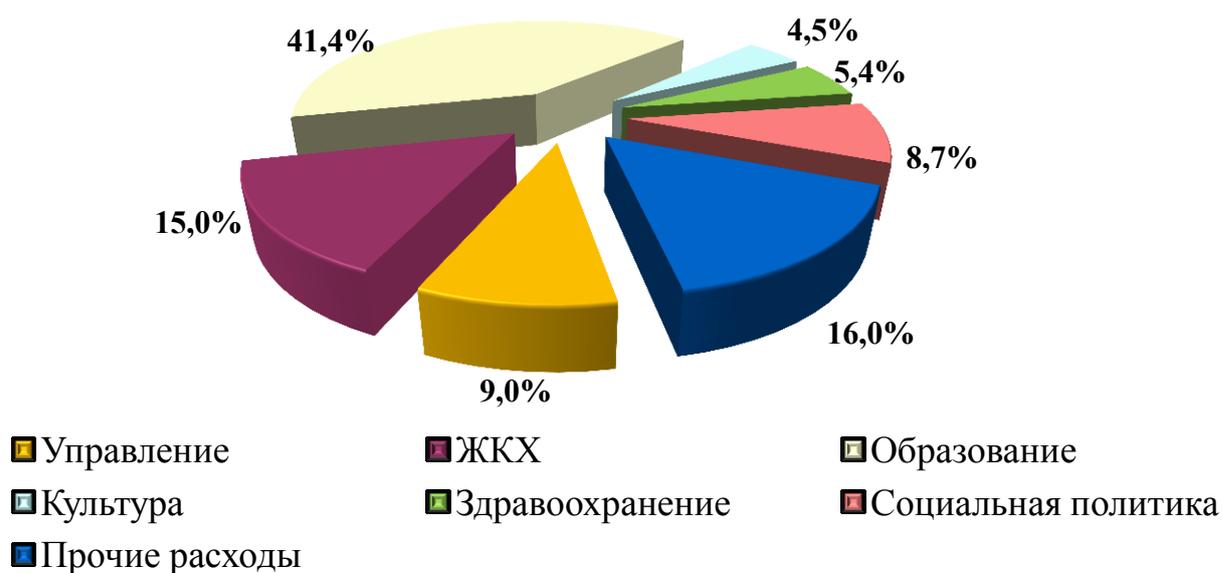


Рис. 22. Структура расходов местных бюджетов в 2012 году

По отношению к 2011 году структура основных расходов местных бюджетов 2012 года изменилась. Выросла их доля на образование (+3,8 п.п.), на управление (+0,5 п.п.), на культуру (+0,2 п.п.), на социальную политику (+0,1 п.п.) при снижении доли расходов на здравоохранение (-4,6 п.п.) и на ЖКХ (-3,7 процентных пункта).

Таблица 69

Исполнение расходов местных бюджетов в 2012 году по типам муниципальных образований (млрд. руб.)

| Виды расходов | Городские округа | | Муниципальные районы | | Поселения | | Всего |
|---------------------|------------------|--|----------------------|--|-----------|--|---------|
| | Сумма | Уд. вес в сумме по данному виду расходов (%) | Сумма | Уд. вес в сумме по данному виду расходов (%) | Сумма | Уд. вес в сумме по данному виду расходов (%) | |
| Управление | 124,0 | 43,4 | 93,0 | 32,6 | 68,6 | 24,0 | 285,6 |
| ЖКХ | 252,3 | 53,0 | 99,0 | 20,8 | 124,4 | 26,2 | 475,7 |
| Образование | 647,1 | 49,4 | 655,8 | 50,0 | 7,6 | 0,6 | 1 310,5 |
| Культура | 48,7 | 34,0 | 50,8 | 35,4 | 43,9 | 30,6 | 143,4 |
| Здравоохранение | 96,7 | 56,7 | 73,7 | 43,2 | 0,1 | 0,1 | 170,5 |
| Социальная политика | 139,8 | 50,8 | 130,8 | 47,4 | 5,1 | 1,8 | 275,7 |
| Прочие расходы | 249,5 | 49,5 | 186,9 | 37,0 | 68,1 | 13,5 | 504,5 |

Существенным показателем исполнения местных бюджетов является объем обязательств местных бюджетов, к которым относится кредиторская задолженность бюджетных учреждений и долговые обязательства муниципальных образований.

По состоянию на 1 января 2013 года произошло снижение кредиторской задолженности на 44,2 % с 24,2 млрд. рублей (по состоянию на 1 января 2012 года) до 13,5 млрд. рублей. Наибольший объем кредиторской задолженности приходится на местные бюджеты Московской области – 2,4 млрд. рублей или 17,8 % от общего объема кредиторской задолженности, Ульяновской области и Иркутской области – по 1,6 млрд. рублей или 11,9 % и Краснодарского края 1,0 млрд. рублей или 7,4 процента.

Динамика кредиторской задолженности в разрезе отдельных ее видов характеризуется показателями следующей таблицы.

Таблица 70

**Динамика кредиторской задолженности в разрезе отдельных ее видов
(млрд. руб.)**

| Наименование | На 01.01.2012 | | На 01.01.2013 | | Изменение | |
|---|---------------|-------------------|---------------|-------------------|--------------|------------------------------|
| | Сумма | в % к всего КЗ | Сумма | в % к всего КЗ | Сумма | в % к КЗ на 01.01.2012 |
| Кредиторская задолженность – всего | 24,2 | 100,0 | 13,5 | 100,0 | -10,7 | -44,2 |
| <i>из нее:</i> | | | | | | |
| Оплата коммунальных услуг | 2,3 | 9,5 | 1,0 | 7,4 | -1,3 | -56,5 |
| Начисления на оплату труда | 2,6 | 10,7 | 0,8 | 5,9 | -1,8 | -69,2 |
| Оплата работ, услуг по содержанию имущества | 4,3 | 17,8 | 2,2 | 16,3 | -2,1 | -48,8 |

По отношению к общему объему произведенных расходов местных бюджетов в целом кредиторская задолженность на конец 2012 года составляет 0,4 %, что можно оценить как допустимый уровень.

Долговые обязательства муниципальных образований в 2012 году возросли на 13,8 % с 215,5 млрд. рублей (по состоянию на 1 января 2012 года) до 245,3 млрд. рублей. Основной объем долговых обязательств приходится на бюджеты городских округов – 200,7 млрд. рублей (81,8 % от местных бюджетов). Долговые обязательства муниципальных районов составили 38,4 млрд. рублей (15,7 %) и поселений – 6,2 млрд. рублей (2,5 процента).

В 2012 году объем долговых обязательств муниципальных образований составил 10,9 % от собственных доходов местных бюджетов.

Перечень субъектов РФ с наибольшим и наименьшим объемом долговых обязательств муниципальных образований в 2012 году представлен в следующей таблице 71.

Таблица 71

Распределение субъектов РФ по сумме долга (млн. руб.)

| Субъекты РФ с наибольшим объемом муниципального долга | % к собст. доходам | Объем долга | Субъекты РФ с наименьшим объемом муниципального долга | % к собст. доходам | Объем долга |
|---|--------------------|-------------|---|--------------------|-------------|
| Республика Татарстан (Татарстан) | 52,0 | 31 377,1 | Курганская область | 0,08 | 9,2 |
| Краснодарский край | 16,4 | 13 807,8 | Ненецкий автономный округ | 0,2 | 16,0 |
| Московская область | 8,8 | 12 822,6 | Тюменская область | 0,03 | 25,3 |

Окончание табл. 71

| | | | | | |
|-------------------------|------|----------|---------------------------------|-----|-------|
| Новосибирская область | 19,9 | 10 690,4 | Республика Калмыкия | 2,7 | 92,5 |
| Самарская область | 21,3 | 9 734,2 | Республика Марий Эл | 1,4 | 113,2 |
| Республика Башкортостан | 16,2 | 8 450,3 | Карачаево-Черкесская Республика | 3,9 | 169,0 |
| Красноярский край | 9,7 | 7 970,0 | Кабардино-Балкарская Республика | 5,0 | 197,0 |
| Воронежская область | 24,8 | 7 691,7 | Еврейская автономная область | 7,5 | 214,5 |
| Калининградская область | 33,5 | 7 572,2 | Республика Хакасия | 2,8 | 239,5 |
| Волгоградская область | 22,0 | 6 302,0 | Пермский край | 0,5 | 248,0 |

В 2012 году в целом по РФ местные бюджеты исполнены с дефицитом. Объем произведенных расходов превысил объем поступивших доходов местных бюджетов на 27,5 млрд. рублей при запланированном дефиците 93,3 млрд. рублей (аналогичные показатели 2011 года составляли 14,7 млрд. рублей и 150,8 млрд. рублей).

При этом в 60 субъектах Российской Федерации дефицит местных бюджетов составил 41,4 млрд. рублей, в том числе в местных бюджетах Ямало-Ненецкого автономного округа – 4,0 млрд. рублей, Самарской области – 2,3 млрд. рублей, Воронежской области – 2,0 млрд. рублей, Челябинской области – 1,7 млрд. рублей, Приморского края и Нижегородской области – по 1,6 млрд. рублей.

В 23 субъектах Российской Федерации местные бюджеты исполнены с профицитом в общем объеме 13,9 млрд. рублей, в том числе Московской области – 2,4 млрд. рублей, Республике Татарстан – 1,7 млрд. рублей, Республике Коми – 1,4 млрд. рублей, Ханты-Мансийском автономном округе – Югра – 1,3 млрд. рублей, Пермском крае – 1,1 млрд. рублей и Томской области – 1,0 млрд. рублей.

По данным субъектов Российской Федерации, в общем количестве муниципальных образований, утвердивших местные бюджеты в 2012 году, 54,0 % исполнены с профицитом, 43,8 % - с дефицитом, у 2,2 % муниципальных образований – с равенством доходов и расходов.

Территориальные бюджеты являются финансовой базой, обеспечивающей региональным и местным органам власти выполнение возложенных на них функций. В последние годы, когда множество объектов социальной сферы было передано в ведение региональных и местных органов власти, нагрузка на территориальные бюджеты резко возросла, темпы роста бюджетных расходов стали опережать темпы роста бюджетных доходов. Уровень собственных доходов территориальных

бюджетов снизился, что обострило их проблемы. При этом возрастает централизация средств в федеральном бюджете и одновременно доля средств, выделяемых из федерального бюджета в виде финансовой помощи региональным бюджетам.

Перераспределение доходов и расходов в последние годы осуществляется в пользу федерации. Попытки укрепить исполнительную власть центрального Правительства и увеличить объём федерального бюджета, безусловно, обоснованы и имеют важное значение, так как дифференциация бюджетных доходов и расходов на душу населения в разных субъектах РФ довольно сильна, необходимо развивать также подлинную бюджетную автономию и ответственность в пределах чётких границ, когда будет создана ситуация здоровой конкуренции между регионами и наличествовать связь между финансовыми ресурсами региона и состоянием его экономики и социальной сферы.

Вопросы для самоконтроля

1. Раскройте понятие и состав государственных финансов.
2. Рассмотрите роль государственных финансов в социально-экономическом развитии общества.
3. Рассмотрите экономическое содержание государственных доходов.
4. Проанализируйте динамику государственных доходов.
5. Рассмотрите экономическое содержание государственных расходов.
6. Проанализируйте динамику государственных расходов.
7. Дайте определения финансов субъектов РФ и муниципальных финансов.
8. Дайте определения бюджета субъекта РФ и муниципального бюджета.
9. Рассмотрите состав финансов субъектов РФ и местных финансов.
10. Проанализируйте состав доходов республиканского бюджета УР.
11. Проанализируйте состав расходов республиканского бюджета УР.
12. Проанализируйте состав доходов и расходов городского бюджета г. Ижевска.
13. Проанализируйте состав доходов и расходов какого-либо регионального бюджета, сравните со структурой бюджета УР.
14. Проанализируйте состав доходов и расходов консолидированных региональных бюджетов.
15. Проанализируйте состав и структуру доходов и расходов консолидированных муниципальных бюджетов.
16. Рассмотрите динамику исполнения региональных бюджетов за последний год (полугодие).
17. Охарактеризуйте территориальные внебюджетные фонды.

18. Рассмотрите ценные бумаги субъектов РФ и их роль в мобилизации финансовых ресурсов регионов.
19. Рассмотрите ценные бумаги муниципальных органов власти и их роль в мобилизации финансовых ресурсов муниципальных образований.
20. Рассмотрите финансовые основы местного самоуправления.

РАЗДЕЛ IV. Тесты для закрепления и проверки знаний

Тест № 1. Общая характеристика финансов. Финансовые ресурсы

1. Государство:
 - а) может влиять на развитие финансовых отношений;
 - б) не может влиять на развитие финансовых отношений.
2. Большая часть авторов рассматривает финансы как:
 - а) экономическую категорию;
 - б) деньги;
 - в) денежные средства.
3. Финансовые ресурсы – это:
 - а) наличные деньги;
 - б) розничные товары;
 - в) безналичные деньги;
 - г) нет верного ответа.
4. Какие авторы считают, что финансы императивны:
 - а) Вознесенский Э.А., Сабанти Б.М.;
 - б) Родионова В.М., Дробозина Л.А.;
 - в) Сенчагов В.К., Балабанов И.Т.
5. По мнению В.М. Родионовой, отношения связанные с выдачей и использованием заработной платы:
 - а) являются финансовыми;
 - б) не являются финансовыми.
6. В условиях товарно-денежных отношений финансы:
 - а) необходимы;
 - б) в существовании финансов нет необходимости.
7. Автором выражения: «Финансы – это система денежных отношений, имеющих императивный характер ...» является:
 - а) Родионова В.М.;
 - б) Дробозина Л.А.;
 - в) Сабанти Б.М.
8. В экономической литературе рассматриваются:
 - а) две функции финансов;
 - б) пять функций финансов;
 - в) более десяти функций финансов.
9. Финансы:
 - а) выполняют распределительную функцию;
 - б) не выполняют распределительную функцию;
 - в) в учебной финансовой литературе этот вопрос дискутируется.

10. Взаимоотношения между хозяйствующими субъектами по поводу распределения доходов:
- а) относятся к финансовым;
 - б) не относятся к финансовым.
11. Денежная форма выражения:
- а) является отличительным признаком финансов как экономической категории;
 - б) не является таким признаком.
12. Вопрос о составе финансовых ресурсов:
- а) является дискуссионным;
 - б) не является дискуссионным.
13. К собственным финансовым ресурсам предприятий относят:
- а) фонд заработной платы;
 - б) прибыль;
 - в) амортизационные отчисления;
 - г) прибыль и амортизационные отчисления
 - д) всё перечисленное.
14. Финансовые ресурсы как часть национального дохода рассматривались:
- а) А.М. Бирманом;
 - б) Г.М. Точильниковым;
 - в) В.М. Родионовой;
 - г) никем из перечисленных

Тест № 2. Управление финансами

1. К объектам управления финансами относят:
- а) группы финансовых отношений
 - б) финансовые органы
 - в) финансовый механизм
 - г) всё перечисленное
2. К функциям управления финансами относят:
- а) финансовый анализ
 - б) финансовый учёт
 - в) финансовый контроль
 - г) все перечисленные
 - д) ничего из перечисленного
3. По мнению Балабанова И.Т. к функциям субъекта управления финансами относятся:
- а) планирование
 - б) прогнозирование или предвидение организацию
 - в) регулирование и координирование

- г) стимулирование
 - д) контроль
 - е) все перечисленные кроме пункта «г»
4. Департамент налоговой и таможенно-тарифной политики:
- а) входит в состав Министерства финансов РФ
 - б) не входит в состав министерства финансов РФ
 - в) входит в состав Министерства по налогам и таможенным сборам
5. Министерство финансов РФ является:
- а) федеральным органом исполнительной власти
 - б) федеральным органом законодательной власти
 - в) нет верного ответа
6. К функциям Министерства финансов РФ относятся:
- а) разработка проекта федерального бюджета и прогноза консолидированного бюджета РФ
 - б) прогнозирование и кассовое планирование исполнения и исполнение федерального бюджета, составление отчёта об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета РФ
 - в) осуществление финансового контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере
 - г) координация бюджетной и денежно-кредитной политики в соответствии с задачами макроэкономической политики
 - д) все перечисленные
 - е) все перечисленные, кроме пункта «г»
7. В состав Министерства финансов РФ входят:
- а) 11 департаментов
 - б) 15 департаментов
 - в) 2 департамента
 - г) нет верного ответа
8. Федеральное казначейство
- а) входит в состав Министерства финансов РФ и является юридическим лицом
 - б) не входит в состав Министерства финансов РФ
 - в) входит в состав Министерства финансов РФ и не является юридическим лицом
9. Органом, ведущим сводный реестр распорядителей и получателей средств федерального бюджета, учёт операций по движению средств федерального бюджета, сбор, обработку и анализ информации и составление отчётности, является:
- а) Министерство финансов РФ
 - б) Федеральное Казначейство РФ
 - в) Счётная Палата РФ

