

е качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление», а также слушателей, обучающихся в системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации госслужащих

Рецензенты:

Голосов О. В. — доктор экономических наук, профессор;
Рыбин В. И. — доктор экономических наук, профессор

Редакционная коллегия:

Мацкуляк И.Д. (руководитель авторского коллектива),
Куликов А.Г. (отв. ред.), **Малявки В.И.**

Авторский коллектив:

Быстряков А.Я. — д-р экон. наук, проф.; *Винокурова С.Е.* — канд. экон. наук; *Воля В.Ф.* — канд. экон. наук, доц.; *Горегляд В.П.* — д-р экон. наук; *Еме, Иьянов А.М.* — д-р экон. наук, проф., засл. деятель науки РФ; *Зарубин В.И.* — д-р экон. наук, проф.; *Злобин Б.К.* — Д-р экон. наук, проф.; *Куликов А.Г.* — д-р экон. наук, проф., засл. деятель науки РФ; *Кухаренко В.Б.* — д-р **социоя.** наук, проф., канд. экон. наук; *Ларина С.Е.* — канд. экон. наук, доц.; *Любимцев Ю.И.* — д-р экон. наук, проф.; *Маляво В.И.* — канд. экон. наук; *Мацкуляк И.Д.* — д-р экон. наук, проф., засл. деятель науки РФ; *Новикова В.Ф.* — д-р экон. наук, доц.; *Пенькон Б.Е.* — д-р экон. наук, проф.; *Подпорина И.В.* — д-р экон. наук, проф.; *Пономаренко Е.В.* — д-р экон. наук, проф.; *Румянцева &Е.* — д-р экон. наук; *Синягов А.А.* — д-р экон. наук, проф.; *Суржко А.В.* — канд. экон. наук, доц.; *Суслов И.Ф.* — д-р экон. наук, проф.; *Чванов Р.А.* — д-р экон. **наук**, проф.; *Ярлыкапов А. Б.* — д-р экон. наук, доц.

Государственные и муниципальные финансы: Учебник. - Изд. 2-е, доп. и перераб. / Пол общ. ред. И.Д. Мацкуляка. - М.: Изд-во РАГС, 2007. - 640 с. (Учебники Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.)
ISBN 978-5-7729-0295-0

В учебнике !лагаются теорсти ко-методологи чес кие и практические вопро сы, включающие новме тенденции в развитии государственных и муниципальных финансов, финансов предприятий и населении, государственного кредита, на логообложения, международных финансовых и валютно-кредитных отношений, государственного финансового контроля и совершенствования управления госу дарственными и муниципальными финансами.

Издание соответствует Государственному образовательному стандарту вышего профессионального образования по специальности «Государи венное и муни cipальное управление».

ISBN 978-5-7729-0295-0

УДК 378(073.8):336.6
ББК 65.9(2)26

© Издательство РАГС, 2004
© Мацкуляк И.Д., общ. ред., 2007
С! Опиок Н.Н., оформл., 2007
© Издательство РАГС, доп. и перераб., 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	11
Глава 1. Сущность и функции финансов	13
1. Сущность финансов	14
2. Функции финансов	17
3. Финансовая система	24
4. Финансовая политика государства и муниципальных образований	27
Глава 2. Финансовые рынки и инструменты.....	36
1. Финансовое посредничество и финансовые посредники	36
2. Финансовые рынки и финансовые инструменты	46
Глава 3. Финансы предприятий	51
1. Формирование и эффективность функционирования финансов предприятия	52
2. Финансовые аспекты кругооборота основного и оборотного капитала	66
3. Ценовые стратегии предприятий.....	79
4. Финансовые результаты деятельности предприятий. Прибыль и рентабельность	104
Глава 4. Финансы населения	120
1. Сущность и функции финансов населения.....	120
2. Доходы домашних хозяйств и их структура	126
3. Расходы домашних хозяйств и их взаимосвязь с доходами населения	136
Глава 5. Финансы общественного сектора в структуре финансовой системы.....	146
1. Общественный сектор рыночной экономики: экономическое содержание и тенденции развития	146
2. Финансы общественного сектора как ресурсный потенциал	152

3. Структура финансовой системы. Европейская система интегрированных экономических счетов	155
4. Общественные финансы современной России: масштабы и возможности	157
Глава 6. Территориальные муниципальные финансы.	
Укрепление финансовой базы регионов.....	163
1. Содержание территориальных муниципальных финансов	164
2. Особенности муниципальных финансов	166
3. Укрепление финансовой базы развития регионов	181
Глава 7. Государственные финансы	193
1. Содержание государственных финансов, их структура и уровни	193
2. Функции, роль и особенности государственных финансов	198
3. Доходы и расходы государственного бюджета	208
Глава 8= Бюджетная система.....	215
1. Социально-экономическое содержание бюджета	216
2. Бюджетный дефицит: сущность, источники финансирования и регулирование.....	229
Глава 9. Организация бюджетного процесса.....	245
1. Основы составления проектов бюджетов	246
2. Рассмотрение и утверждение бюджетов	253
3. Исполнение федерального бюджета.....	260
4. Подготовка, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении федерального бюджета	270
5. Регулирование бюджетного процесса в регионе	274
Глава 10. Бюджетный федерализм.....	282
1. Содержание и принципы бюджетного федерализма.....	282
2. Особенности российского бюджетного федерализма	285