10. Финансовый баланс представляет собой:
- а) свод всех доходов и расходов бюджета и государственных внебюджетных фондов с включением прибыли организаций, остающейся в их распоряжении, и амортизации
 - б) свод всех доходов и расходов бюджета и государственных внебюджетных фондов с включением баланса денежных доходов и расходов населения
 - в) свод всех доходов и расходов бюджета и государственных внебюджетных фондов
11. Финансовое прогнозирование:
- а) предшествует финансовому планированию
 - б) осуществляется после финансового планирования
 - в) осуществляется одновременно с финансовым планированием
12. Под кодексом лучшей практики понимается:
- а) третий уровень регулирования и управления региональными и муниципальными финансами на основе добровольных стандартов, составленных с учётом лучшего опыта работы финансовых органов
 - б) закон о финансовых стандартах
 - в) нет верного ответа
13. В СППР входят следующие компоненты:
- а) информационный (совокупность ретроспективных данных предметной области)
 - б) аналитический (специальные аналитические методы обработки накопленных данных, отыскания закономерностей и другие функции анализа ретроспективной информации)
 - в) прогнозный (функции прогнозирования, моделирования последствий различных вариантов экзогенных и эндогенных воздействий, планирования процессов принятия решений с учётом результатов моделирования и прогнозирования)
 - г) все перечисленные
 - д) нет верного ответа
14. Верно ли выражение: «Финансовое регулирование государство осуществляет в первую очередь посредством использования инструментов налоговой и бюджетной политики» ?
- а) да
 - б) нет
15. Взгляды российских экономистов на степень воздействия государства на финансы, методы и формы воздействия
- а) различаются
 - б) едины

Тест № 3. Финансовый контроль

1. Вопрос о существовании контрольной функции финансов
а) дискутируется;
б) не дискутируется.
2. В зависимости от субъектов, осуществляющих финансовый контроль, различают следующие виды финансового контроля:
а) государственный;
б) финансово-бюджетный;
в) аудиторский;
г) текущий.
3. Верно ли выражение: «Финансовый контроль действует только на стадии распределения»:
а) да;
б) нет.
4. К видам государственного финансового контроля относятся:
а) общегосударственный;
б) ведомственный;
в) аудиторский;
г) все перечисленные.
5. Методами финансового контроля являются:
а) группировка;
б) сравнение;
в) все перечисленные;
г) нет верного ответа.
6. Финансовый контроль могут осуществлять следующие государственные органы:
а) Министерство финансов;
б) Федеральное Казначейство;
в) Счётная Палата ;
г) все перечисленные.
7. Вопросы толкования сферы, объекта и предмета финансового контроля:
а) дискутируются в экономической литературе;
б) не дискутируются в экономической литературе.
8. Предметом финансового контроля являются:
а) производственные отношения;
б) распределительные и перераспределительные процессы в обществе;
в) конкретные показатели финансово-хозяйственной деятельности хозяйствующих субъектов.
9. В зависимости от источников проверяемых данных различают следующие виды финансового контроля:
а) документальный и фактический;

- б) текущий и аналитический;
 - в) все перечисленные.
10. Принципами действия Счётной Палаты являются:
- а) независимость, объективность, законность, гласность;
 - б) ведомственность, закрытость, законность;
 - в) объективность, ведомственность, закрытость.
11. Методами финансового контроля являются:
- а) анализ;
 - б) ревизия;
 - в) обследование;
 - г) все перечисленные;
 - д) ничего из перечисленного.
12. Деятельность Счётной Палаты утверждена:
- а) Федеральным Законом;
 - б) Постановлением Правительства;
 - в) Приказом Министра финансов.
13. Действие финансового контроля распространяется:
- а) только на производственную деятельность предприятий;
 - б) как на производство, так и на непроизводственную сферу.
14. Финансовый контроль можно классифицировать по:
- а) времени проведения;
 - б) субъектам;
 - в) источникам проверяемых данных;
 - г) все перечисленное.
15. Независимый финансовый контроль осуществляется:
- а) Администрацией Президента;
 - б) Счётной Палатой;
 - в) Контрольно-ревизионными органами министерств и ведомств;
 - г) нет верного ответа.

Тест № 4. Финансовый рынок

1. На финансовом рынке перераспределяются:
- а) временно свободные денежные средства
 - б) драгоценные металлы
 - в) страховые услуги
 - г) всё перечисленное
2. Включение рынка золота в состав финансового рынка:
- а) дискутируется
 - б) не дискутируется

3. Государственные ценные бумаги:
 - а) обращаются на финансовом рынке
 - б) не обращаются на финансовом рынке
 - в) вопрос поставлен некорректно
4. В составе финансового рынка выделяют:
 - а) два звена
 - б) три звена
 - в) четыре звена
 - г) вопрос о количестве звеньев, входящих в состав финансового рынка является дискуссионным
5. Субъекты валютного рынка осуществляют следующие виды операций:
 - а) хеджирование
 - б) арбитраж процентных ставок
 - в) купля- продажа валюты
 - г) все перечисленные
6. Самым ликвидным сегментом финансового рынка является:
 - а) рынок ценных бумаг
 - б) кредитный рынок
 - в) валютный рынок
7. Предприятия:
 - а) могут кредитовать друг друга, минуя банки
 - б) не могут этого делать
 - в) могут, но только при поставках товаров
8. На кредитном рынке:
 - а) осуществляются акты купли-продажи кредитов
 - б) не осуществляются акты купли-продажи кредитов
 - в) осуществляются только через специальные магазины-посредники
9. Инвестор, приобретая ценные бумаги на рынке ценных бумаг:
 - а) может продать их другому инвестору
 - б) не имеет права этого делать
 - в) может, но только через банк-посредник
10. Общим для всех звеньев финансового рынка является:
 - а) приём денежных средств от населения
 - б) перераспределение временно свободных денежных средств
 - в) осуществление актов купли-продажи
11. Купля- продажа валюты путём осуществления кассовых сделок называется:
 - а) форвард-сделка
 - б) спот-сделка
 - в) фьючерс-сделка
 - г) своп-сделка

12. В 2000-2003 гг. динамика развития финансового рынка в целом была:
- а) положительной
 - б) отрицательной
13. На рынке ценных бумаг:
- а) обращаются долгосрочные облигации федерального займа (ОФЗ)
 - б) обращаются только краткосрочные и среднесрочные ОФЗ
 - в) обращаются только краткосрочные ОФЗ
14. В начале 2000-х гг. объёмы сделок на кредитном рынке
- а) росли
 - б) снижались
 - в) в эти годы было невозможно выявить какую-либо тенденцию
15. Задачами развития российского финансового рынка является:
- а) совершенствование базы финансового рынка
 - б) обеспечение его стабильности
 - в) стирание различий между сегментами рынка

Тест № 5. Финансовая система

1. Звеньями финансовой системы России являются:
- а) государственные финансы и финансы хозяйствующих субъектов;
 - б) финансовые отделы предприятий;
 - в) Министерство финансов РФ;
 - г) всё перечисленное.
2. Вопрос об отнесении финансов населения к звеньям финансовой системы:
- а) является дискуссионным;
 - б) не является дискуссионным;
 - в) финансы населения, бесспорно, относятся к звеньям финансовой системы.
3. К финансам хозяйствующих субъектов относятся:
- а) финансы коммерческих предприятий;
 - б) финансы бюджетных учреждений;
 - в) финансы общественных объединений и организаций;
 - г) все перечисленные.
4. К общегосударственным (государственным) финансам относятся:
- а) государственный бюджет;
 - б) государственные внебюджетные фонды;
 - в) государственный кредит;
 - г) всё перечисленное;
 - д) ничего из перечисленного.

5. К задачам Министерства финансов относятся:
- а) разработка и осуществление единой государственной финансовой политики;
 - б) концентрация финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития страны;
 - в) составление проекта и исполнение федерального бюджета;
 - г) все перечисленные.
6. Государственный бюджет за рубежом:
- а) является звеном финансовой системы;
 - б) не является звеном финансовой системы.
7. В экономической литературе финансовую систему рассматривают:
- а) как совокупность финансовых (денежных) отношений;
 - б) как совокупность финансовых (финансово-кредитных) учреждений страны;
 - в) нет верного ответа;
 - г) всё перечисленное.
8. Страхование:
- а) является звеном финансовой системы;
 - б) не является звеном финансовой системы;
 - в) вопрос об отнесении страхования к звеньям финансовой системы является дискуссионным.
9. Подавляющее большинство авторов в состав финансовой системы включают:
- а) общегосударственные финансы и финансы хозяйствующих субъектов;
 - б) местные финансы;
 - в) территориальные финансы.
10. Финансовый аппарат в состав финансовой системы включает:
- а) В.М. Родионова;
 - б) Л.А. Дробозина;
 - в) П.С. Никольский.
11. Элементами одного из звеньев финансовой системы (финансов хозяйствующих субъектов) являются:
- а) финансы госбюджета;
 - б) финансы страхования;
 - в) финансы населения;
 - г) всё перечисленное;
 - д) нет верного ответа.
12. Верно ли выражение: «Государственные финансы входят в состав финансовой системы России»?
- а) да;
 - б) нет

13. Финансовая система России включает:
- а) два звена;
 - б) пять звеньев;
 - в) вопрос о количестве звеньев финансовой системы дискутируется.
14. Финансовая система является:
- а) открытой интеграционной системой;
 - б) закрытой суммативной системой;
 - в) всё перечисленное;
 - г) нет верного ответа.
15. На разных этапах развития страны состав финансовой системы:
- а) изменялся;
 - б) не изменялся.

Тест № 6. Финансы предприятий

1. Разными авторами в литературе называются следующие функции финансов предприятий:
- а) распределительная и контрольная
 - б) воспроизводственная и стимулирующая
 - в) образования и использования фондов денежных средств
 - г) все перечисленные
2. Налоговые взаимоотношения предприятий с государством:
- а) относятся к финансовым
 - б) не относятся к финансовым
3. Материальное воплощение финансы предприятий получают:
- а) в безналичных расчётах
 - б) в наличных расчётах
 - в) в финансовых ресурсах
4. В состав финансовых ресурсов предприятий входят:
- а) прибыль и амортизационные отчисления
 - б) выручка от реализации
 - в) всё перечисленное
5. К привлечённым на финансовом рынке финансовым ресурсам предприятий относятся:
- а) бюджетные кредиты
 - б) средства, привлечённые путём выпуска акций
 - в) специальные фонды
6. Структура финансовых ресурсов:
- а) одинакова для всех предприятий
 - б) различна для разных предприятий

7. Выберите верное выражение:
- а) финансовые ресурсы включают все денежные поступления предприятия
 - б) финансовые ресурсы включают денежные и часть материальных поступлений
 - в) не все денежные поступления предприятия можно отнести к его финансовым ресурсам
8. Структура финансовых ресурсов:
- а) зависит от организационно-правовой формы предприятия
 - б) не зависит от неё
9. Верно ли выражение «Финансы предприятий являются основой финансовой системы»?
- а) да
 - б) нет
10. Материальная заинтересованность и финансовая ответственность:
- а) являются принципами организации финансов предприятий
 - б) не являются ими
11. К оборотным средствам предприятия относятся:
- а) производственные запасы
 - б) денежные средства
 - в) дебиторская задолженность
 - г) всё перечисленное
12. К фондам обращения относятся:
- а) производственные запасы
 - б) дебиторская задолженность
 - в) всё перечисленное
 - г) нет верного ответа
13. Наибольший удельный вес в структуре оборотных средств отечественных предприятий занимают:
- а) производственные запасы
 - б) денежные средства
 - в) готовая продукция
 - г) нет верного ответа
14. Эффективно ли использовались оборотные средства предприятия, если время оборота в прошлом году составило 24 дня, а в отчётном 29 дней?
- а) да
 - б) нет
15. Эффективно ли использовались оборотные средства предприятия, если коэффициент оборачиваемости в прошлом году составил 2,6, а в отчётном 3,2?
- а) да
 - б) нет

16. Собственные оборотные средства предприятия представляют собой:
- а) итог одного из разделов пассива баланса
 - б) итог одного из разделов актива баланса
 - в) расчётную величину
17. Инструмент и производственно-хозяйственный инвентарь:
- а) относятся к основным фондам
 - б) не относятся к основным фондам
18. Основные фонды:
- а) используются в течение одного производственного цикла
 - б) используются в течение нескольких производственных циклов
19. Верно ли выражение: «Рост фондовооружённости свидетельствует о повышении эффективности использования основных фондов»?
- а) да
 - б) нет
 - в) может свидетельствовать в некоторых случаях.
20. В бухгалтерском учёте разрешено использовать:
- а) два метода начисления амортизационных отчислений
 - б) один метод начисления амортизационных отчислений
 - в) четыре метода начисления амортизационных отчислений
 - г) нет верного ответа
21. Для целей налогового учёта разрешено использовать следующие методы начисления амортизационных отчислений:
- а) линейный
 - б) нелинейный
 - в) все перечисленные
 - г) нет верного ответа
22. При использовании для начисления амортизации метода уменьшаемого остатка стоимости фондов, норма амортизационных отчислений:
- а) ежегодно изменяется
 - б) остаётся неизменной
 - в) не рассчитывается
23. Прибыль предприятия показывает:
- а) его финансовый результат
 - б) его ликвидность
 - в) его финансовую независимость
24. Балансовая прибыль предприятия:
- а) меньше прибыли от реализации
 - б) больше прибыли от реализации
 - в) возможны оба варианта
25. Маржинальная прибыль представляет собой:
- а) разность между выручкой от реализации и переменными затратами

- б) разность между выручкой от реализации и затратами на производство и реализацию
- в) разность между выручкой от реализации и управленческими расходами

Тест № 7. Страхование

1. К основным признакам страхования как экономической категории можно отнести следующие:

- а) наличие перераспределительных отношений
- б) наличие страхового риска
- в) солидарная ответственность всех застрахованных за возмещение ущерба
- г) возвратность страховых платежей
- д) замкнутая раскладка ущерба
- е) всё перечисленное

2. Лицензии выдаются на следующие виды страхования:

- а) добровольное личное страхование
- б) обязательное личное страхование
- в) всё перечисленное
- г) нет верного ответа

3. Страхование является:

- а) экономической категорией
- б) финансовой категорией
- в) это дискуссионный вопрос

4. По мнению Дьяченко В.П., страхование – это:

- а) экономическая категория
- б) финансовая категория
- в) область особых денежных отношений, занимающих промежуточное место между финансами и кредитными отношениями
- г) нет верного ответа

5. Сторонники какой теории считают, что источником образования страхового фонда является обновление стоимости капитала и перенесение её на стоимость готового продукта:

- а) перераспределительной
- б) финансовой
- в) амортизационной
- г) нет верного ответа

6. Дискуссии по поводу функций страхования можно условно объединить:

- а) в две группы
- б) в три группы
- в) в четыре группы

7. Кто из авторов считает, что рисковую и предупредительную функцию неправомерно относить к функциям страхования:
- а) Рейтман Л.И.
 - б) Орланюк Л.А.
 - в) Балабанов И.Т.
8. Страховщик – это:
- а) тот, кто страхует
 - б) тот, кто страхуется
 - в) посредник между ними
9. Сюрвейер – это:
- а) оценщик имущества, принимаемого на страхование
 - б) уполномоченное лицо страховщика, занимающееся установлением причин, характера и размера убытков
 - в) нет верного ответа
10. Страховой тариф – это:
- а) плата за страхование, которую страхователь обязан внести страховщику в соответствии с договором страхования или законом
 - б) ставка страхового взноса с единицы страховой суммы или объекта страхования
 - в) нет верного ответа
11. Тарифная ставка состоит из:
- а) нетто-ставки и нагрузки
 - б) брутто-ставки и прибыли страховой организации
 - в) брутто-ставки и нагрузки
12. Согласно Гражданскому кодексу РФ выделяется три крупных объекта страхования:
- а) риск утраты (гибели), недостачи или повреждения определённого имущества;
 - б) риск ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц
 - в) риск убытков от предпринимательской деятельности из-за нарушения своих обязательств контрагентами предпринимателя или изменений условий этой деятельности по независящим от предпринимателя обстоятельствам, в том числе риск неполучения ожидаемых доходов – предпринимательский риск
 - г) всё перечисленное
 - д) нет верного ответа
13. В соответствии с Законом «Об организации страхового дела в РФ» выделяются следующие отрасли страхования:
- а) личное страхование
 - б) имущественное страхование
 - в) страхование ответственности

- г) страхование рисков
 - д) все перечисленные
 - е) все перечисленные, кроме пункта «г»
14. В 2002 г. в России принята:
- а) концепция развития страхования
 - б) программа развития страхования
 - в) доктрина развития страхования
15. Наибольший удельный вес в общем объеме собранных страховых премий по долгосрочному страхованию жизни в России занимают:
- а) российские страховые компании
 - б) зарубежные страховые компании
 - в) дочерние компании иностранных страховщиков

Тест № 8. Финансовая политика.

1. По К. Марксу финансовая политика – это:
- а) искусство создания фондов денежных средств;
 - б) совокупность государственных мероприятий по стабилизации финансовых ресурсов, их распределению и использованию для осуществления государством его функций;
 - в) искусство создания правильного сочетания централизованного и децентрализованного в управлении финансами.
2. К видам финансовой политики относятся:
- а) политика экономического роста, стабилизации или ограничения деловой активности;
 - б) дискреционная или недискреционная;
 - в) всё перечисленное.
3. По Балабанову И.Т. в структуру финансового механизма входят:
- а) финансовые задачи;
 - б) финансовые отношения;
 - в) финансовые ресурсы;
 - г) все перечисленные;
 - д) ничего из перечисленного.
4. Наиболее мобильной частью финансового механизма являются:
- а) количественные параметры;
 - б) качественные элементы.
5. Основными целями финансовой политики являются:
- а) рост объемов финансовых ресурсов и повышение эффективности их использования;
 - б) разработка соответствующего финансового механизма для выполнения намеченных направлений социально-экономического развития;

- в) рост наличной денежной массы в обороте;
 - д) все перечисленные.
6. Верно ли выражение: «Финансовая политика является важным средством реализации политики государства во многих областях общественной деятельности»:
- а) да;
 - б) нет.
7. Различают следующие типы финансовой политики:
- а) экспансионистская и рестрикционная;
 - в) дискреционная и недискреционная;
 - г) нет верного ответа.
8. Финансовая политика экономического роста это:
- а) система финансовых мероприятий, направленных на рост валового национального продукта и рост уровня занятости;
 - б) удержание объёма валового продукта на прежнем уровне;
 - в) политика роста цен.
9. Качественные и количественные элементы финансового механизма выделяет:
- а) И.Т. Балабанов;
 - б) В.М. Родионова;
 - в) Л.А. Дробозина;
 - г) никто из перечисленных авторов.
10. Налоговой реформой 1930-1931 г.г. были введены следующие новые налоги (дать письменный ответ).
11. В 1938 году в единый государственный бюджет СССР были включены:
- а) местные бюджеты;
 - б) бюджет государственного социального страхования;
 - в) фонды предприятий;
 - г) все перечисленные.
12. Во время Великой Отечественной войны выпуск государственных займов:
- а) увеличился;
 - б) уменьшился;
 - в) займы не выпускались.
13. Во время Великой Отечественной войны дефицит бюджета:
- а) существовал во все военные годы;
 - б) существовал только до 1944 года;
 - в) не существовал.
14. Основными признаками финансового кризиса 1998 года явились:
- а) девальвация рубля;
 - б) банковский кризис;

- в) прекращение платежей по государственным ценным бумагам;
 - г) закрытие для России доступа на международные финансовые рынки;
 - д) снижение объёмов бюджета;
 - е) все перечисленные.
15. Компонентами финансовой политики после пика финансового кризиса 1988 года являлись:
- а) реструктуризация государственного долга;
 - б) комбинация плавающего валютного курса с контрольными мерами на валютном рынке и умеренными валютными интервенциями Банка России;
 - в) поддержание существенного первичного профицита бюджета за счёт жёсткого ограничения непроцентных расходов и роста доходов;
 - г) подготовка и реструктуризация банковской системы;
 - д) взаимоувязка финансовой политики и структурных реформ;
 - е) все перечисленные.

Тест № 9. Сущность бюджета и его функции. Бюджетный механизм

1. Рассмотрение в литературе бюджета как одной из сфер финансовых отношений имело место:
- а) в 20-е годы;
 - б) в 40-е годы;
 - в) в 60-е годы.
2. Необходимость существования бюджета обусловлена;
- а) необходимостью финансирования обороны, управления и непроизводственной сферы;
 - б) необходимости финансирования международной деятельности и общегосударственных программ социально-экономического развития страны;
 - в) все вышеперечисленное.
3. Бюджетные отношения представляют собой:
- а) все экономические отношения;
 - б) все финансовые отношения;
 - в) часть финансовых отношений.
4. Объёмы бюджетных доходов и расходов:
- а) зависят от уровня социально-экономического развития страны;
 - б) не зависят от уровня социально-экономического развития страны.
5. Функции бюджета:
- а) тесно связаны;
 - б) не связаны друг с другом.

6. Бюджет субъекта Российской Федерации:
- а) имеет силу закона;
 - б) не имеет силы закона.
7. В советской экономической литературе до конца 40-х годов была распространена точка зрения, что бюджет:
- а) это финансовый план;
 - б) смета доходов и расходов государства;
 - в) фонд денежных средств;
 - г) всё перечисленное;
 - д) нет верного ответа.
8. Бюджет выполняет следующие функции:
- а) распределительную и контрольную;
 - б) контрольную;
 - в) погашения убытков предприятий;
 - г) создания доходов и накоплений.
9. Бюджет и финансы имеют следующие сходные черты:
- а) они имеют распределительный характер;
 - б) существуют только при товарно-денежных отношениях;
 - в) распределяют совокупный общественный продукт;
 - г) всё перечисленное.
10. В 60-е годы бюджет трактовался так:
- а) финансовый план;
 - б) фонд денежных средств;
 - в) экономическая категория;
 - г) всё перечисленное;
 - д) нет верного ответа.
11. Слово бюджет в переводе означает:
- а) деньги;
 - б) казна;
 - в) сумма, кошель;
 - г) нет верного ответа.
12. В Бюджетном кодексе бюджет определён как:
- а) форма образования и расходования фонда денежных средств
 - б) система денежных императивных отношений ...
 - в) система денежных распределительных отношений ...
13. В литературе рассматриваются следующие функции бюджета:
- а) распределительная и контрольная;
 - б) стимулирующая и аллокационная;
 - в) образования и использования бюджетного фонда;
 - г) все перечисленные.

14. К звеньям бюджетного механизма относятся:
- а) Министерство Финансов РФ;
 - б) финансовые органы субъектов Федерации;
 - в) местные финансовые органы;
 - г) все вышеперечисленное;
 - д) нет верного ответа.
15. Трансферты это:
- а) налоговые платежи;
 - б) возвратные платежи из Федерального бюджета нижестоящим бюджетам;
 - в) денежные выплаты предприятиям из бюджетов.
16. Бюджетное кредитование осуществляется на принципах:
- а) платности;
 - б) срочности;
 - в) возвратности;
 - г) все вышеперечисленное;
 - д) нет верного ответа.
17. Источниками бюджетного кредитования являются:
- а) средства Центрального Банка РФ;
 - б) средства внебюджетных фондов;
 - в) средства бюджетов;
 - г) предприятий.
18. Формами межбюджетных отношений являются:
- а) трансферты;
 - б) дотации;
 - в) субвенции;
 - г) субсидии;
 - д) все вышеперечисленное;
 - е) ничего из перечисленного.
19. Такая форма бюджетного финансирования как дотация:
- а) как правило, предусматривает целевое использование бюджетных ассигнований;
 - б) как правило, не предусматривает целевого использования.
20. Собственные доходы бюджетов это:
- а) бюджетные кредиты;
 - б) специальные фонды государства;
 - в) налоговые и другие доходы, закрепленные за соответствующим бюджетом законодательством РФ;
 - г) финансовая помощь;
 - д) нет верного ответа.

21. Бюджетное финансирование осуществляется на принципах:
 - а) возвратности;
 - б) срочности;
 - в) платности;
 - г) все вышеперечисленное;
 - д) нет верного ответа.
22. Трансферты субъектов Федерации выплачиваются из:
 - а) Фонда финансовой поддержки субъектов РФ;
 - б) из бюджетов субъектов РФ;
 - в) из резервных фондов РФ.
23. Налог на имущество юридических лиц поступает:
 - а) в Федеральный бюджет;
 - б) в бюджеты субъектов РФ;
 - в) в местные бюджеты.
24. Бюджетный кредит и бюджетная ссуда – это:
 - а) равнозначные понятия;
 - б) разные понятия.
25. Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации принята на период:
 - а) до 2010 года;
 - б) до 2003 года;
 - в) до 2005 года.

Тест № 10. Доходы и расходы бюджетов. Бюджетный дефицит и профицит бюджета

1. Налоговые платежи в общей сумме доходов федерального бюджета в 2001 году составляют:
 - а) менее половины;
 - б) менее 70 %;
 - в) более 80 %;
 - г) нет верного ответа.
2. К неналоговым доходам бюджета относятся:
 - а) пошлины;
 - б) сборы;
 - в) акцизы;
 - г) платежи за ресурсы;
 - д) все вышеперечисленное;
 - е) нет верного ответа.
3. Дефицит федерального бюджета 1999 года составил:
 - а) более 2 % ВВП;
 - б) менее 2 % ВВП.

4. В литературе существуют следующие точки зрения на дефицит бюджета:
- а) его недопустимость;
 - б) возможность его существования;
 - в) все перечисленные;
 - в) нет верного ответа.
5. Источниками погашения дефицита бюджета являются:
- а) внешние займы;
 - б) внутренние займы;
 - в) нет верного ответа.
6. Расходы на народное хозяйство в общей сумме расходов федерального бюджета:
- а) имеет тенденцию к росту;
 - б) имеют тенденцию к снижению;
 - в) четкой тенденции не прослеживается.
7. При аккумуляции платежей в бюджет по закону:
- а) используются только реальные денежные средства;
 - б) применяются также бартерные схемы.
8. Видами бюджетной классификации по расходам являются:
- а) экономическая;
 - б) программно-целевая;
 - в) затратная;
 - г) все перечисленные
9. В общей сумме налоговых платежей в федеральный бюджет наибольший удельный вес занимает:
- а) налог на прибыль;
 - б) НДС;
 - в) подоходный налог.
10. Расходы на оборону финансируются:
- а) из Федерального бюджета;
 - б) из местных бюджетов;
 - в) нет верного ответа.
11. Дефицит бюджета измеряется:
- а) в % к расходной или доходной части;
 - б) в % к ВВП;
 - в) всё перечисленное.
12. Доходы федерального бюджета в 2002 году приняты в сумме:
- а) менее 900 млрд.руб.;
 - б) более 100 трлн.руб.;
 - в) более 2 трлн.руб.;
 - г) нет верного ответа.

13. К налоговым доходам бюджета относятся:
- а) пошлины;
 - б) сборы;
 - в) ресурсные платежи;
 - г) прибыль Центробанка;
 - д) доходы от внешнеэкономической деятельности государства.
14. Расходы на здравоохранение финансируются:
- а) из федерального бюджета;
 - б) из бюджета субъектов федерации;
 - в) из местных бюджетов;
 - г) все вышеперечисленное.
15. Бюджетный дефицит это:
- а) превышение доходов бюджета над расходами;
 - б) превышение фактических расходов бюджета над плановыми;
 - в) превышение плановых доходов бюджета над фактическими;
 - г) нет верного ответа.
16. Дефицит Федерального бюджета России составляет:
- а) более половины ВВП;
 - б) менее половины ВВП;
 - в) федеральный бюджет России профицитен;
 - г) нет верного ответа.
17. Экономическая классификация расходов бюджета это группировка расходов по:
- а) функциям государства;
 - б) статьям затрат;
 - в) нет верного ответа.
18. Удельный вес расходов на обслуживание государственного долга в федеральном бюджете с 1994 по 1999 год:
- а) имел тенденцию к росту;
 - б) имел тенденцию к снижению;
 - в) не имел четко выраженной тенденции.

Тест № 11. Бюджетная система

1. К звеньям бюджетной системы РФ относятся:
- а) Федеральный бюджет;
 - б) бюджеты субъектов Федерации;
 - в) местные бюджеты;
 - д) все вышеперечисленное.

2. В федеральный бюджет России включаются:
 - а) внебюджетные социальные фонды;
 - б) фонды развития государственных предприятий;
 - в) нет верного ответа.
3. Консолидированный бюджет России – это:
 - а) свод всех бюджетов, входящих в бюджетную систему России;
 - б) свод федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ;
 - в) всё перечисленное;
 - г) нет верного ответа.
4. К какому звену бюджетной системы относятся бюджеты г.г. Москвы и Санкт-Петербурга:
 - а) к бюджетам субъектов РФ;
 - б) к местным бюджетам;
 - в) нет верного ответа.
5. К местным бюджетам относятся:
 - а) районные бюджеты районов;
 - б) городские бюджеты городов;
 - в) районные бюджеты районов в городах;
 - г) сельские и поселковые бюджеты;
 - д) городские бюджеты городов Москвы и С.-Петербурга;
 - е) все вышеперечисленное;
 - ж) нет ответа.
6. В структуре бюджетной системы 1940-х годов бюджеты союзных республик:
 - а) занимали наибольший удельный вес;
 - б) занимали наименьший удельный вес;
 - в) нет верного ответа.
7. В 60-е годы структуре бюджетной системы удельный вес бюджетов союзных республик в консолидированном бюджете СССР составил:
 - а) менее 20%;
 - б) более 30%;
 - в) более 40%.
8. Фонд финансовой поддержки субъектов РФ формируется:
 - а) в федеральном бюджете;
 - б) во внебюджетных фондах;
 - в) существует обособленно как самостоятельный внебюджетный фонд.

9. Основным критерием для отнесения региона к региону, нуждающемуся в финансовой поддержке является:
- а) природно-климатические условия;
 - б) количество населения;
 - в) бюджетный доход на душу населения;
 - г) нет верного ответа.
10. Налог на прибыль:
- а) полностью поступает в федеральный бюджет;
 - б) распределяется между федеральным и нижестоящими бюджетами в равных долях;
 - в) распределяется между федеральным и нижестоящими бюджетами в разных долях;
11. Федеральный бюджет РФ:
- а) включает в себя нижестоящие бюджеты;
 - б) не делится на составные части;
 - в) включает в себя внебюджетные фонды.
12. Принципами бюджетной системы являются:
- а) единство;
 - б) реальность (достоверность);
 - в) гласность;
 - г) самостоятельность бюджетов;
 - д) нет верного ответа.
13. В бюджетном кодексе называется:
- а) 5 принципов бюджетного устройства;
 - б) 3 принципа бюджетного устройства;
 - в) 10 принципов бюджетного устройства;
 - г) принципы бюджетного устройства в бюджетном кодексе не рассматриваются.
14. Понятие бюджетного федерализма:
- а) дискутируется в экономической литературе;
 - б) рассматривается всеми авторами одинаково.
15. Структура бюджетной системы страны в конце 1990-х – начале 2000-х гг.:
- а) изменялась;
 - б) оставалась неизменной.
16. Принцип сбалансированности бюджетной системы:
- а) исключает возможность бюджетного дефицита;
 - б) не исключает такой возможности.
17. Принцип единства бюджетной системы заключается в единстве:
- а) правовой базы;
 - б) денежной системы;
 - в) форм бюджетной документации и отчётности;
 - г) всё перечисленное.

18. В состав бюджетной системы СССР в 1922 г. Входили:
- а) союзный бюджет и бюджеты союзных республик;
 - б) местные бюджеты;
 - в) всё перечисленное.
19. В 1938 г. в государственные бюджеты союзных республик включались:
- а) республиканские бюджеты союзных республик;
 - б) республиканские бюджеты автономных республик;
 - в) бюджеты местных органов власти;
 - г) всё перечисленное.
20. В начале 2000 –х гг. доля федерального бюджета в консолидированном бюджете страны составляла:
- а) более 40 %;
 - в) менее 40 %.
21. В зарубежной практике при распределении бюджетных доходов и расходов применяются следующие методы:
- а) распределение по формуле;
 - б) особый бюджетный режим;
 - в) индивидуальный подход;
 - г) все перечисленные.
22. Бюджетный федерализм и бюджетные отношения:
- а) равнозначные понятия;
 - б) разные понятия.
23. Налог на добавленную стоимость:
- а) полностью зачисляется в федеральный бюджет;
 - б) распределяется между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ.
24. Государственная Дума рассматривает федеральный бюджет:
- а) в четырех чтениях;
 - б) в трех чтениях;
 - в) в двух чтениях.
25. В случае отклонения проекта бюджета при его рассмотрении в Государственной Думе возможны:
- а) передача проекта в Согласительную комиссию;
 - б) возврат его Правительству на доработку;
 - в) постановка вопроса о доверии Правительству;
 - г) всё перечисленное;
 - д) нет верного ответа.