3. Межбюджетные отношения и механизмы регулирования бюджетов	298

Глава П. Система специальных бюджетных и внебюджетных фондов:	
назначение, источники и механизмы формирования	321
1. Классификация фондов и их социально-экономическое содержание	322
2. Государственные и муниципальные внебюджетные фонды	325
3. Экономические внебюджетные фонды	327
4. Негосударственные социальные внебюджетные фонды.....	330
Глава 12. Финансы социальной сферы	334
1. Финансовые аспекты реализации социальных приоритетов в программах долгосрочного и среднесрочного развития	334
2. Структура государственных расходов на социальную сферу. Опыт развитых стран	339
3. Источники финансирования социальной сферы	342
Глава 13. Особенности финансов сельскохозяйственных предприятий	350
1. Учет особенностей сельского хозяйства в регулировании финансов отрасли	351
2. Финансовое состояние сельскохозяйственных предприятий и показатели его оценки	355
3. Особенности оценки финансового состояния сельского хозяйства по уровню рентабельности	360
4. Общеэкономические и внутрихозяйственные факторы финансового оздоровления сельхозпредприятий	362
5. Финансовое состояние сельхозпредприятий при возможном вступлении России в ВТО: иллюзии и реальность	366
6. Экономическая оценка земли	370
Глава 14. Финансы страховой сферы	381

1. Финансово-экономическая сущность страхования	381
2. Самострахование	384
3. Обязательное и добровольное страхование	386
4. Государственное регулирование финансовых страховых отношений	390
5. Сегменты страхового рынка	395
Глава 15. Денежно-кредитная система и ее взаимосвязь с финансовой системой	403
1. Деньги как общая основа финансов и кредита	404
2. Сущность, функции и роль кредита в развитии экономики	407
3. Взаимосвязь денежной и кредитной систем с финансовой системой	414
4. Антикризисное управление коммерческими банками. Банковские кризисы: сущность, факторы возникновения	424
Глава 16. Государственные заимствования и государственный долг	439
1. Социально-экономическое содержание государственных заимствований	440
2. Государственный долг Российской Федерации: содержание, формы и динамика развития	444
3. Управление государственным долгом	446
Глава 17. Налоги и налогообложение	452
1. Сущность, функции и виды налогов	452
2. Налоговые системы	455
3. Основы налогообложения и налоговая политика государства	459
4. Налоговый кодекс Российской Федерации и его совершенствование	472
5. Специфика налогообложения операций во внешнеэкономической деятельности	478
Глава 18. Рынок ценных бумаг	484
1. Содержание и структура рынка ценных бумаг и их виды	484

2. Первичный и вторичный рынки ценных бумаг. Фондовая биржа и биржевая торговля	489
3. Дивидендная политика. Капитализация фондов	502
4. Взаимосвязь рынка ценных бумаг с денежным и кредитными рынками	504
Глава 19. Международные валютно-кредитные и финансовые отношения	512
1. Мировая финансовая система: этапы развития	512
2. Международный валютный фонд	516
3. Платежный баланс и внешний долг	520
4. Валютный курс и конвертируемость рубля	531
Глава 20. Государственный финансовый контроль	538
1. Понятие финансового контроля	538
2. Принципы, виды, формы и методы финансового контроля	542
Глава 21. Финансирование государственной гражданской службы в Российской Федерации	557
1. Этапы реформирования государственной службы в Российской Федерации	557
2. Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы	559
3. Повышение эффективности финансирования государственной гражданской службы	560
4. Развитие норм федеральных законов о государственной службе на уровне регионального законодательства	562
5. Традиционные показатели эффективности функционирования государственной службы	566
6. Направления прогрессивной оценки эффективности финансирования государственной гражданской службы	569
Глава 22. Совершенствование управления государственными и муниципальными финансами	575
1. Экономическая роль бюджетных отношений, формирующих основу финансовой базы государственного регулирования	575

2. Содержание основной функции бюджета — бюджетного регулирования	581
Заключение	611
Глоссарий	614

ВВЕДЕНИЕ

В условиях расширения рыночных отношений, их дальнейшего развития в экономике роль и значение финансовых и денежно-кредитных рычагов в целом и государственных и муниципальных финансов в особенности резко возрастают. Реформирование общественных отношений, применение антикризисных мер требуют осмысления накопленного как мирового, так и отечественного опыта, выявления эволюционных и скачкообразных процессов, что способствует успешному освоению хозяйственными субъектами рыночных требований, форм и методов финансового обеспечения проводимых преобразований.

Финансовая система, прежде всего ее государственная и муниципальная сферы, оказывает существенное воздействие на развитие экономики, рост национального дохода и, следовательно, повышение эффективности народного хозяйства и благосостояния населения.

Не менее важными условиями для обеспечения расширенного воспроизводства экономики являются укрепление денежного обращения, функционирование кредитных механизмов и деятельность банков в рыночных условиях, которые, в свою очередь, тем эффективнее, чем успешнее осуществляется на всех уровнях финансово-экономическая политика государства.

Рассматриваемые в предлагаемом учебнике «Государственные и муниципальные финансы» вопросы имеют первостепенное значение. Структура и логика их изложения позволяют показать взаимосвязь перемен, происходящих в финансовой сфере, их направленность и целевую ориентацию, возможные варианты в применении рыночных подходов к финансовому регулированию производственных процессов в экономике.

Содержание учебника отражает новые тенденции в развитии государственных и муниципальных финансов на макро-, мезо- и микроуровне, бюджетной и налоговой политики и практики, денежно-кредитных отношений, финансового контроля и управления ими.

Издание отражает опыт других публикаций по этой проблеме, существенно дополняет и уточняет их. В центре учебника — реформирование финансов в переходный период, место, роль и значение государственных и муниципальных финансов в развитии

отечественной экономики.

Цель изучения курса: на основе теоретических и практических способов познания процессов финансирования и кредитования, а также обобщения законодательных и нормативных документов, опыта рыночного реформирования государственных и муниципальных финансов овладеть механизмами их организации, прогнозирования, стимулирования и управления.

В процессе изучения изложенных проблем перед читателями ставятся следующие задачи:

- глубоко изучить содержание основных финансово-экономических и денежно-кредитных категорий;
- усвоить знания и приобрести навыки для использования их в практике финансово-кредитной работы;
- научиться анализировать финансовые и денежно-кредитные проблемы и процессы, встречающиеся противоречия, находить пути их разрешения в современных условиях.

Объектом предлагаемого курса выступают государственные и муниципальные органы как носители институциональных принципов, организационно-экономических механизмов функционирования соответствующих финансов и процессов их преобразования в рыночных условиях.

Предметом дисциплины является совокупность финансово-экономических, организационно-правовых и социально-политических отношений между государственной (муниципальной) и другими сферами общественной жизни по поводу становления, развития и повышения эффективности государственных и муниципальных финансов страны.

Учебник предназначен для студентов, аспирантов, преподавателей, практических работников финансово-кредитной системы, а также для слушателей учебных заведений повышения квалификации и подготовки кадров служащих государственных и муниципальных служб и широкого круга читателей, интересующихся рассматриваемыми проблемами.

Авторы будут признательны за конструктивные замечания и пожелания по дальнейшему совершенствованию издания, которые следует направлять по адресу: 119606 Москва, пр. Вернадского, д. 54, РАГС, кафедра конкретной экономики и финансов. Телефон: 436-08-10.

© Мацкуляк И.Д.

Глава 1

СУЩНОСТЬ И ФУНКЦИИ ФИНАНСОВ

В развитии рыночной экономики финансам принадлежит особая роль. От того, насколько эффективны финансовые отношения, зависит успех проводимых экономических преобразований, формирование полноценных субъектов рыночной экономики - предприятий, фирм, корпораций и других, а также инфраструктуры, адекватной новым требованиям. Эффективность используемого финансового механизма во многом определяет формирование бюджетов всех уровней, а в конечном итоге - решение комплекса социально-экономических задач как тактического, так и стратегического характера. Для роста финансового потенциала государства наибольшее значение имеет состояние финансов предприятий, фирм и корпораций, в которых осуществляется процесс создания материальных благ и новой стоимости, выступающей источником финансовых ресурсов государства, регионов и муниципальных образований.

1. Сущность финансов

Под финансами понимается определенная сфера экономических отношений, которые возникают в процессе образования и использования всего многообразия фондов денежных средств при формировании доходов и накоплений организаций и их расходовании, а также денежных доходов и расходов государства, регионов, муниципальных образований и населения.

Выступая частью общей системы экономических отношений, финансовые отношения отличаются определенной спецификой. Она состоит в том, что *финансовые отношения проявляются через движение денег — формирующиеся денежные потоки выступают носителями финансовых взаимосвязей.* Но не все экономические отношения, возникающие в процессе движения денежных потоков, можно отнести к финансам, а только те из них, которые связаны с образованием и использованием фондов денежных средств.

Различают *централизованные и децентрализованные фонды финансовых ресурсов (денежных средств).* На макроуровне создаются централизованные фонды - консолидированный бюджет, включающий всю систему бюджетов, - федеральный, региональные и местные (муниципальные) бюджеты, Фонд социального страхования, Пенсионный фонд, Фонд медицинского страхования, Фонд финансовой помощи регионам и другие финансовые фонды, предназначенные для решения общегосударственных задач. На микроуровне - на уровне организаций (предприятий, фирм, корпораций) — образуются децентрализованные фонды, отражающие оборот финансовых и материальных ресурсов и обслуживающие производственно-экономическую деятельность организаций: капитал организации, выручку, прибыль, основные и оборотные средства, различные специальные фонды (резервные, страховые, амортизационные и др.) и т.п.