Тест № 12. Государственный кредит и государственный долг

1. При реализации отношений государственного кредита государство может являться:
 - а) кредитором;
 - б) заёмщиком;
 - в) гарантом или поручителем;
 - г) всё перечисленное;
 - д) ничего из перечисленного.
2. Государственный долг России составляет:
 - а) более 50% ВВП;
 - б) менее 50% ВВП;
 - в) нет верного ответа.
3. Долговые обязательства России могут существовать в форме:
 - а) государственных ценных бумаг, выпускаемых от имени РФ;
 - б) кредитных соглашений и договоров, заключённых от имени РФ в пользу кредиторов;
 - в) переоформления долговых обязательств третьих лиц в государственный долг РФ на основе принятых федеральных законов;
 - г) всё перечисленное.
4. В соответствии с Бюджетным Кодексом РФ изменение условий выпущенного в обращение государственного займа:
 - а) допускается;
 - б) не допускается.
5. А. Смит и Д. Рикардо:
 - а) не допускали использования государственного кредита;
 - б) предлагали широко использовать государственный кредит;
 - в) предлагали использовать государственный кредит лишь в крайних случаях при отсутствии других возможностей восполнения государственных доходов.
6. Российское Правительство:
 - а) осуществляло выпуск еврооблигаций;
 - б) не осуществляло выпуск еврооблигаций.
7. Россия:
 - а) является членом Парижского клуба кредиторов;
 - б) является членом Лондонского клуба кредиторов;
 - в) не является членом ни того, ни другого клуба.

8. В структуре внутреннего общегосударственного долга наибольший удельный вес занимают:
- а) займы центрального правительства;
 - б) муниципальные займы;
 - в) займы государственных предприятий.
9. Структура внешнего долга Российской Федерации
- а) оптимальна;
 - б) неоптимальна.
10. Государственный долг в период с 1995 по 1998 формировался главным образом за счёт:
- а) кредитов Центрального Банка РФ Министерству финансов РФ, выданных на погашение бюджетного дефицита;
 - б) выпуска государственных ценных бумаг;
 - в) всё перечисленное;
 - г) ничего из перечисленного.
11. Государственный долг по объёму:
- а) больше бюджетного дефицита;
 - б) меньше бюджетного дефицита.
12. Государственный кредит и государственный долг:
- а) равнозначные понятия, синонимы;
 - б) государственный кредит более широкое понятие;
 - в) государственный кредит более узкое понятие.
13. По месту размещения государственный долг классифицируется на:
- а) внешний и внутренний;
 - б) долг центрального правительства и субъектов РФ;
 - в) капитальный и текущий.
14. Общегосударственный долг и долг центрального правительства:
- а) равнозначные понятия;
 - б) разные понятия.

Тест 13. Внебюджетные фонды. Целевые бюджетные фонды.

1. К внебюджетным фондам относятся:
- а) Пенсионный фонд России;
 - б) Фонды обязательного медицинского страхования;
 - в) Фонд социального страхования;
 - г) все перечисленные.
2. Специальные внебюджетные фонды:
- а) широко развиты за рубежом;
 - б) за рубежом не развиты;
 - в) за рубежом отсутствуют.

3. Негосударственное пенсионное обеспечение в России:
 - а) существует;
 - б) не существует.
4. Пенсионный фонд России:
 - а) является самостоятельным финансово-кредитным учреждением;
 - б) не является самостоятельным финансово-кредитным учреждением.
5. Субъектами медицинского страхования являются:
 - а) граждане;
 - б) страхователи;
 - в) страховые медицинские организации;
 - г) медицинские учреждения;
 - д) все перечисленные.
6. Страхователями при обязательном медицинском страховании для работающего населения являются:
 - а) Правительство;
 - б) органы государственного управления на местах;
 - в) предприятия, учреждения, организации.
7. Ставки страховых взносов в социальные внебюджетные фонды устанавливаются:
 - а) федеральными законами;
 - б) законами субъектов федерации;
 - в) всё перечисленное.
8. Страховые взносы на обязательное медицинское страхование для бюджетных учреждений осуществляются за счёт:
 - а) средств бюджетов;
 - б) средств внебюджетных фондов;
 - в) средств государственных предприятий;
 - г) средств населения;
 - д) нет верного ответа.
9. Наибольший удельный вес в доходах ПФР занимают:
 - а) страховые взносы работодателей;
 - б) ассигнования из бюджетов;
 - в) страховые взносы населения.
10. Средства Фонда социального страхования используются на следующие цели:
 - а) выплата пособий по временной нетрудоспособности;
 - б) выплата пособий инвалидам с детства;
 - в) санаторно-курортное лечение и оздоровление трудящихся и их семей;
 - г) обеспечение текущей деятельности фонда;
 - д) все перечисленные;
 - е) нет верного ответа.

11. Объём поступлений в социальные внебюджетные фонды составляет:
 - а) примерно половину объёма доходов федерального бюджета;
 - б) около 10% доходов федерального бюджета;
 - в) около половины валового внутреннего продукта.
12. По принадлежности различают следующие виды внебюджетных фондов:
 - а) государственные;
 - б) местные;
 - в) межгосударственные;
 - г) постоянные;
 - д) временные.
13. Наибольший удельный вес в общей сумме расходов целевых бюджетных фондов занимают расходы:
 - а) Пенсионного фонда России;
 - б) Федерального дорожного фонда;
 - в) Государственного фонда борьбы с преступностью;
 - г) нет верного ответа.
14. Главной целью социального обеспечения является:
 - а) рост финансовых ресурсов государства;
 - б) формирование доходов социальных страховых фондов;
 - в) обеспечение нетрудоспособных граждан средствами существования.
15. Расходы на содержание домов-интернатов для инвалидов с детства финансируются за счёт:
 - а) бюджетных средств;
 - б) средств фондов социального страхования;
 - в) средств предприятий.
16. Фонд обязательного медицинского страхования:
 - а) является самостоятельным финансовым учреждением;
 - б) не является самостоятельным финансовым учреждением.
17. Работающие граждане:
 - а) уплачивают страховые взносы в Пенсионный фонд России;
 - б) не уплачивают страховые взносы в Пенсионный фонд России.
18. Страхователями при обязательном медицинском страховании для работающего населения являются:
 - а) органы государственной власти и управления;
 - б) предприятия, учреждения, организации;
 - в) страховые медицинские организации.
19. Добровольное медицинское страхование может осуществляться за счёт:
 - а) прибыли предприятий;
 - б) собственных средств граждан;
 - в) всё перечисленное;
 - г) нет верного ответа.

20. Денежные средства социальных внебюджетных фондов:
- а) являются государственной собственностью;
 - б) не являются государственной собственностью.
21. Базой для расчёта сумм страховых платежей в социальные внебюджетные фонды является:
- а) средства, направленные на оплату труда;
 - б) затраты предприятий;
 - в) прибыль предприятий.
22. Страховые платежи в ПФР:
- а) включаются в затраты предприятий;
 - б) не включаются в затраты предприятий.
23. В общей сумме ресурсов внебюджетных социальных фондов наибольший удельный вес занимают средства:
- а) ПФР;
 - б) Фонда обязательного медицинского страхования;
 - в) Фонда социального страхования;
 - г) нет верного ответа.
24. К социальным внебюджетным фондам относятся:
- а) Федеральный дорожный фонд;
 - б) Фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы;
 - в) Фонд борьбы с преступностью;
 - г) нет верного ответа.
25. Негосударственный пенсионный фонд – это:
- а) коммерческая организация;
 - б) некоммерческая организация.

Тест № 14. Территориальные финансы.

1. Муниципальные бюджеты это:
- а) местные бюджеты;
 - б) бюджеты регионов.
2. Большая часть авторов в состав территориальных финансов включает:
- а) финансы субъектов РФ и местные финансы;
 - б) финансы предприятия и населения;
 - в) нет верного ответа.
3. К местным финансам относятся:
- а) местные бюджеты;
 - б) местные управления ЖКХ;
 - в) трансферты, выделенные субъекту Федерации.
4. Утверждение «Органы местного самоуправления самостоятельно определяют направления расходования средств своих бюджетов:
- а) верно;
 - б) неверно.

5. Фонд финансовой поддержки муниципальных образований:
 - а) может быть создан в бюджете субъекта Федерации;
 - б) не может быть создан в бюджете субъекта Федерации.
6. Местные финансы:
 - а) являются составной частью финансовой системы страны;
 - б) не являются составной частью финансовой системы страны;
 - в) вопрос о включении местных финансов в финансовую систему страны является дискуссионным.
7. Большая часть расходов на образование, здравоохранение и культуру финансируется из:
 - а) федерального бюджета;
 - б) территориальных бюджетов.
8. Расходы на финансирование ЖКХ осуществляются:
 - а) из федерального бюджета;
 - б) из территориальных бюджетов;
 - в) из всех бюджетов, входящих в бюджетную систему России.
9. Наибольший удельный вес в общем объеме финансовых ресурсов субъекта РФ занимают:
 - а) средства бюджета субъекта РФ;
 - б) средства внебюджетных фондов субъекта РФ;
 - в) нет верного ответа.
10. Органы власти субъектов РФ:
 - а) могут выпускать ценные бумаги;
 - б) не могут выпускать ценные бумаги.
11. Местные органы власти:
 - а) могут выпускать ценные бумаги;
 - б) не могут выпускать ценные бумаги.
12. Средства бюджетов и внебюджетных фондов субъекта РФ:
 - а) входят в состав его собственности;
 - б) не входят в состав его собственности.
13. В Бюджетном кодексе:
 - а) оговаривается создание местных внебюджетных фондов;
 - б) не оговаривается создание местных внебюджетных фондов.
14. Налоги и налоговые платежи занимают в доходах бюджетов субъектов РФ:
 - а) значительный удельный вес;
 - б) незначительный удельный вес.
15. В 1990-е годы доля доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете РФ:
 - а) возрастала;
 - б) снижалась.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Александров А.М., Вознесенский Э.А. Финансы социализма. М.: Финансы. 1979 г.
2. Андриюшин С.А., Дадашев А.З. Научные основы организации системы общегосударственного финансового контроля // Финансы. 2002г. № 4.
3. Астапов К.Л. Об исполнении федерального бюджета за 2000 год. // Финансы и кредит. 2002 г. № 8.
4. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. Учебник для вузов. М.: Финансы. ЮНИТИ. 1999 г.
5. Балабанов А., Балабанов И.. Финансы. Санкт-Петербург: «Питер». 2000 г.
6. Балабанов И.Т. Основы финансового менеджмента. Как управлять капиталом? М.: Финансы и статистика. 1995 г.
7. Балабанов И.Т. Финансовый менеджмент. М.: Финансы и статистика. 1994 г.
8. Бегство капитала из России: условия и механизмы репатриации. Интервью с д.э.н., проф., руководителем Центра финансовых и банковский исследований ИЭ РАН В. Сенчаговым. Проблемы теории и практики управления. 1999 г. № 4.
9. Беляев Ю.А. Бюджетный федерализм: зарубежный опыт // Финансы. 1994 г. № 10.
10. Бирман А.М. Очерки теории советских финансов. М.: Финансы. 1968 г.
11. Бондарь Т. Рынок региональных облигаций: проблемы формирования // Финансы. 2002 г. № 1.
12. Бронский М.Г. Финансовая политика СССР. М.: Госфиниздат. 1928 г.
13. Бюджетная система России. Учебник для вузов под ред. Г.Б. Поляка. М.: ЮНИТИ-ДАНА. 1999 г.
14. Бюджетная система Российской Федерации. Учебник под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Юрайт. 2000 г.
15. Бюджетная система Российской Федерации. Учебник под ред. проф. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. М.: Юрайт. 1999 г.
16. Бюджетный Кодекс Российской Федерации, ст.6 «Понятия и термины, применяемые в настоящем Кодексе».
17. Бюджетный процесс в Российской Федерации под ред. Л.Г. Барановой, О.В. Врублевской. М.: ЮНИТИ. 1998 г.
18. Вахрин П.И., Нешиной А.С. Финансы. Учебник. М.: ИВЦ «Маркетинг». 2000 г.
19. Вопросы сущности и функций финансов в системе производственных отношений социализма. М.: Московский финансовый институт. 1988 г.
20. Вопросы экономики. 2002 г. № 5.

21. Годин А.В., Подпорина И.В. Бюджет и бюджетная система РФ. Учебное пособие. М.: Издательский дом «Дашков и К». 2001 г.
22. Годовой отчёт Центрального Банка Российской Федерации за 1997 год. Издатель: Агентство экономической информации «Прайм-ТАСС».
23. Гостев Б.И. О государственном бюджете СССР на 1989 год и об исполнении государственного бюджета СССР за 1987 год. М.: Политиздат. 1988 г.
24. Делягин М. Жестокая любовь Минфина \\\ Эксперт № 22. 2000 г.
25. Дробозина Л.А. Финансы. М.: ЮНИТИ. Финансы. 2000 г.
26. Дьяченко В.П. Вопросы теории финансов. М.: Госфиниздат. 1957 г.
27. Закон Ямало – Ненецкого автономного округа «Об окружном бюджете на 2002 год».
28. Золина П.М. Бюджетный дефицит: символ и реальность \\\ Финансы. 1990 г. № 5.
29. Игудин А.Г. О принципах реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации. Финансы. 1998 г. № 8.
30. К формированию системы общегосударственного финансового контроля в России (материалы круглого стола) \\\ Вопросы экономики. 2002г. № 7.
31. Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И. Проблемы моделирования воздействия межбюджетных трансфертов на фискальное поведение субнациональных властей \\\ Вопросы экономики. № 5. 2002 г.
32. Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. М.: Норма. 2002 г.
33. Лаврушин О.И. О сущности финансов социалистического общества. Финансы СССР. 1987 г. № 3.
34. Лазаревский А.А. Велика Британия пенсионной системой \\\ Финансы и кредит. 2002 г. № 3.
35. Лазаревский А.А., Сушкевич А.Г. Наизнанку и вверх ногами (Пенсионная реформа в России на фоне зарубежного опыта) \\\ Финансы и кредит. 2002 г. № 3.
36. Левчук И.В. Денежное обращение и кредит в СССР. М.: Финансы и статистика. 1986 г.
37. Леонтьев В.Е., Радковская Н.П. Финансы. Деньги. Кредит и банки. Учебное пособие. Санкт-Петербург. 2002 г.
38. Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е изд., т.36.
39. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. Пер. с англ. М.: Дело. 1992 г.
40. Озеров И.Х. Основы финансовой науки. Вып. 1. М. 1908 г.
41. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 1999 год \\\ Деньги и кредит. 1998 г. № 12.

42. Платёжный баланс и внешний долг России в январе-сентябре 2001 года \\ Российская бизнес-газета. 19 февраля 2002 г.
43. Поляк Г.Б. Финансовые проблемы развития регионов \\ Финансы. 2001г. № 9.
44. Родионова В.М. Бюджетная реформа: содержание и проблемы \\ Финансы. 1994 г. № 8.
45. Родионова В.М. Проблемы совершенствования бюджетного законодательства в Российской Федерации \\ Финансы. 1997 г. № 4.
46. Романовский М.В., Врублевская О.В. Финансы, денежное обращение и кредит. Учебник. М.: ЮРАЙТ. 2001 г.
47. Российская газета от 10.01.2001 г.
48. Российская экономика: прогнозы и тенденции \\ 2002 г. № 6.
49. Российская экономика: прогнозы и тенденции \\ 2001 г. № 96.
50. Российская экономика: прогнозы и тенденции. \\ 2002 г., № 3.
51. Сабанти Б.М. Теория финансов. Учебное пособие. 2-е изд. М.: Менеджер. 2000 г.
52. Сабитова Н.М. Бюджетное устройство Российской Федерации: теоретические аспекты. Монография. Казань: Изд-во КФЭИ. 2001 г.
53. Самсонов Н.Ф., Баранникова Н.П., Строкова И.И. Финансы на макроуровне. Учебное пособие для вузов. М.: Высшая школа. 1998 г.
54. Симановский А.Ю. Государственный долг: бремя цивилизации \\ Деньги и кредит. 1996 г. № 6.
55. Советский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия. 1987 г.
56. Точильников Г.М. Социалистические финансы. М.: Финансы. 1974 г.
57. Федеральный закон № 185 – ФЗ от 29 декабря 2001 г. «О бюджете федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2002 год»
58. Финансово-кредитный словарь. М.: Финансы и статистика. 1984г.
59. Финансово-кредитный словарь. М.: Финансы и статистика. 1988г.
60. Финансово-кредитный энциклопедический словарь. М.: Финансы и статистика. 2002 г.
61. Финансовые ресурсы народного хозяйства (Проблемы формирования и использования). Под ред. В.К. Сенчагова. М.: Финансы и статистика. 1982 г.
62. Финансовые ресурсы народного хозяйства. Под ред. В.К. Сенчагова. М.: Финансы и статистика. 1982 г.
63. Финансы и кредит СССР. Составлено авторским коллективом под рук. проф. В.П. Дьяченко.: Госфиниздат. 1940 г.
64. Финансы и кредит СССР. Учебник под руководством проф. В.В. Лаврова. М.: Финансы. 1972 г.