Все фонды финансовых ресурсов как на макро-, так и на микроуровне формируются в основном путем распределения выручки и прибыли организаций, а также их последующего перераспределения через налоговую систему. Доходы консолидированного бюджета почти на 80% состоят из налоговых платежей предприятий и организаций. Именно в связи с этим финансы предприятий и организаций выступают основой финансовой системы государства.

Любые фонды финансовых ресурсов создаются как накопления денежных средств, противостоящие соответствующим фондам материальных ценностей или услуг нематериального характера. Способность финансов отражать объем и движение материальных ценностей и услуг выступает одной из их главнейших качественных характеристик. Это позволяет широко использовать финансовые потоки в процессе управления всеми видами ресурсов предприятий, фирм и корпораций, а также на уровне экономики в целом. Важно отметить, что в основе финансовых отношений лежит финансово-материальная сбалансированность экономики, которую можно выразить следующим образом:

$$\Sigma Ц = Д \cdot С,$$

где $\Sigma Ц$ — сумма цен реализуемых товаров; $Д$ - количество денег в обращении; $С$ - скорость оборота одной денежной единицы.

Приведенное выражение показывает взаимосвязь товарной массы, уровня цен, денежной массы в обращении и скорости ее оборота. Все эти элементы в их взаимосвязи характеризуют финансовую устойчивость государства, определяемую в первую очередь объемом производства пользующихся спросом товаров и услуг, а также количеством денег в обращении, которое во многом определяет инфляционные процессы в экономике. Это соотношение свидетельствует также о том, что выпуск денег в обращение без соответствующего роста товарной массы может привести лишь к росту цен и, следовательно, развитию инфляционных процессов.

Экономическим инструментом, при помощи которого товары и услуги получают денежное выражение, является цена. Она зависит от множества факторов, но главными выступают платежеспособный спрос населения и предложение товаров и услуг, которые определяют величину равновесных цен на рынке. В процессе рыночных отношений через цену определяется конкретная величина денежных средств, поступающих в результате реализации продукции тому или иному субъекту рыночных отношений. Для компенсации затрат и формирования накоплений (прибыли). Именно рыночная цена лежит в основе образования финансовых ресурсов организаций, а следовательно, и различных финансовых фондов государства (путем распределения выручки предприятий и уплаты налогов).

Выручка представляет собой *основной фонд* финансовых ресурсов компаний, общая величина которого зависит от конъюнктуры рынка, ценовой стратегии организаций и условий реализации продукции и услуг. Она определяется совокупностью (суммой) цен по всему объему (количеству единиц в их ассортиментной разновидности) реализованной продукции за определенный временной период:

$$B = \sum_{p=1}^n C_p \cdot P$$

где B - размер выручки предприятия от реализации продукции и услуг; C_p - цена единицы продукции; P - количество единиц реализованной продукции в товарной группе; n - количество товарных групп.

В условиях рыночной экономики уровень цен на реализуемую продукцию определяется в результате взаимодействия многих факторов, в той или иной мере влияющих на покупательский спрос и предложение продукции. Поэтому даже при высоком уровне организации планирования и прогнозирования фактические рыночные цены всегда отличаются от плановых, рассчитываемых субъектами рыночной экономики при составлении бизнес-планов. Это вносит элемент неопределенности в деятельность организаций и как следствие предполагает внесение соответствующих корректив в планируемые финансовые потоки и финансовые результаты.

Величина выручки во многом определяет успех всей производственно-финансовой деятельности предприятий, фирм и корпораций: размер прибыли и уровень рентабельности, источники инвестиций и возможность реализации инновационно-инвестиционной стратегии развития, дивидендную политику и т.д. Конечно, для определения финансовых результатов решающую роль играет также уровень затрат по производству и реализации продукции, которые осуществляет предприятие и которые во многом зависят от используемых технологий, организации производства, выбора поставщиков и рынков сбыта, качества поставляемого сырья, цен на него и на готовую продукцию и других факторов.

Особо следует подчеркнуть *взаимосвязь финансового состояния предприятий с маркетинговой стратегией*, ориентацией на прогнозные параметры развития конъюнктуры рынка как в так-

тических, так и в стратегических аспектах, ценовой политикой, конкурентоспособностью продукции и услуг, которая выступает обобщающей характеристикой взаимодействия внешних (позиции товара на рынке, платежеспособный спрос, реклама и др.) и внутренних (качество продукции, издержки се производства и реализации, динамика инновационных процессов, инвестиции и др.) факторов развития предприятия.

Именно на этом базируется рыночная концепция финансов, состоящая в том, что величина всех финансовых потоков как на макро-, так и на микроуровне экономики в конечном итоге зависит от объема продаж товаров, а также затрат предприятий по приобретению сырья, материалов и оплате труда работников, т.е. связана с конъюнктурой рынка и организацией рыночной экономики как единого целостного социально-экономического комплекса. Особенно важно, что весь процесс производства товаров и услуг в условиях рыночной экономики должен быть подчинено использованию всех факторов развития производства — инвестиционная и инновационная деятельность, система подготовки кадров, обеспечение материальными ресурсами и т.п.

2. Функции финансов

Финансы в общественном воспроизводстве выполняют целый ряд функций, которые раскрывают и конкретизируют их сущностное содержание. К основным функциям финансов можно отнести распределительную и перераспределительную, стимулирующую (регулирующую), контрольную и воспроизводственную. Все функции финансов проявляются и используются комплексно, дополняя друг друга и обеспечивая в результате взаимодействия реализацию общего интеграционного (мультипликационного) эффекта. Для этого большое значение имеет оптимальная пропорциональность в соотношении функций, позволяющая достигать поставленные цели с минимальными издержками и в наименьшее время.

Распределительная функция финансов осуществляется при распределении финансовых ресурсов в процессе кругооборота (повторяющегося оборота) средств непосредственно на предприятиях и в организациях. Модель оборота средств может быть пред-

ставлена следующей схемой (рис. 1). Кругооборот средств связан с образованием и распределением фондов финансовых ресурсов, начиная от капитала предприятия и до распределения прибыли и образования за счет чистой прибыли ряда фондов, которые имеют решающее значение для развития предприятия (резервных, инвестиционных, для выплаты дивидендов и др.). Поддержание эффективной структуры капитала предприятия невозможно без активного использования распределительной функции финансов с целью формирования системы фондов финансовых ресурсов, адекватной его эффективной деятельности.

В процессе финансовых взаимосвязей обеспечивается также *вторичное перераспределение* той части выручки и прибыли организаций, которая поступает в виде налогов и других обязательных платежей в централизованные фонды финансовых ресурсов, прежде всего в бюджеты всех уровней (федеральный, региональный, муниципальный). Этот процесс реализуется посредством *перераспределительной функции* финансов.

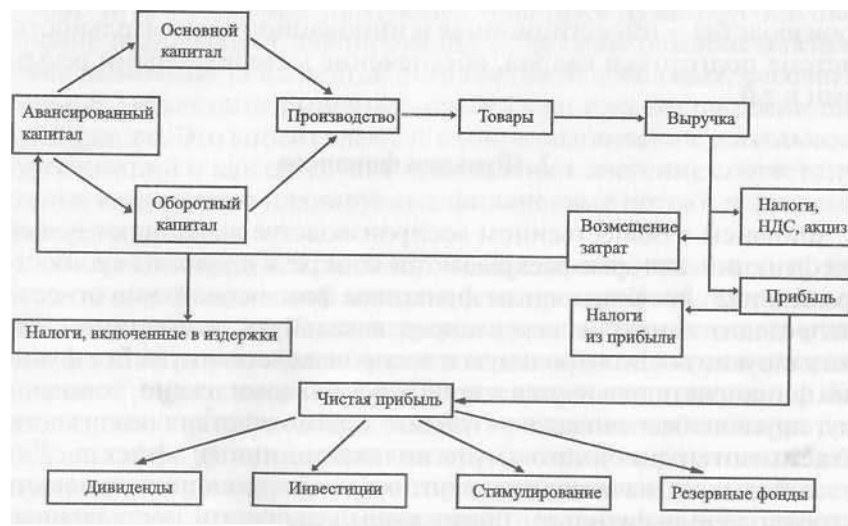


Рис. 1. Схема оборота финансовых ресурсов в предприятии

Перераспределяя и направляя аккумулированные в бюджете средства на финансирование тех или иных мероприятий Из бюд-

жета, государство формирует наиболее эффективную структуру экономики (в дополнение к рыночному переливу капитала в более выгодные сферы деятельности), отвечающую решению текущих и стратегических социально-экономических задач. Это тем более необходимо сейчас, когда осуществляется реструктуризация экономики, которая должна способствовать достижению достаточно высоких и устойчивых темпов экономического роста, реализации намеченных к осуществлению национальных проектов.

Чрезвычайно большое значение для развития производства товаров и услуг, роста рентабельности предприятий, фирм и корпораций имеет *стимулирующая (регулирующая) функция финансов*, играющая наиболее активную роль в системе государственного регулирования рыночной экономики. Именно эта функция придаст финансовым отношениям особое качественное содержание, позволяющее им выступать в виде комплексного экономического рычага, который может активно использоваться государством для развития предпринимательской деятельности и насыщения рынка товарами. Эффективная **реализация** этой функции связана с совершенствованием системы налогообложения предприятий, порядка распределения прибыли, организации финансовых взаимосвязей между субъектами рынка, а также бюджетного финансирования приоритетных отраслей экономики. Важным является также эффективная кредитная политика государства, стимулирующая инвестиционные и инновационные процессы в производстве.