65. Финансы и кредит СССР. Учебное пособие. Составлено авторским коллективом под руководством проф. В.П. Дьяченко. Под ред. д.э.н., проф. Г.А. Козлова. М.: Госфиниздат. 1940 г.
66. Финансы и кредит СССР. Учебное пособие. Составлено авторским коллективом под руководством проф. В.П. Дьяченко. Под ред. д.э.н., проф. Г.А. Козлова. М.: Госфиниздат. 1940 г.
67. Финансы социалистического общества. Учебное пособие. М.: Финансы и статистика. 1985 г.
68. Финансы социалистического общества. Учебное пособие. Под ред. В.М. Родионовой. М.: Финансы и статистика. 1985 г.
69. Финансы СССР. Учебник под ред. М.К. Шерменёва. М.: Финансы. 1977 г.
70. Финансы Учебник для вузов. Под ред. проф. М.В. Романовского, проф. О.В. Врублевской, проф. Б.М. Сабанти. М.: Издательство «Перспектива»; Издательство «Юрайт». 2000 г.
71. Финансы, денежное обращение и кредит. Учебник под ред. академика Г.Б. Поляка, 2-е изд. М.: ЮНИТИ. 2002 г.
72. Финансы, денежное обращение и кредит. Учебник под ред. д.э.н., проф., академика РАЕН В.К. Сенчагова, А.И. Архипова. М.: Проспект. 1999 г.
73. Финансы, денежное обращение и кредит. Учебник под ред. д.э.н., проф., академика РАЕН В.К. Сенчагова, А.И. Архипова. М.: Проспект. 1999 г.
74. Финансы, денежное обращение и кредит. Учебник под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. М.: Юрайт. 2001 г.
75. Финансы, денежное обращение и кредит. Учебник под редакцией д.э.н., проф., академика РАЕН В.К. Сенчагова, д.э.н., проф. А.И. Архипова. М.: Проспект. 1999 г.
76. Финансы. Денежное обращение. Кредит. Учебник для вузов под ред. Г.Б. Поляка. М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2-е изд. 2002 г.
77. Финансы. Деньги. Кредит. Учебник под ред. к.э.н. О.В. Соколовой. М.: Юрист. 2000 г.
78. Финансы. Учебник для вузов. Под ред. проф. Л.А. Дробозиной. М.: Финансы. ЮНИТИ. 1999 г.
79. Финансы. Учебник для вузов. Под ред. проф. М.В. Романовского, проф. О.В. Врублевской, проф. Б.М. Сабанти. М.: Издательство «Перспектива»; Издательство «Юрайт». 2000 г.
80. Финансы. Учебник под ред. В.М. Родионовой. М.: Финансы и статистика. 1985 г.
81. Финансы. Учебник под ред. В.М. Родионовой. М.: Финансы и статистика. 1992 г.
82. Финансы. Учебник под ред. Л.А. Дробозиной. М.: ЮНИТИ. Финансы. 1999 г.

83. Финансы. Учебник под ред. С.И. Лушина, В.А. Слепова. М.: Изд-во Российской экономической академия. 2000 г.
84. Финансы: Учебник для вузов. Под ред. проф. М.В. Романовского, проф. О.В. Врублевской, проф. Б.М. Сабанти. М.: Издательство «Перспектива»; Издательство «Юрайт». 2000 г.
85. Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами. Опыт. Проблемы. Перспективы. М.: Дело. 2000 г.
86. Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело. 2002 г.
87. Христенко В.Б. Развитие бюджетного федерализма в России: итоги 1990-х годов и задачи на перспективу // Вопросы экономики. 2002 г. № 2.
88. Швецов А. Потребности муниципальных образований в финансовых средствах и бюджетно-налоговые возможности их удовлетворения. // Российский экономический журнал. 2001 г. № 7.
89. Шереметьев М.К. Финансы СССР. Учебник. М.: Финансы и статистика. 1977 г.
90. Штайльманн Клаус. Природа экономического кризиса в России и сценарий выхода из него. // Проблемы теории и практики управления. 1999 г. № 5.
91. Экономическое развитие России. 2001 г. № 7.
92. Эксперт. 2002 г. № 27 от 15 июля 2002 г.
93. Юткина Т.Ф. Налоги и налогообложение. М.: Инфра-М. 1998 г.
94. Яндиев М.И. Уровни бюджетной системы в России // Финансы. 2000 г. № 2.
95. WWW. OLMA+ RU © 2001.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

| Департаменты | Управления | Учреждения |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • управления делами и кадров Министерства • бюджетной политики • налоговой политики • управления государственным внутренним долгом • отраслевого финансирования • бюджетных кредитов и гарантий • государственного финансового контроля • межбюджетных отношений • валютно-экономический • социальной сферы и науки • оборонного комплекса и правоохранительных органов • финансирования государственного аппарата • валютного контроля • методологии бухгалтерского учёта и отчётности • финансово-хозяйственного обеспечения и капитального строительства • юридический • макроэкономической политики и банковской деятельности • страхового надзора • международного сотрудничества и управления внешним долгом • организации аудиторской деятельности • информационно-технический | <ul style="list-style-type: none"> • главное управление федерального казначейства • по защите информации • драгоценных металлов и драгоценных камней • зарубежных финансовых активов • по связям с государственными и общественными организациями | <ul style="list-style-type: none"> • по формированию государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, хранению, отпуску и использованию драгоценных металлов и драгоценных камней (ГОХРАН) • по эксплуатации административных зданий и дачного хозяйства |

Наркомы и министры финансов России, СССР и РСФСР

1. Васильев Алексей Иванович - 09.1802.
2. Голубцов Фёдор Александрович - 08.1807.
3. Гурьев Дмитрий Александрович – 01.1810.
4. Канкрин Егор Францевич – 04.1823.
5. Вронченко Фёдор Павлович – 05.1844.
6. Брок Пётр Фёдорович – 04.1852.
7. Княжевич Александр Максимович – 03.1858.
8. Рейтерн Михаил Христофорович – 01.1862.
9. Грейг Самуил Алексеевич – 07.1878.
10. Абаза Александр Аггеевич – 10.1880.
11. Бунге Николай Христианович – 05.1881.
12. Вышнеградский Иван Алексеевич – 01.1887.
13. Витте Сергей Юльевич – 08.1892.
14. Плеске Эдуард Дмитриевич – 08.1903.
15. Коковцев Владимир Николаевич – 02.1904 и 04.1906.
16. Шипов Иван Павлович – 10.1905.
17. Барк Пётр Львович – 01.1914.
18. Терещенко Михаил Иванович – 03.1917.
19. Шингарёв Андрей Иванович – 05.1917.
20. Некрасов Николай Виссарионович – 07.1917.
21. Бернацкий Михаил Владимирович – 09.1917.
22. Скворцов-Степанов Иван Иванович – 10. 1917 г.
23. Менжинский Вячеслав Рудольфович – 01.1918г.
24. Гуковский Исидор Эммануилович –03. 1918 г.
25. Крестинский Николай Николаевич – 08. 1918г. и 03.1921.
26. Сокольников Григорий Яковлевич –11.1922 г.
27. Брюханов Николай Павлович – 01.1926
28. Григорий Фёдорович Гринько – 10.1930.
29. Чубарь Влас Яковлевич –08. 1937
30. Зверев Арсений Григорьевич –01. 1938 и 12.1948.
- 31.Косыгин Алексей Николаевич –02. 1948
32. Гарбузов Василий Фёдорович –05. 1960
33. Гостев Борис Иванович – 12.1985.
34. Павлов Валентин Сергеевич – 07.1989.
35. Орлов Владимир Ефимович – 03.1991.
36. Умнов Михаил Николаевич – 04.1939.
37. Сафронов Арсений Михайлович – 10.1939 и 07.1945.
38. Посконов Алексей Андреевич – 04.1941.

39. Фадеев Иван Иванович – 09.1949.
40. Бобровников Андрей Андреевич – 03.1973.
41. Фёдоров Борис Григорьевич – 06.1990 и 03.1993.
42. Лазарев Игорь Николаевич – 12.1990.
43. Гайдар Егор Тимурович – 11.1991.
44. Барчук Василий Васильевич – 04.1992.
45. Дубинин Сергей Константинович – 01.1994.
46. Пансков Владимир Георгиевич – 11.1994.
47. Лившиц Александр Яковлевич – 08.1996.
48. Чубайс Анатолий Борисович – 03.1997.
49. Задорнов Михаил Михайлович – 11.1997.
50. Касьянов Михаил Михайлович – 05.1999.
51. Кудрин Алексей Леонидович – 05.2000.
52. Силуанов Антон Германович – 12.2011.

Исполнение закона о федеральном бюджете на 1999-2000 гг.

| Наименование показателей | 2000 год | | | 1999 год | | Процент роста к 1999 г |
|--|--|----------------------------|--------------------------------|----------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| | Утверждено законом «о федеральном бюджете на 2000 год» | Факт (кассовое исполнение) | Процент исполнения в 2000 году | Факт (кассовое исполнение) | Процент исполнения в 1999 году | Факт (2000)/ факт (1999) |
| Налоговые доходы | 949912,7 | 964782,1 | 101,6 % | 509696,7 | 127,6 % | 189,3 % |
| Налог на прибыль, прирост капитала | 198880,1 | 205650,2 | 103,4 % | 101330,9 | 164,9 % | 202,9 % |
| Подоходный налог с физических лиц | 27542,6 | 27367,7 | 99,4 % | 19951,2 | 79,1 % | 137,2 % |
| Налоги на товары и услуги. Лицензионные и регистрационные сборы | 504199,3 | 504931,5 | 100,1 % | 307463,5 | 131,8 % | 164,2 % |
| Налог на добавленную стоимость | 366750,5 | 371511,0 | 101,3 % | 221063,6 | 153,8% | 168,1 % |
| Акцизы | 131533,6 | 131092,2 | 99,7 % | 80743,3 | 98,4 % | 162,4 % |
| Налоги на совокупный доход | 2501,8 | 2589,2 | 103,5 % | 1259,6 | 44,8 % | 205,6 % |
| Налоги на имущество | 1102,6 | 1289,9 | 117,0 % | 749,3 | 253,1 % | 172,1 % |
| Платежи за пользование природными ресурсами | 17841,2 | 18569,0 | 104,1 % | 10576,5 | 111,5 % | 175,6 % |
| Таможенные пошлины и иные таможенные сборы и пошлины | 226842,4 | 229224,2 | 101,0 % | 86196,1 | 94,5 % | 265,9 % |
| Неналоговые доходы | 63789,4 | 74711,5 | 117,1 % | 49192,4 | 149,0 % | 151,9 % |
| Доход от имущества, находящегося в государственной собственности или от деятельности | 24731,6 | 31568,8 | 127,6 % | 7386,0 | 93,4 % | 427,4 % |
| Дивиденды по акциям, принадлежащим государству | 5061,6 | 5676,4 | 112,1 % | 1304,3 | 87,0 % | 435,2 % |
| Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности | 1140,0 | 1630,4 | 143,0 % | 2409,6 | 58,6 % | 67,7 % |

²¹⁷ Астапов К.Л. Об исполнении федерального бюджета за 2000 год. // Финансы и кредит. 2002 г. № 8. С. 8-9

Продолжение прил. 3

| | | | | | | |
|--|-----------|-----------|---------|----------|---------|----------|
| Доходы от внешнеэкономической деятельности | 34387,2 | 37389,1 | 108,7 % | 36439,8 | 156,4 % | 102,6 % |
| Прочие налоговые доходы | 4670,6 | 5753,63 | 123,2 % | 540,1 | 39,4% | 1065,3 % |
| Доходы целевых бюджетных фондов | 89799,9 | 92915,3 | 103,5 % | 56633,4 | 136,3 % | 164,1 % |
| Расходы | 1014196,3 | 1029184,1 | 101,5 % | 664244,4 | 115,5 % | 154,9 % |
| Государственное управление и местное самоуправление | 26842,6 | 25003,6 | 93,1 % | 14846,3 | 108,0 % | 168,4 % |
| Судебная власть | 8562,2 | 8277,7 | 96,7 % | 4979,5 | 102,7 % | 166,2 % |
| Международная деятельность | 39487,3 | 10874,3 | 27,5 % | 59077,0 | | 18,4 % |
| Национальная оборона | 209445,0 | 191727,6 | 91,5 % | 115594,3 | 123,4 % | 165,9 % |
| Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства | 111547,1 | 103393,1 | 92,7 % | 55593,3 | 108,3 % | 186,0 % |
| Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу | 17094,7 | 17396,4 | 101,8 % | 11312,3 | 97,2 % | 153,8 % |
| Промышленность, энергетика и строительство | 38126,0 | 35099,1 | 92,1 % | 17121,6 | 117,4 % | 205,0 % |
| Сельское хозяйство и рыболовство | 15440,2 | 13392,5 | 86,7 % | 8840,4 | 95,2 % | 151,5 % |
| Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография, геодезия | 4073,5 | 4110,9 | 100,9 % | 2894,9 | 99,7 % | 142,0 % |
| Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика | 1900,6 | 1852,2 | 97,5 % | 940,7 | 104,3 % | 196,9 % |
| Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий | 9599,0 | 9449,7 | 98,4 % | 7499,4 | 102,1 % | 126,0 % |
| Образование | 37644,2 | 38127,6 | 101,3 % | 20930,0 | 100,3 % | 182,2 % |
| Культура, искусство и кинематография | 5398,8 | 5193,5 | 96,2 % | 2879,7 | 94,0 % | 180,3 % |
| Средства массовой информации | 6139,9 | 6095,6 | 99,3 % | 1997,5 | 95,7 % | 305,2 % |
| Здравоохранение и физическая культура | 16998,0 | 16879,2 | 99,3 % | 10138,3 | 99,0 % | 166,5 % |

Продолжение прил. 3

| | | | | | | |
|--|----------|----------|---------|----------|---------|----------|
| Социальная политика | 66757,5 | 67991,8 | 101,8 % | 49193,4 | 117,5 % | 138,2 % |
| Обслуживание государственного долга | 188721,7 | 257852,8 | 136,6 % | 160175,6 | 96,0 % | 161,0 % |
| Пополнение государственных запасов и резервов | 190,9 | 165,6 | 86,7 % | 93,3 | -4,1 % | 177,5 % |
| Финансовая помощь бюджетам других уровней | 97273,8 | 101208,2 | 104,0 % | 62742,3 | 144,4 % | 161,3 % |
| Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров | 3676,2 | 3485,9 | 94,8 % | 3598,4 | 207,3 % | 96,9 % |
| Мобилизационная подготовка экономики | 834,6 | 640,8 | 76,8 % | 596,6 | 132,6 % | 107,4 % |
| Исследование и использование – космического пространства | 4740,4 | 4316,0 | 91,0 % | 3333,7 | 112,0 % | 129,5 % |
| Прочие расходы | 6391,3 | 6920,2 | 108,3 % | 6343,4 | 66,5 % | -109,1 % |
| Целевые бюджетные фонды | 97260,8 | 97679,8 | 100,4 % | 56209,3 | 127,6 % | 173,8 % |

Приложение 4

Общая схема разграничения основных расходных полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации к 2005 г.

| № п/п | Функция | Нормативное правовое регулирование | Обеспечение Финансовыми средствами | Организация предоставления |
|-------|---|------------------------------------|------------------------------------|----------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1. | Бюджетные услуги общего характера | Ф | Ф | Ф |
| 1.1 | Функционирование главы государства - Президента РФ | Ф | Ф | Ф |
| 1.2 | Функционирование законодательных (представительных) и исполнительных органов федеральной государственной власти | Р | Р | Р |
| 1.3 | Функционирование законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов РФ | Р | Р | Р |
| 1.4 | Функционирование представительных и исполнительных органов местного самоуправления | М | М | М |
| 1.5 | Проведение выборов и референдумов: | | | |
| | федеральных | Ф | Ф | Ф |
| | региональных | Ф + Р | Р | Р |
| | местных | Ф + М | М | М |
| 1.6 | Сбор налогов: | | | |
| | федеральные налоги | Ф | Ф | Ф |
| | региональные | Ф+р | Ф+р | Ф |
| | местные | Ф+м | Ф+м | Ф |
| 1.7 | Распоряжение бюджетными средствами и контроль за ними (финансовые органы, Счетная палата РФ, КРУ) | | | |
| | федеральными | Ф | Ф | Ф |
| | региональными | Ф+р | Р | Р |
| | местными | Ф+м | М | М |