Суть финансового стимулирования состоит в воздействии на предприятия и организации через создание особых условий реализации их интересов как субъектов рыночной экономики. Государство должно создавать такую среду деятельности субъектов рыночной экономики, которая побуждала бы их в целях осуществления своих социально-экономических интересов одновременно реализовывать интересы государства и общества.

Для осуществления финансового стимулирования производства большое значение имеет *формирование действенного финансового механизма*, всесторонне учитывающего всю систему интересов в рыночной экономике. *Финансовый механизм предприятий и корпораций* — это взаимосвязанная система форм и методов образования и использования фондов финансовых ресурсов, обеспечивающая повышение эффективности их хозяйственной деятель-

ности, выявление и реализацию резервов роста производства,

сокращение затрат и увеличение прибыли, повышение конкурентоспособности на рынке и в конечном итоге укрепление финансового состояния предприятий. Этот механизм должен быть направлен прежде всего на экономию и лучшее использование всех ресурсов и факторов производства с целью эффективного развития экономики.

Наиболее важную роль в механизме финансового стимулирования производства играет *налогообложение предприятий*, выступающее одной из важнейших сфер финансовых отношений. Налоговое воздействие должно осуществляться в форме косвенного регулирования, в первую очередь через уровни налогообложения различных ресурсов, имущества и финансовых результатов производства, с тем чтобы предприятие наряду с уплатой налогов имело достаточно финансовых средств (инвестиционных и др.) для развития. Вследствие чрезмерного налогового давления налогообложение оказывает пока что дестимулирующее влияние на развитие российских предприятий. Достаточно сказать, что более 40% ВВП производится в России в так называемой теневой экономике* которая функционирует без уплаты каких-либо налоговых платежей и, следовательно, имеет гораздо больше возможностей для развития производства. Это нарушает ресурсные основы формирования эффективной структуры рыночной экономики, адекватной перспективным целям социально-экономического развития, а также создает разные конкурентные условия функционирования предприятий.

Большое значение для стимулирования развития предприятий, фирм и корпораций имеет уровень банковского процента, государственное регулирование цен на энергоносители и транспортных тарифов, которые составляют наиболее существенную часть (в среднем более 40%) издержек производства в отраслях экономики. Важным фактором экономического развития выступает *финансовый контроль*, являющийся также одной из функций финансов. Контрольная функция финансов служит необходимой предпосылкой повышения эффективности деятельности предприятий, ускорения оборота их финансовых ресурсов. Контроль за денежными потоками, которые обслуживают формирование

финансовых фондов предприятий, должен быть направлен прежде всего на обеспечение равномерного и достаточного поступления выручки, выступающей основным источником покрытия всех затрат предприятия, включая налоги и получение прибыли.

Финансовые потоки, отражая встречное движение материальных ресурсов, позволяют осуществлять финансовый контроль за состоянием, динамикой и эффективностью использования имущества (активов) предприятий (рис. 2).



Рис. 2. Схема финансовых потоков предприятия

Финансовые потоки, отражающие поступление в организацию выручки и других денежных средств (от реализации имущества, штрафов, авансов под будущие поставки продукции, кредитов и др.), называются *положительными (+)*, а потоки, характеризующие отток денежных средств (оплата счетов поставщиков, налогов, штрафов, выплата зарплаты, погашение кредитов и т.п.) — *отрицательными (—)*. Для нормального функционирования предприятий и организаций необходимо, чтобы положительные финансовые потоки были больше отрицательных. В этом случае образуется *чистый финансовый поток*, который формирует фонды финансовых ресурсов, остающихся в собственности предприятий. Величина чистого финансового потока увеличивает финансовый потенциал и платежеспособность предприятий, укрепляет его финансовое состояние, создает основу для инвестиционного развития.

Финансовый контроль осуществляется при реализации всех Функций финансов. Система финансового контроля включает государственный финансовый контроль, налоговый контроль — контроль со стороны региональных финансовых органов и негосударственный финансовый контроль, осуществляемый аудиторскими организациями. Вся система финансового контроля должна активно способствовать повышению эффективности управления капиталом

По экспертным оценкам — до

предприятий, их развитию и базироваться на сочетании интересов всех участников рыночных отношений - государства, предпринимателей и непосредственных работников.

Большое значение для развития предприятий имеет *реализация функции финансов по обеспечению процесса воспроизводства денежными средствами*. Выполнение этой функции предполагает эффективную организацию управления денежными потоками. Это позволяет добиться равномерного и достаточного поступления выручки, полного и своевременного осуществления всех затрат, связанных с процессом *расширенного воспроизводства на основе инвестиций*, сформировать достаточные для этого суммы накоплений.