Продолжение прил. 4

| | | | | |
|------|--|-------|-----|-----|
| 1.8 | Архивная служба: | | | |
| | федеральная | Ф | Ф | Ф |
| | региональная | Ф+р | Р | Р |
| | местная | ф+м | М | м |
| 1.9 | Учет земли и недвижимости: | | | |
| | составление единого земельного кадастра | Ф | Ф | Ф |
| | учет недвижимости для целей налогообложения | Ф+р+м | М | М |
| 1.10 | Запись актов гражданского состояния | Ф | Ф+р | Р+м |
| 1.11 | Государственный статистический учет | Ф | Ф | Ф |
| 1.12 | Регистрация патентов и товарных знаков | Ф | Ф | Ф |
| 1.13 | Санитарно-эпидемиологический и ветеринарный надзор | Ф | Ф | Ф |
| 1.14 | Стандартизация и метрология | Ф | Ф | Ф |
| 1.15 | Геодезия и картография | Ф | Ф | Ф |
| 1.16 | Гидрометеорология | Ф | Ф | Ф |
| 1.17 | Семеноводство и племеноводство | Ф | Ф | Ф |
| 1.18 | Федеративная и национальная политика | Ф+р | Ф+р | Ф+р |
| 1.19 | Международная деятельность | Ф | Ф | Ф |
| 1.20 | Судебная власть | Ф | Ф | Ф |
| | Федеральная судебная система | Ф | Ф | ФР |
| | Мировые судьи | Ф+р | Р | Р |
| 1.21 | Национальная оборона (включая воинский учет, мобилизационную подготовку, военный космос) | Ф | Ф | Ф |
| 1.22 | Утилизация и ликвидация вооружений | Ф | Ф | Ф |
| 1.23 | Правоохранительная деятельность и | | | |
| | обеспечение общественной безопасности | | | |
| | Органы внутренних дел: | | | |
| | борьба с организованной преступностью и особо опасными преступлениями | Ф | Ф | Ф |

Продолжение прил. 4

| | | | | |
|------|--|-------|-----|-----|
| | борьба с прочими преступлениями | Ф+Р | Ф+Р | Р |
| | охрана общественного порядка | Ф+Р+М | Р+М | М |
| | безопасность движения | Ф | Р | Р |
| | Внутренние войска | Ф | Ф | Ф |
| | Уголовно-исполнительная система | Ф | Ф | Ф |
| | Органы налоговой полиции | Ф | Ф | Ф |
| | Органы государственной безопасности | Ф | Ф | Ф |
| | Органы пофаничной службы | Ф | Ф | Ф |
| | Таможенные органы | Ф | Ф | Ф |
| | Органы прокуратуры | Ф | Ф | Ф |
| | Противопожарная служба | Ф+р | Ф+р | Р+м |
| 1.24 | Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу | Ф | Ф | Ф |
| 1.25 | Исследование и использование космического пространства | Ф | Ф | Ф |
| 1.26 | Средства массовой информации органов власти | | | |
| | федеральных | Ф | Ф | Ф |
| | региональных | Р | Р | Р |
| | местных | м | м | М |
| 1.27 | Охрана окружающей среды и природные ресурсы | | | |
| | объекты и мероприятия федерального значения | Ф | Ф | Ф |
| | объекты и мероприятия регионального значения | Р | Р | Р |
| | объекты и мероприятия местного значения | м | м | М |
| 1.28 | Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий | | | |
| | федерального значения | Ф | Ф | Ф |
| | регионального значения | Р | Ф+р | Р |
| 1.29 | Гражданская оборона | Ф | Ф | Ф |
| 1.30 | Связь почта, телеграф | Ф | Ф | Ф |

Продолжение прил. 4

| | | | | |
|------|--|-------|-------|-------|
| | Телефон | Р | Р | Р |
| 1.31 | Служба воздушного транспорта | Ф | Ф | Ф |
| 2 | Бюджетные услуги населению | | | |
| 2.1 | Образование: | | | |
| | дошкольное | м | м | М |
| | общее (школьное) поддержание системы | Ф+р+м | м | М |
| | общее (программы развития) | Ф+р+м | Ф+р+м | Ф+р+м |
| | школы-интернаты | Ф+р | Р | Р |
| | начальное и среднее профессиональное образование | Ф+р | Ф+р | Р |
| | начальное и среднее профессиональное образование для инвалидов | Ф+р | Ф+р | Ф+р |
| | переподготовка и повышение квалификации- | Ф+р | Ф+р | Ф+р |
| | высшее образование | Ф+р | Ф+р | Ф+р |
| 2.2 | Культура, искусство, рекреация: | | | |
| | объекты (программы) федерального значения | Ф | Ф | Ф |
| | объекты (программы) регионального значения | Р | Р | Р |
| | объекты (программы) местного значения | м | м | М |
| 2.3 | Здравоохранение: | | | |
| | высокоспециализированное | Ф | Ф | Ф |
| | среднеспециализированное | Ф+р | Р | Р |
| | общее (платежи в систему ОМС) | Ф | Р+м | Р+м |
| | программы развития | Ф+р+м | Ф+р+м | Ф+р+м |
| 2.4 | Спорт высших достижений и национального резерва | Ф | Ф+р | Ф+р |
| | Массово-оздоровительный | м | м | М |
| 2.5 | Социальная политика: | | | |
| | учреждения социального обеспечения | | | |
| | (дома-интернаты, детские дома-интернаты, центры социального обслуживания и реабилитации) | Ф+р | Ф+р | Ф+р+м |

Продолжение прил. 4

| | | | | |
|------|--|-------|-------|-------|
| | молодежная политика | Р | Р | Р |
| | социальные выплаты и льготы в соответствии с федеральным законодательством | Ф | Ф | Р+м |
| 2.6 | Пенсионное обеспечение | Ф | Ф | Ф |
| 2.7 | Политика занятости: | | | |
| | государственная служба занятости | Ф | Ф | Ф |
| | пособия по безработице | Ф | Ф | Ф |
| | активные программы | Ф+р | Ф+р | Ф+р |
| 2.8 | Миграционная политика | Ф | Ф | Ф |
| 2.9 | Жилищное хозяйство (ремонт и обслуживание жилых домов) | м | м | М |
| 2.10 | Коммунальное хозяйство | м | м | М |
| 2.11 | Благоустройство территории | м | м | М |
| 3 | Экономическая политика | | | |
| 3.1 | Регулирование национальной экономики | | | |
| | атомная промышленность | Ф | Ф | Ф |
| | рыбное хозяйство | Ф | Ф | Ф |
| | антимонопольная политика | Ф | Ф | Ф |
| | мероприятия по развитию рыночной | | | |
| | инфраструктуры (включая поддержку малого бизнеса) | Ф+р+м | Ф+р+м | Ф+р+м |
| | Лицензирование деятельности: | | | |
| | федерального значения | Ф | Ф | Ф |
| | регионального | Ф+р | Р | Р |
| | местного | Ф+м | м | М |
| 3.2 | Функционирование и развитие производственной инфраструктуры | | | |
| | Дорожное хозяйство: | | | |
| | федеральное | Ф | Ф | Ф |
| | региональное | Ф+р | Ф+р | Ф+р |
| | местное | Ф+р+м | Р+м | Р+м |
| | Транспорт: | | | |
| | воздушный, морской | Ф | Ф | Ф |
| | автомобильный, речной, метрополитен | Ф+р+м | Ф+р+м | ф+р+м |
| | междугородный автомобильный | Ф+р | Р | Р |

Продолжение прил. 4

| | | | | |
|--------------|--|-------|-----|-----|
| | пассажирский транспорт, местный (внутригородской) общественный транспорт | Ф+р+м | Р+м | Р+м |
| 3.3 | Реструктуризация производства: | | | |
| | конверсия оборонной промышленности | Ф | Ф | Ф |
| | конверсия угольной промышленности | Ф | Ф | Ф |
| | поддержка приоритетных отраслей национальной экономики | Ф | Ф | Ф |
| | поддержка сельского хозяйства | Ф | Ф+р | Ф+р |
| 3.4 | Управление государственным и муниципальным имуществом: | | | |
| | федеральное имущество | Ф | Ф | Ф |
| | региональное | Р | Р | Р |
| | муниципальное | м | м | М |
| 3.5 | Восстановление природоресурсного потенциала | Ф | Ф | Ф |
| | объекты и мероприятия федерального значения | Ф | Ф | Ф |
| | объекты и мероприятия регионального значения | Р | Р | Р |
| ¹ | объекты и мероприятия местного значения | м | м | М |
| 4 | Прочие функции | | | |
| 4.1 | Обслуживание государственного долга: | | | |
| | обслуживание государственного долга РФ | Ф | Ф | Ф |
| | Обслуживание государственного долга субъектов РФ | Ф+р | Р | Р |
| | Обслуживание муниципального долга | Ф+м | м | М |
| 4.2 | Пополнение государственных запасов и резервов | Ф | Ф | Ф |

Окончание прил. 4

| | | | | |
|-----|---|-----|---|---|
| 4.3 | Резервные фонды (непредвиденные расходы): | | | |
| | федеральный | Ф | Ф | Ф |
| | региональный | Р | Р | Р |
| | муниципальный | М | М | М |
| 4.4 | Выравнивание бюджетной обеспеченности | * | | |
| | Субъектов РФ | Ф | Ф | Ф |
| | Муниципальных образований | Ф+р | Р | Р |

Обозначения.

Органы власти (бюджет): Ф - федеральные;

Р - региональные (субъекты РФ);

М - местные (муниципальные образования);

+ -совместные полномочия (софинансирование).

Приложение 5

Общая схема разграничения основных налоговых полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы в Российской Федерации к 2005 г.

| НАЛОГ | Статус | Зачисление, % от общего объема поступлений | | |
|---|--------|--|----------------------|-----------------|
| | | Федеральный бюджет | Региональные бюджеты | Местные бюджеты |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Таможенные пошлины | Ф | 100 | . | - |
| НДС | Ф | 100 | - | - |
| Налог на добычу полезных ископаемых: | Ф | | | |
| Углеводородного сырья | | 80 | 20* | - |
| Общераспространенных полезных ископаемых прочих полезных ископаемых | | 40 | 100* 60* | |
| Добываемых на континентальном шельфе | | 100 | | |
| Акцизы (газ, бензин, спирт, автомобили, товары, ввозимые в РФ) | Ф | 100 | - | - |
| Акцизы на спирт из пищевого сырья и ликероводочные изделия | Ф | 50 | 50 | |
| Прочие акцизы | Ф | - | 100 | - |
| Налог на доходы физических лиц | Ф | - | 50 | 50" |
| Налог на наследование | Ф | - | 100 | - |
| Налог на прибыль предприятий | Ф | 31 | 61* | 8 |
| Транспортный налог | Р | - | 100 | - |
| Налог с продаж | Р | - | 40 | 60** |
| Экологические платежи (налоги) | Р | . | 50 | 50 |
| Налог на игорный бизнес | Р | - | 80 | 20 |
| Налог на недвижимость (имущество, землю) | М | | | 1ПП 1 UU |
| Налоги на совокупный доход | М | - | - | 100 |
| Налог на рекламу | М | - | - | 100 |

Обозначения: Ф - федеральный бюджет; Р - региональный бюджет (субъектов Российской Федерации); М - местный бюджет (муниципальных образований); * - с возможным выделением части отчислений для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований; ** - с возможным выделением в составе данной доли минимально гарантированной и выравнивающей частей.

Приложение 6
 Формы финансовой помощи из федерального бюджета субъектам РФ

| Характеристики | Фонд финансовой поддержки субъектов РФ | Фонд компенсаций | Фонд софинансирования социальных расходов | Фонд, регионального развития | Фонд реформирования региональных финансов |
|--------------------------------------|---|--|---|--|--|
| Цель | Выравнивание бюджетной обеспеченности по текущим расходам | Финансирование федеральных законов (как правило, социальных пособий и льгот населению) | Стимулирование приоритетных расходов и поддержка реформ в социальной сфере | Поддержка развития региональной инфраструктуры | Поддержка и стимулирование бюджетных реформ |
| Принцип распределения | Формула на основе оценки налогового потенциала и нормативных расходов | Формула на основе численности лиц, имеющих право на получение социальной помощи (льгот) | Формула на основе нормативных расходов и их частичного возмещения (с оценкой хода реформ) | На основе конкурсного отбора инвестиционных проектов | Конкурс (программы реформ и их выполнение) |
| Тип финансовой помощи | Дотация (с выделением средств с особыми условиями перечисления и/или использования) | Субвенция на финансирование федеральных законов | Субсидия (долевая) на определенную функциональную статью расходов (отрасль) | Субсидия (как правило, долевая) на финансирование инвестиционных проектов и программ | Субсидия (субвенция) на определенный тип (направление) расходов |
| Условия предоставления | Для высокодотационных регионов – кассовое обслуживание бюджетов Федеральным казначейством | Целевое использование средств | Уровень расходов не ниже нормативного и выполнение программы реформ | Софинансирование | Выполнение программы реформ |
| Порядок перечисления (использования) | Финансовым органам | Гражданам и предприятиям (организациям) через территориальные органы Федерального казначейства | Финансовым органам при подтверждении проведенных расходов на соответствующую статью | Предприятиям (организациям) через органы Федерального казначейства | Финансовым органам при подтверждении произведенных или включенных в бюджет расходов на проведение бюджетных реформ и оздоровление государственных финансов |
| Статус | Действует с 1994 г. | Действует с 2001 г. | Вводится в 2003-2004 гг. | Действует с 2000 года, новый механизм вводится в 2002-2003 гг. | Срок действия - 2001-2004 гг. |

Приложение 7

Нормативы отчислений федеральных налогов и сборов в федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ на 2004 год, в %

| Код бюджетной классификации Российской Федерации | Наименование налога (сбора) | Федеральный бюджет | Консолидированные бюджеты субъектов РФ |
|--|---|--------------------|--|
| 1010100 | Налог на прибыль организаций | | |
| 1010101 | Налог на прибыль организаций, зачисляемый в федеральный бюджет | 100 | |
| 1010102 | Налог на прибыль организаций, зачисляемый в бюджеты субъектов Российской Федерации | | 100 |
| 1010103 | Налог на прибыль организаций с доходов иностранных организаций, не связанных с деятельностью в Российской Федерации через постоянное представительство, за исключением доходов, полученных в виде дивидендов и процентов по государственным и муниципальным ценам | 100 | |
| 1010105 | Налог на прибыль организаций с доходов, полученных в виде дивидендов от российских организаций российскими организациями | 100 | |
| 1010107 | Налог на прибыль организаций с доходов, полученных в виде дивидендов от российских организаций иностранными организациями и от иностранных организаций российскими организациями | 100 | |
| 1010108 | Налог на прибыль организаций с доходов, полученных в виде процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам | 100 | |
| 1010110 | Налог на прибыль организаций, зачисляемый в местные бюджеты | | 100 |
| 1010200 | Налог на доходы физических лиц | | 100 |
| 1010400 | Налог на игорный бизнес | | |
| 1010401 | Налог на игорный бизнес, зачисляемый в федеральный бюджет (в части сумм по расчетам за 2003 год и погашения задолженности прошлых лет) | 100 | |
| 1010402 | Налог на игорный бизнес, зачисляемый в бюджеты субъектов Российской Федерации | | 100 |
| 1020100 | Налог на добавленную стоимость | 100 | |

Продолжение прил. 7

| | | | |
|----------------|---|-----|-----|
| 1020200 | Акцизы по подакцизным товарам (продукции) и отдельным видам минерального сырья, производимым на территории Российской Федерации | | |
| 1020201 | Этиловый спирт из пищевого сырья, в том числе этиловый спирт-сырец из пищевого сырья | 50 | 50 |
| 1020202 | Этиловый спирт из всех видов сырья, за исключением пищевого, в том числе этиловый спирт-сырец из всех видов сырья, за исключением пищевого | 100 | |
| 1020203 | Спиртосодержащая продукция | 50 | 50 |
| 1020204 | Табачные изделия | 100 | |
| 1020205 | Ювелирные изделия (в части погашения задолженности прошлых лет) | | 100 |
| 1020206 | Бензин автомобильный | 40 | 60 |
| 1020207 | Бензин автомобильный, дизельное топливо, масло для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей (в части погашения задолженности прошлых лет, образовавшейся до 1 января 2003 года) | 100 | |
| 1020208 | Легковые автомобили и мотоциклы | 100 | |
| 1020209 | Природный газ (в части сумм по расчетам за 2003 год и погашения задолженности прошлых лет) | 100 | |
| 1020210 | Нефть и стабильный газовый конденсат (в части погашения задолженности прошлых лет) | 100 | |
| 1020211 | Дизельное топливо | 40 | 60 |
| 1020213 | Масло для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей | 40 | 60 |
| 1020215 | Вина | | 100 |
| 1020217 | Пиво | | 100 |
| 1020220 | Алкогольная продукция с объемной долей этилового спирта свыше 25 процентов (за исключением вин) | | 100 |
| 1020230 | Алкогольная продукция с объемной долей этилового спирта свыше 9 до 25 процентов включительно (за исключением вин) | | 100 |
| 1020240 | Алкогольная продукция с объемной долей этилового спирта до 9 процентов включительно (за исключением вин) | | 100 |
| 1020250 | Алкогольная продукция с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов (за исключением вин) в части сумм по расчетам за 2003 год | | |
| 1020251 | При реализации производителями, за исключением реализации на акцизные склады | 50 | 50 |

Продолжение прил. 7

| | | | |
|---------------------|--|------------|------------|
| 1020252 | При реализации производителями на акцизные склады | 100 | |
| 1020253 | При реализации с акцизных складов | | 100 |
| 1020300 | Акцизы по подакцизным товарам и продукции, ввозимым на территорию Российской Федерации | 100 | |
| 1020400 | Лицензионные и регистрационные сборы | | |
| 1020411 | Лицензионный сбор за право на производство и оборот этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции, зачисляемый в федеральный бюджет | 100 | |
| 1020412, 1020413 | Лицензионный сбор за право на производство и оборот этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции, зачисляемый в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты | | 100 |
| 1020431 | Прочие лицензионные и регистрационные сборы, зачисляемые в федеральный бюджет | 100 | |
| 1020600 | Налог на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте (в части погашения задолженности прошлых лет) | 60 | 40 |
| 1040300 | Налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения | | 100 |
| 1040400 | Налог на операции с ценными бумагами | 100 | |
| 1050100 | Платежи за пользование недрами (в части погашения задолженности прошлых лет) | | |
| 1050110 | Платежи за проведение поисковых и разведочных работ | | 100 |
| 1050121 | Платежи за добычу общераспространенных полезных ископаемых | | 100 |
| 1050123 | Платежи за добычу углеводородного сырья: на территории автономного округа, входящего в состав края или области | 20 | |
| | в том числе: | | |
| | в бюджет округа | | 60 |
| | в бюджет края или области | | 20 |
| | на остальных территориях | 40 | 60 |
| 1050124 | Платежи за добычу подземных вод | 40 | 60 |

Продолжение прил. 7

| | | | |
|---------|--|--|------|
| 1050125 | Платежи за добычу полезных ископаемых из уникальных месторождений и групп месторождений федерального значения | В порядке, установленном соглашением | |
| 1050126 | Платежи за добычу других полезных ископаемых: на территории автономного округа, входящего в состав края или области | 12,5 | |
| | в том числе: | | |
| | в бюджет округа | | 75 |
| | в бюджет края или области | | 12,5 |
| | на остальных территориях | 25 | 75 |
| 1050130 | Платежи за пользование недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых | | 100 |
| 1050140 | Платежи за пользование недрами территориального моря Российской Федерации | 40 | 60 |
| 1050150 | Платежи за пользование недрами континентального шельфа Российской Федерации | 100 | |
| 1050160 | Платежи за пользование недрами при реализации соглашений о разделе продукции | В порядке, установленном соглашением в соответствии с законодательством, действовавшим на дату подписания соглашения | |
| 1050161 | Разовые платежи (бонусы), регулярные платежи (роялти) | В порядке, установленном соглашением в соответствии с законодательством, действовавшим на дату подписания соглашения | |
| 1050162 | Ежегодные платежи за проведение поисковых и разведочных работ (рентале) и платежи за договорную акваторию и участки морского дна | В порядке, установленном соглашением в соответствии с законодательством, действовавшим на дату подписания соглашения | |

Продолжение прил. 7

| | | | |
|----------------|---|------------|------|
| 1050200 | Платежи за пользование континентальным шельфом Российской Федерации | 100 | |
| 1050300 | Налог на добычу полезных ископаемых | | |
| 1050310 | Налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья | | |
| 1050311 | Нефть, взимаемая: | | |
| | на территории автономного округа, входящего в состав края или области | 81,6 | |
| | в том числе: | | |
| | в бюджет округа | | 13,4 |
| | в бюджет края или области | | 5 |
| | на остальных территориях | 85,6 | 14,4 |
| 1050312 | Газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья | 100 | |
| 1050313 | Газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья, взимаемый: | | |
| | на территории автономного округа, входящего в состав края или области | 81,6 | |
| | в том числе: | | |
| | в бюджет округа | | 13,4 |
| | в бюджет края или области | | 5 |
| | на остальных территориях | 85,6 | 14,4 |
| 1050320 | Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых | | 100 |
| 1050340 | Налог на добычу прочих полезных ископаемых | 40 | 60 |
| 1050350 | Налог на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, при добыче полезных ископаемых из недр за пределами территории Российской Федерации | 100 | |

Продолжение прил. 7

| | | | |
|----------------|--|------------|------------|
| 1050360 | Регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) при исполнении соглашений о разделе продукции, взимаемые: на территории автономного округа, входящего в состав края или области в том числе: | 81,6 | |
| | в бюджет округа | | 13,4 |
| | в бюджет края или области | | 5 |
| | на остальных территориях | 85,6 | 14,4 |
| 1050500 | Водный налог | | 100 |
| 1050800 | Сбор за пользование объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов | | |
| 1050801 | Сбор за пользование объектами животного мира | | 100 |
| 1050802 | Сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты) | 70 | * |
| 1050803 | Сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам) | 100 | |
| 1050900 | Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы | | |
| 1050901 | Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, зачисляемые в федеральный бюджет | 100 | |
| 1050902 | Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, зачисляемые в бюджеты субъектов Российской Федерации, за исключением уплачиваемых при добыче общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод, используемых для местных нужд | | 100 |
| 1050903 | Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы при добыче общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод, используемых для местных нужд, зачисляемые в бюджеты субъектов Российской Федерации | | 100 |
| 1060100 | Таможенные пошлины | | |
| 1060110 | Ввозные таможенные пошлины | 100 | |
| 1060120 | Вывозные таможенные пошлины | 100 | |
| 1064000 | Прочие налоги и пошлины, взимаемые в связи с осуществлением внешнеэкономических операций | 100 | |

Продолжение прил. 7

| | | | |
|----------------|---|-----|-----|
| 1400100 | Государственная пошлина | | |
| 1400101 | Государственная пошлина с исковых и иных заявлений и жалоб, подаваемых в арбитражные суды, Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ | 100 | |
| 1400102 | Государственная пошлина с исковых и иных заявлений и жалоб, подаваемых в суды общей юрисдикции | | 100 |
| 1400103 | Государственная пошлина за совершение нотариальных действий, за государственную регистрацию актов гражданского состояния и другие юридически значимые действия, за рассмотрение и выдачу документов, связанных с приобретением гражданства РФ | | 100 |
| 1400104 | Государственная пошлина за регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей | 100 | |
| 1400300 | Прочие федеральные налоги | | |
| 1400302 | Сбор за использование наименований "Россия", "Российская Федерация" и образованных на их основе слов и словосочетаний | 100 | |
| 1400303 | Налог на пользователей автомобильных дорог (в части погашения задолженности прошлых лет) | | 100 |
| 1400304 | Задолженность по налогу на реализацию горюче-смазочных материалов | 100 | |
| 1400305 | Недоимка, пени и штрафы по взносам в Государственный фонд занятости населения Российской Федерации, а также средства указанного Фонда, возвращаемые организациями в соответствии с ранее заключенными договорами (соглашениями) | 100 | |
| 1400315 | Задолженность по налогу с владельцев транспортных средств и по налогу на приобретение транспортных средств | | 100 |
| 1400340 | Прочие налоги и сборы (в части погашения задолженности по отмененным федеральным налогам и сборам) | 100 | |
| 1010500 | Единый социальный налог | | |
| 1010510 | Единый социальный налог, зачисляемый в федеральный бюджет | 100 | |

* Согласно нормативам, утвержденным приложением 34 "Нормативы отчислений от сумм сборов за пользование объектами водных биологических ресурсов бюджетам субъектов Российской Федерации на 2004 год" к Федеральному закону "О федеральном бюджете на 2004 год".

Приложение 8

Изменение долей распределения некоторых налогов и налоговых платежей между федеральным, региональными и местными бюджетами

| Виды налогов и налоговых платежей | Годы | Федеральный бюджет | Региональные бюджеты | Местные бюджеты |
|---|-------------------|--------------------|---|----------------------|
| Налог на добавленную стоимость (за исключением НДС на ввозимые товары), а также драгоценные металлы и камни, сдаваемые в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней и отпускаемые из него | 1994 – 1 кв. 1999 | 75 % | 25 % | |
| | 2 кв. 1999 - 2000 | 85 % | 15 % | |
| | с 2001 | 100 % | - | |
| Налог на прибыль | 1994 – 1 кв. 1999 | По ставке 13 % | По ставке не свыше 22 %, для банков, кредитных учреждений, страховых организаций, бирж, брокерских контор и иных предприятий по прибыли, полученной от посреднических операций – по ставке не выше 30 % | |
| | 2 кв. 1999 - 2000 | По ставке 11 % | По ставкам не выше 19 %, для банков, кредитных учреждений, страховых организаций, бирж, брокерских контор и иных предприятий по прибыли, полученной от посреднических операций – по ставке не выше 27 % | |
| | 2001 | По ставке 11 % | По ставкам не выше 19 и 27% соответственно | По ставке не выше 5% |
| | с 2002 | По ставке 7,5 % | По ставке в пределах 10,5 – 14,5 % | По ставке 2 % |
| Акцизы на питьевой спирт, водку и ликёро-водочные изделия | с 1994 | 50 % | 50 % | |
| Прочие акцизы (за исключением акцизов на ввозимые товары, нефть, газ, уголь, бензин, автомобили) | с 1994 | - | 100 % | |
| Подоходный налог с физических лиц (с 2000 г. - Налог на доходы физических лиц). | 1994 | - | 100 % | |
| | 1995 – 1996 | 10 % | 90 % | |
| | 1997 – 1998 | - | 100 % | |
| | 1999 | По ставке 3 % | По ставке 9 % | |
| | 2000 | 16 % | 84 % | |
| | 2001 | 1 % | 99 % | |
| | 2002 | - | 100 % | |

Приложение 9²¹⁸

Федеральное и региональное регулирование межбюджетных
отношений в субъектах Российской Федерации

| Элемент новой системы межбюджетных отношений | Регулирование федеральными законами | Регулирование законами субъекта РФ |
|---|---|--|
| Расходные обязательства муниципальных образований | | |
| Перечень вопросов местного значения | Установлен ст. 14-16 131-ФЗ | Не допускается |
| Определение субъектами РФ объема обязательств (расходов) местных бюджетов по вопросам местного значения | п. 3 ст. 18 131-ФЗ п. 2 ст. 86 120-ФЗ | Не допускается |
| Финансовое обеспечение учебного процесса в общеобразовательных школах и адресных жилищных субсидий малоимущим слоям населения | п. 2 ст. 26-3 95-ФЗ (субвенции из бюджетов субъектов РФ); п. 3 ст. 31 12-ФЗ; ст. 140 120-ФЗ | Объем, методика распределения, порядок предоставления и использования субвенций |
| Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями | ст. 19 131-ФЗ; ст. 140 120-ФЗ (в случае наделения – обязательность предоставления подушевых субвенций из региональных фондов компенсаций) | Решение о наделении, объем, методика распределения, порядок предоставления и использования субвенций |
| Доходные источники местных бюджетов | | |
| Местные налоги | п.1 ст. 61, п. 161-1 и п. 161-2 120-ФЗ (земельный налог, налог на имущество физических лиц, 100 % зачисления в местные бюджеты) | Не допускается |
| Минимальные нормативы отчислений от федеральных налогов и сборов, а также специальных налоговых режимов | П. 2 ст. 61 (поселения: 10 % налога на доходы физических лиц, 30 % единого сельхозналога); п. 2 ст. 61-1 (муниципальные районы: 20 % налога на доходы физических лиц, 90 % единого налога на вмененный доход, 30 % единого сельхозналога) и п. 2 ст. 61-2 (городские округа: сумма нормативов поселений и районов) 120-ФЗ | Не требуется |
| Неналоговые доходы | ст. 62 120-ФЗ (40 % платы за негативное воздействие на окружающую среду) | Не требуется |

²¹⁸ Лавров А.М. Переход к новой системе межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации / Финансы, № 9, 2004, с. 4-5.

Окончание прил. 9

| | | |
|---|---|---|
| <p>Норматив отчислений от налога на доходы физических лиц (сверх минимального)</p> | <p>п. 2 и 3 ст. 58 120-ФЗ (обязательность передачи местным бюджетам не менее 10 % поступлений по единым или дополнительным нормативам)</p> | <p>Распределение между бюджетами поселений и муниципальных районов; выбор между едиными и дополнительными нормативами; возможность делегирования муниципальным районам установления для поселений</p> |
| <p>Нормативы отчислений в бюджеты поселений и (или) муниципальных районов (сверх минимальных) от федеральных или региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ</p> | <p>п. 1 ст. 58 120-ФЗ (возможность передачи других доходов по единым нормативам)</p> | <p>Решение о видах и объеме (значениях нормативов) передаваемых доходов, распределение доходов (нормативов) между бюджетами поселений и муниципальных районов</p> |
| <p>Нормативы отчислений в бюджеты поселений (сверх минимальных) от федеральных, региональных или местных налогов, подлежащих зачислению в бюджет муниципального района</p> | <p>ст. 63 120-ФЗ (возможность передачи муниципальными районами доходов в бюджеты поселений по единым нормативам)</p> | <p>Не требуется</p> |
| <p>Выравнивание бюджетной обеспеченности поселений</p> | <p>ст. 137 120-ФЗ (обязательность создания регионального фонда финансовой поддержки поселений для предоставления подушевых дотаций поселениям, общие требования к порядку расчета указанных дотаций и заменяющих их дополнительных нормативов отчислений)</p> | <p>Объем фонда, порядок (методика) расчетов дотаций, замена дотаций дополнительными нормативами, делегирование полномочий по распределению средств фонда муниципальным районам</p> |
| <p>Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов</p> | <p>ст. 138 120-ФЗ (обязательность создания регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов, распределение по бюджетной обеспеченности и/или подушевому принципу, общие требования к порядку расчета дотаций и заменяющих их доп. нормативов)</p> | <p>Объем фонда, методика расчетов, выделение дотаций, указанных с отдельными факторами, объем дотаций, распределяемых по подушевому принципу, замена данных дотаций доп. нормативами</p> |

Структура доходов пенсионного фонда на 2002 г.

| Показатель | Сумма, млн. руб. | Удельный вес, % |
|---|---------------------|--------------------|
| Переходящий остаток денежных средств фонда на 1 января 2002 г. | 115604,70 | 14,76 |
| Суммы единого социального налога, поступающие из федерального бюджета | 281230,00 | 35,90 |
| Страховые взносы, зачисляемые в Фонд на выплату страховой части трудовой пенсии | 246130,00 | 31,42 |
| Страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии | 35100,00 | 4,48 |
| Страховые взносы в виде фиксированного платежа | 19200,00 | 2,45 |
| Мобилизация просроченной задолженности плательщика страховых взносов и единого социального налога в Фонд | 35000,00 | 4,47 |
| Средства федерального бюджета, передаваемые Фонду в соответствии с законодательством РФ | 842,14 | 0,11 |
| Средства федерального бюджета, передаваемые Фонду Министерством труда и социального развития РФ на выплату досрочных пенсий гражданам, признанным безработными, и социальных пособий на погребение и оказание услуг по погребению согласно гарантированному перечню этих услуг получателям досрочных пенсий, включая расходы на их доставку и пересылку | 567,90 | 0,07 |
| Средства, передаваемые Фонду из целевого бюджетного фонда Министерства РФ по атомной энергии для обеспечения выплаты дополнительного ежемесячного пожизненного материального обеспечения работникам, осуществлявшим трудовую деятельность в организациях ядерного оружейного комплекса РФ | 474,00 | 0,06 |
| Суммы пеней и иных финансовых | 450,00 | 0,05 |
| Страховые взносы по дополнительному тарифу для работодателей – организаций, использующих трудов членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации | 229,40 | 0,03 |
| Всего: | 783477,7 | 100,0 |

Приложение 11

Структура расходов Пенсионного фонда на 2002 г.