Кроме выручки предприятие может использовать в обороте кредиты банка, кредиторскую задолженность, коммерческие кредиты других предприятий, займы и другие источники финансовых ресурсов. В то же время любая хозяйственная организация должна своевременно оплачивать свои платежные обязательства. Основным методом сбалансированности величины платежных обязательств предприятия и его финансовых возможностей как на определенную дату, так и на перспективу является составление *баланса (бюджета) финансовых потоков* (платежного баланса). Он позволяет осуществлять постоянный контроль за движением денежных средств и прогнозировать их динамику. На основе этого баланса определяют коэффициент платежеспособности, который рассчитывают на определенную дату следующим образом:

$$y - \_ > j \quad \frac{\text{Все денежные средства предприятия на определенную дату}}{\text{Сумма финансовых обязательств по наступившим срокам погашения}}$$

Этот показатель должен быть равен единице или превышать ее. Только в этом случае предприятие считается платежеспособным

См.: СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

На основе составления такого бюджета финансовых потоков (см. табл.) осуществляется управление платежеспособностью предприятия:

Бюджет финансовых потоков

Поступление денежных* средств	Направление денежных средств
1. Остатки на начало периода... 2. Поступление: — выручка... — авансы... — кредиты... — прочие...	Отток денежных средств... — оплата груза... - погашение кредитов... — уплата процентов... — погашение авансов... — прочие...
Итого	Итого

Бюджет финансовых потоков фактически представляет собой развернутый коэффициент платежеспособности. Если левая его часть (доходная) больше или равна правой, то предприятие платежеспособно, если же правая часть (расходная) превышает левую, то предприятие имеет плохое финансовое состояние и неплатежеспособно. Б&лانس финансовых потоков выступает итогом целой системы взаимосвязанных планово-прогнозных расчетов как по поступлению, так и по направлению денежных средств и базируется на системе бюджетирования (составляется бюджет продаж, бюджет прямых и косвенных затрат, инвестиционный бюджет и др.).

Через количественные и качественные характеристики финансовых потоков отражается вся деятельность предприятия, поскольку они выступают стоимостным выражением движения всех факторов производства. В связи с этим в менеджменте сформировалась качественно отличная система управления — финансовое управление предприятием, предполагающее управление всей деятельностью предприятия (производством, реализацией продукции, оборачиваемостью ресурсов, затратами, рентабельностью и др.) через финансовые потоки.

Бюджет финансовых потоков представляет собой *финансовый план (бюджет) предприятия*, рассчитываемый на разные временные периоды (в том числе на год). Составление *прогнозных бюджетов финансовых потоков* на предстоящие периоды (день, декаду, месяц, квартал, год и на более длительную перспективу) позволяет стабилизировать платежеспособность и обеспечить устойчивое финансовое состояние предприятия в будущем.

Кроме указанных основных функций финансы выполняют также некоторые функции, вытекающие из основных. К ним можно отнести, например, *социальную функцию*, которая предполагает оптимизацию формирования финансовых фондов, имеющих особое значение для **реализации** социальной политики государства - пенсионного фонда, фонда социального обеспечения и др. Эта функция связана также с политикой в области заработной платы и развитием тех сфер экономики, которые воздействуют на формирование личности и **Демографические** процессы, являются основой финансового обеспечения социальной политики государства.

Оперируя фондами финансовых ресурсов и создавая определенную финансово-экономическую среду, государство и предприятия регулируют производственный процесс путем оптимального формирования фондов денежных средств на различных стадиях и этапах производства, распределения, обмена и потребления. В этом находит отражение процесс реализации *воспроизводственной функции финансов*. Она способствует развитию производственного процесса, прежде всего, через рост инвестиций в развитие человека, формирование качественно нового общественного интеллекта и переход к «экономике знаний», как это происходит во всем цивилизованном мире. В этом аспекте несомненна важность финансового обеспечения принятых национальных проектов, преследующих цель развития социальных условий и качества жизни людей.

3. Финансовая система

Финансовая система — единый комплекс управления финансовыми отношениями, включающий механизм формирования фондов финансовых ресурсов централизованного и децентрализованного назначения, государственные (муниципальные) финансовые органы и финансовые службы предприятий, а также систему взаимосвязей между ними. Финансовая система должна обеспечивать комплексную реализацию всех функций финансов. Это позволяет получить максимальный интеграционный эффект от их взаимодействия и наиболее эффективно использовать финансовые отношения для осуществления государственной экономической политики.

Финансовая система регулирует всю сферу финансовых отношений. Она включает: финансы предприятий и корпораций;

бюджетную систему; внебюджетные финансовые фонды; государственные заимствования; фонды страхования; финансы некоммерческих и общественных организаций.

Все звенья финансовой системы органически связаны между собой и функционируют как единая целостность. Каждое звено финансовой системы представляет собой определенную сферу финансовых отношений, органически связано с процессом расширенного воспроизводства и выполняет присущие ей функции. Если финансы предприятий обслуживают материальное производство, то бюджет через налогообложение мобилизует финансовые ресурсы в основной централизованный фонд государства, а внебюджетные фонды формируются для целевого финансирования определенных социально-экономических мероприятий. Фонды страхования предназначены для возмещения ущерба от стихийных бедствий и других страховых случаев, а государственные заимствования мобилизуют ресурсы населения и предприятий для нужд государства на принципах платности, возвратности и срочности заимствований. Финансы некоммерческих и общественных организаций имеют существенную специфику и обслуживают те организации, которые осуществляют свою деятельность на принципах самокупаемости, но не получают прибыли и не осуществляют ее капитализации (рис. 3).