| Показатель | Сумма, млн. руб. | Удельный вес, % |
|--|---------------------|--------------------|
| Выплаты трудовых пенсий | 623909,7 | 84,41 |
| Компенсационные выплаты неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами, получающими трудовые пенсии | 344,076 | 0,05 |
| Выплата пенсий гражданам, получающим пенсии за счет средств, поступающих в Фонд на обязательное пенсионное страхование, выехавшим на постоянное жительство за пределы РФ | 269,27 | 0,04 |
| Выплаты социальных пособий на погребение и оказание услуг по погребению согласно гарантированному перечню этих услуг получателям трудовых пенсий | 1775,109 | 0,24 |
| Расходы на доставку и пересылку трудовых пенсий и пособий | 8167,425 | 1,12 |
| Выплаты пенсий по государственному пенсионному обеспечению, компенсационных выплат и социальных пособий на погребение и оказание услуг по погребению согласно гарантированному перечню этих услуг, финансируемых за счет средств федерального бюджета | 43452,074 | 5,55 |
| Расходы на доставку и пересылку пенсий и пособий, финансируемых за счет средств федерального бюджета | 566,686 | 0,08 |
| Выплата досрочных пенсий гражданам, признанным безработными, и социальных пособий на погребение и оказание услуг по погребению согласно гарантированному перечню этих услуг получателям досрочных пенсий, включая расходы на их доставку и пересылку, финансируемые за счет средств федерального бюджета, передаваемых фонду Министерством труда и социального развития РФ | 567,9 | 0,08 |
| Выплата дополнительного ежемесячного пожизненного материального обеспечения работникам, осуществлявшим трудовую деятельность в организациях ядерного оружейного комплекса РФ, финансируемые за счет средств, передаваемых Фонду из целевого бюджетного фонда Министерства РФ по атомной энергии | 474,00 | 0,06 |
| Расходы на выплату доплаты к пенсии членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, включая расходы на доставку и пересылку указанной доплаты, финансируемые за счет страховых взносов, фактически поступающих по дополнительному тарифу | 229,4 | 0,04 |

Окончание прил. 11

| | | |
|--|-----------------|--------------|
| Перечисление средств страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, учитываемых в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица в системе индивидуального (персонифицированного) учета, включая расходы Фонда, связанные с ведением специальной части индивидуальных лицевых счетов в системе индивидуального (персонифицированного) учета, обеспечением формирования средств пенсионных накоплений, финансируемые за счет страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии | 35100,00 | 4,75 |
| Финансирование и материально-техническое обеспечение текущей деятельности Фонда и его органов, другие мероприятия, связанные с деятельностью Фонда | 22844,88 | 3,09 |
| Финансирование расходов на улучшение условий проживания престарелых граждан и инвалидов в государственных и муниципальных стационарных учреждениях социального обслуживания населения, оказание адресной и социальной помощи нуждающимся пенсионерам и инвалидам | 1450,00 | 0,20 |
| Всего: | 739156,6 | 100,0 |

Приложение 12

Анализ поступления доходов на территории Удмуртской Республики и их распределение между бюджетами разных уровней бюджетной системы России

| Доходы | Всего поступило в 2001г., млн. руб. | в том числе | | | | | |
|--------------------------------------|-------------------------------------|----------------------|----------------------------------|--------------------------|----------------------------------|-------------------|----------------------------------|
| | | В федеральный бюджет | Рост (снижение) к 2000 году, в % | В республиканский бюджет | Рост (снижение) к 2000 году, в % | В местные бюджеты | Рост (снижение) к 2000 году, в % |
| 1. Налог на прибыль | 4904,1 | 1630,9 | 112,1 | 1539,7 | 151,1 | 1733,5 | 139,5 |
| 2. Подоходный налог с физических лиц | 2168,0 | 21,7 | 9,6 | 734,2 | 209,7 | 1412,1 | 154,1 |
| 3. НДС | 4602,7 | 4602,7 | 205,1 | - | - | - | - |
| 4. Акцизы | 1112,3 | 704,4 | 114,4 | 334,2 | 155,9 | 73,7 | 81,9 |
| 5. Платежи за пользование недрами | 1304,7 | 515,9 | 108,8 | 386,9 | 110,0 | 401,9 | 109,3 |
| 6. Земельный налог | 157,5 | 38,1 | 100,5 | 26,1 | 100,8 | 93,3 | 99,4 |
| 7. Налог на имущество | 784,3 | 7,2 | 175,6 | 30,0 | 86,2 | 747,1 | 146,2 |
| 8. Прочие налоги и сборы | 2665,9 | 628,2 | 565,0 | 1308,3 | 704,1 | 729,4 | 87,8 |
| ВСЕГО поступлений | 17699,5 | 8149,1 | 157,7 | 4359,4 | 177,9 | 5191,0 | 120,5 |

Приложение 13

Анализ исполнения расходной части республиканского бюджета
Удмуртской Республики

| НАИМЕНОВАНИЕ | Закон о бюджете с учетом изменений от 12.02.02 | Фактическое исполнение бюджета за январь-декабрь 2001 года | % исполнения Закона о бюджете с учетом поправок | Справочно: исполнение бюджета за январь-декабрь 2000 г | Темп роста, 2001 год к 2000 году в % |
|---|--|--|---|--|--------------------------------------|
| РАСХОДЫ | | | | | |
| Государственное управление и местное самоуправление | 261927 | 261691 | 99,9 | 192767 | 135,8 |
| Судебная власть | 9521 | 6939 | 72,9 | 1876 | 369,9 |
| Международная деятельность | | | | | |
| Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности | 285770 | 286239 | 100,2 | 238578 | 120,0 |
| Промышленность, энергетика и строительство | 686272 | 685963 | 100,0 | 20970 | |
| Сельское хозяйство и рыболовство | 533861 | 476428 | 89,2 | 289332 | 164,7 |
| Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия | 38512 | 38476 | 99,9 | 21788 | 176,6 |
| Транспорт, дорожное хозяйство, связь, информатика | 405760 | 359083 | 88,5 | 62999 | 570,0 |
| Развитие рыночной инфраструктуры | 2800 | 2800 | 100,0 | | |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 375185 | 80350 | 21,4 | 36510 | 220,1 |
| Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий | 25676 | 24668 | 96,1 | 16301 | 151,3 |
| Образование | 192002 | 177264 | 92,3 | 136558 | 129,8 |
| Культура, искусство и кинематография | 57758 | 57382 | 99,3 | 57566 | 99,7 |
| СМИ | 52242 | 52234 | 100,0 | 38751 | 134,8 |
| Здравоохранение и физическая культура | 480474 | 461875 | 96,1 | 410772 | 112,4 |
| Социальная политика | 879432 | 878333 | 99,9 | 396818 | 221,3 |

Окончание прил. 13

| | | | | | |
|---|---------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
| Государственные пособия гражданам, имеющим детей (погашение кредиторской задолженности) | 528433 | 527751 | 99,9 | 271018 | 194,7 |
| Обслуживание государственного долга | 139241 | 32272 | 23,2 | 25358 | 127,3 |
| Финансовая помощь другим уровням власти | 1213233 | 1624974 | | 1178579 | 137,9 |
| в т.ч. дотации | 1213233 | 1208232 | 99,6 | 738376 | 163,6 |
| взаимные расчеты | | 416742 | | 220349 | 189,1 |
| ПРОЧИЕ РАСХОДЫ | 257959 | 248447 | 96,3 | 403000 | 61,6 |
| Капитальные вложения | 731117 | 724054 | 99,0 | 400194 | 180,9 |
| Всего расходов (без учета целевых бюджетных фондов) | 6629604 | 6479472 | 97,7 | 3925663 | 165,1 |
| Расходы целевых бюджетных фондов | 47574 | 46007 | 96,7 | 890342 | 5,2 |
| Всего расходов (с учетом целевых бюджетных фондов) | 6677178 | 6525479 | 97,7 | 4816005 | 135,5 |

Приложение 14

Доходы бюджета Удмуртской Республики на 2004 г.

| Статьи | Сумма, тыс. руб. | Удельный вес, % |
|---|---------------------|--------------------|
| Налоговые доходы | 5 650 465 | 64,04 |
| Налоги на прибыль | 3 894 902 | 44,15 |
| Налоги на товары и услуги лицензионные и регистрационные сборы | 745 002 | 8,44 |
| в т.ч. акцизы | 722 032 | 8,18 |
| Налог на доходы физических лиц | 1 744 198 | 19,77 |
| Налоги на совокупный доход | 118 180 | 1,34 |
| Платежи за пользование природными ресурсами | 834 959 | 9,46 |
| Неналоговые доходы | 299 768 | 3,4 |
| Всего доходов | 5 950 233 | 67,44 |
| Безвозмездные перечисления от других бюджетов бюджетной системы | 1 631 117 | 18,49 |
| Итого доходов | 7 581 350 | 85,93 |
| Целевые бюджетные фонды субъектов РФ | 1 241 080 | 14,07 |
| Всего доходов | 8 822 430 | 100 |

Приложение 15

Расходы бюджета Удмуртской Республики на 2004 г.

| Статьи | Сумма, тыс. руб. | Удельный вес, % |
|---|---------------------|--------------------|
| Государственное и местное самоуправление | 470 678 | 4,5 |
| Судебная власть | 18 620 | 0,18 |
| Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства | 397 545 | 3,8 |
| Промышленность, энергетика и строительство | 1 072 410 | 10,26 |
| Сельское хозяйство и рыболовство | 430 110 | 4,11 |
| Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия | 54 445 | 0,52 |
| Транспорт, связь, информатика | 49 500 | 0,47 |
| Развитие рыночной инфраструктуры | 15 000 | 0,14 |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 25 740 | 0,25 |
| Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий | 124 750 | 1,19 |
| Образование | 286 109 | 2,76 |
| Культура, искусство, кинематография | 107 780 | 1,03 |
| Средства массовой информации | 102 286 | 0,98 |
| Здравоохранение и физическая культура | 778 377 | 7,45 |
| Социальная политика | 1 015 377 | 9,71 |
| Обслуживание государственного и муниципального долга | 428 200 | 4,11 |
| Финансовая помощь бюджетам других уровней | 3 250 597 | 31,09 |
| Прочие расходы | 435 480 | 4,17 |
| Всего расходов без учета целевых бюджетных фондов | 9 063 191 | 86,69 |
| Расходы целевых бюджетных фондов | 1 391 080 | 13,3 |
| Всего расходов с учетом целевых бюджетных фондов | 10 454 271 | 100 |

Доходы бюджета города Ижевска на 2002 г.

| № п/п | Доходы | Сумма, тыс. руб. | Удельный вес, % |
|-----------|---|------------------|-----------------|
| 1 | Налоговые доходы | 2690194 | 85,00 |
| 1.1. | Налоги на прибыль (доход), прирост капитала | 1778372 | 56,19 |
| 1.2. | Налоги на товары и услуги. Лицензионные и регистрационные сборы | 265814 | 8,40 |
| 1.3. | Налоги на совокупный доход | 44420 | 1,40 |
| 1.4. | Налог на имущество | 483510 | 15,28 |
| 1.5. | Платежи за пользование природными ресурсами | 92768 | 2,93 |
| 1.6. | Прочие налоги, пошлины, сборы | 25310 | 0,80 |
| 2. | Неналоговые доходы | 109230 | 3,36 |
| 2.1. | Доходы от имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности | 92400 | 2,92 |
| 2.2. | Доходы от продажи земли и нематериальных активов | 150 | 0,005 |
| 2.3. | Штрафные санкции, возмещение ущерба | 16680 | 0,53 |
| | Всего собственных доходов | 2799424 | 88,46 |
| 3. | Безвозмездные перечисления | 365265 | 11,54 |
| | Всего доходов | 3164689 | 100,0 |
| | Дефицит | 277142 | 8,76 |
| | Баланс | 3441831 | 100,0 |

Расходы бюджета г. Ижевска на 2002 год

| № п/п | Расходы | Сумма, тыс. руб. | Удельный вес, % |
|----------|--|------------------|--------------------|
| | Функционирование органов местного самоуправления | 107218 | 3,12 |
| | Международная деятельность | 385 | 0,01 |
| | Правоохранительная деятельность и обеспечения безопасности государства | 9420 | 0,27 |
| | Промышленность, энергетика, строительство | 243150 | 7,06 |
| | Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов | 2051 | 0,06 |
| | Сельское хозяйство и рыболовство | 7800 | 0,23 |
| | Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика | 229000 | 6,65 |
| | Развитие рыночной инфраструктуры | 500 | 0,01 |
| | Жилищно-коммунальное хозяйство | 726315 | 21,10 |
| | Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий | 2000 | 0,06 |
| | Образование | 1240446 | 36,04 |
| | Культура, искусство, кинематография | 28259 | 0,82 |
| | Средства массовой информации | 6000 | 0,17 |
| | Здравоохранение и физическая культура | 700695 | 20,36 |
| | Социальная политика | 49344 | 1,43 |
| | Обслуживание государственного долга | 33744 | 0,98 |
| | Прочие расходы | 55504 | 1,61 |
| | Итого по бюджету | 3441831 | 100,0 |

Приложение 18²¹⁹

Федеральная финансовая помощь бюджетам субъектов Федерации
в 1992-2002 гг. (в % к ВВП)

| | 1992г. | 1993г. | 1994г. | 1995г. | 1996г. | 1997г. | 1998г. | 1999г. | 2000г. | 2001г. | 2002г.* |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| Дотации и субвенции | 0,00 | 0,02 | 0,09 | 0,06 | 0,09 | 0,13 | 0,10 | 0,06 | 0,15 | 0,54 | 0,34 |
| Субвенции** | 0,79 | 0,69 | 0,42 | 0,12 | 0,12 | 0,09 | 0,02 | 0,20 | | | |
| Трансферты из ФФПР | 0,00 | 0,00 | 0,36 | 1,17 | 1,04 | 1,22 | 1,12 | 0,99 | 0,96 | 1,14 | 1,62 |
| Субсидии и субвенции из Фонда компенсаций | | | | | | | | | | 0,37 | 0,45 |
| Государственная поддержка дорожного хозяйства | | | | | | | | 0,18 | 0,11 | 0,27 | 0,33 |
| Средства, переданные по взаимным расчетам | 0,61 | 1,95 | 2,54 | 0,42 | 0,81 | 0,43 | 0,36 | 0,14 | 0,28 | 0,05 | 0,00 |
| Прочие виды финансовой помощи*** | 0,09 | 0,03 | 0,02 | 0,06 | 0,28 | 0,64 | 0,00 | 0,20 | 0,03 | 0,19 | 0,29 |
| Всего: средства, переданные бюджетам других уровней властей | 1,49 | 2,70 | 3,40 | 1,80 | 2,30 | 2,50 | 1,60 | 1,36 | 1,54 | 2,56 | 3,03 |

* План

** До 1999 г. субвенции выделялись отдельной строкой в отчетности об исполнении федерального бюджета

*** Включает сальдо по федеральным бюджетным ссудам

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов

²¹⁹ Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И. Проблемы моделирования воздействия межбюджетных трансфертов на фискальное поведение субнациональных властей. // Вопросы экономики № 5. 2002 г. С.115.

Межбюджетные пропорции и региональные финансы (1998-2002 гг.)

| | 1998 г. | 1999 г. | 2000 г. | 2001 г. (январь-май) | 2002 г. (проект федерального бюджета) |
|--|---------|---------|---------|-------------------------|--|
| Доходы субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете | | | | | |
| Доходы до трансфертов | 54,0 | 48,9 | 45,8 | 41,5 | 44 |
| Чистые расходы | 54,1 | 51,9 | 54,4 | 54,1 | - |
| Трансферты из федерального бюджета | | | | | |
| В% от доходов консолидированного бюджета | 6,6 | 5,2 | 4,9 | 8,8 | 8 |
| В % от объема консолидированного бюджета субнациональных органов власти | 10,8 | 9,6 | 9,6 | 17,5 | 19 |
| В % от расходов консолидированного бюджета | 11,1 | 9,3 | 10,6 | 18,9 | - |
| Степень выравнивания | | | | | |
| <i>Отношение душевого дохода 10 самых богатых субъектов к душевому доходу 10 самых бедных субъектов Федерации, раз</i> | | | | | |
| До трансфертов | 13,1 | 15,8 | 22,7 | 17,6 | - |
| После трансфертов | 5,3 | 5,7 | 6,5 | 4,8 | - |
| <i>Отношение реального душевого дохода 10 самых бедных субъектов к среднему по России **</i> | | | | | |
| До трансфертов | 0,09 | 0,07 | 0,06 | 0,11 | - |
| После трансфертов | 0,23 | 0,33 | 0,48 | 0,65 | - |
| Показатели консолидированных региональных бюджетов, % ВВП | | | | | |
| Доходы до трансфертов | 13,2 | 12,9 | 13,7 | 12,8 | 12 |
| Трансферты из федерального бюджета | 1,6 | 1,4 | 1,5 | 2,7 | 2,2 |
| Расходы | 15,1 | 14,3 | 14,7 | 13,8 | - |
| Профицит | -0,3 | 0,2 | 0,5 | 1,8 | - |
| Кредиторская задолженность (на конец периода) | 3,1 | 1,8 | 1,0 | 0,9 | - |
| в т.ч. по заработной плате | 1,2 | 0,5 | 0,2 | 0,2 | - |
| Задолженность субнациональных органов власти на конец периода | - | - | 1,4 | 2,0 | - |

²²⁰ Федеративные межбюджетные отношения: современные тенденции и перспективы. Вопросы экономики № 5. 2002 г. С. 90.

Федулова С.Ф.

ФИНАНСЫ

**Ижевск
2014**