Основой общегосударственных финансов выступает *бюджетная система*, которая представляет собой совокупность



Рис. 3. Схема финансовой системы Российской Федерации

всех бюджетов и финансовых отношений в процессе их формирования и использования. Взаимосвязи государства с предприятиями, организациями и физическими лицами по формированию бюджетов всех уровней (федерального, региональных и местных) принимают форму *бюджетно-налоговых отношений, регулируемых государством*. Федеральный и региональные бюджеты в совокупности образуют *консолидированный бюджет Российской Федерации*, который законодательными органами не утверждается, а используется лишь для целей управления бюджетной системой.

Внебюджетные фонды — система целевых финансовых фондов, позволяющая оперативно и с достаточной полнотой финансировать важнейшие мероприятия, предусмотренные в специальных программах.

Государственные заимствования — отражают финансовые отношения в процессе мобилизации государством временно свободных средств предприятий, организаций и населения в целях финансирования государственных расходов. Они отражают также заимствования государства у зарубежных кредиторов. Кредиторами выступают физические и юридические лица, а заемщиком — государство.

Фонды страхования предназначены для возмещения возможных потерь от стихийных бедствий и других форс-мажорных обстоятельств.

Фондовый рынок — сфера финансовых отношений, возникающих в процессе купли-продажи специфических финансовых активов - ценных бумаг. С помощью фондового рынка формируется эффективная структура экономики, осуществляется перелив капитала в отрасли, обеспечивающие инвесторам более высокий уровень дохода.

Децентрализованные финансовые фонды предприятий образуются в процессе кругооборота капитала (основного и оборотного): выручка, резервные фонды, амортизационный фонд, прибыль и др. Поскольку они непосредственно обслуживают процесс создания и распределения общественного продукта, то именно финансы предприятий и организаций выступают основой финансовой системы страны. Они определяют общие тенденции в развитии финансовой системы в целом: состояние основного финансового фонда страны - бюджета, объемы поступления налоговых плате-

жей, возможности государства по финансированию инвестиций и принятых социальных программ.

4. Финансовая политика государства и муниципальных образований

Финансовая политика государства - система использования государством финансовых отношений и функций финансов для реализации поставленных социально-экономических целей. Финансовая политика включает стратегию и тактику регулирования финансовых отношений. Стратегия предполагает обоснование перспективных направлений финансовой политики на длительный период (до 10—15 и более лет), исходя из долгосрочных задач развития экономики, и разработку системы мер по мобилизации финансовых ресурсов для их эффективного решения.

Тактика развития финансовых отношений предусматривает конкретизацию их воздействия на эффективное осуществление поставленных социально-экономических целей в короткие периоды. Она предполагает разработку системы конкретных мер по повышению стимулирующей роли финансовых отношений с учетом особенностей существующих условий развития экономики. Большое значение в реализации финансовой политики имеет создание эффективного финансового механизма, который обеспечивает практическое осуществление текущих и перспективных задач социально-экономического развития.

Содержание финансовой политики характеризуется общим комплексом направлений развития финансовых отношений, которые она охватывает. К основным из них относятся:

во-первых, разработка общей концепции финансовой политики - ее принципов, целей, задач, этапов осуществления и наиболее эффективных методов реализации;

во-вторых, формирование эффективного финансового механизма, стимулирующего экономический рост и качество жизни населения как на уровне субъектов рыночной экономики, регионов, так и на макроуровне;

в-третьих, осуществление системы мер по повышению эффективности финансового менеджмента - системы управления финансовыми ресурсами как децентрализованного, так и центра-

лизованного характера — финансовыми фондами предприятий и организаций, бюджетами всех уровней, внебюджетными фондами и др.

В основе разработки и организации финансовой политики лежит ряд важных принципов. Первый из них состоит в том, что финансовая политика выступает органической частью общей экономической политики государства. Существует целая система прямых и обратных связей между финансовыми отношениями и экономикой в целом. Следует всегда учитывать, что финансовое положение как государства в целом, так и предприятий (фирм, корпораций) определяется развитием производства товаров и услуг, насыщением рынка и формированием определенного уровня платежеспособного спроса населения.

За годы экономических реформ произошел отрыв финансовых отношений от их базы — развития производства товаров и услуг, повышения доходности и рентабельности предприятий и обеспечения роста эффективности их деятельности. Финансовое состояние предприятий продолжает оставаться сложным, хотя за последние годы положение несколько улучшилось. Большинство предприятий промышленности испытывают значительные финансовые трудности, сдерживающие экономический рост, многие из них находятся на грани банкротства, а около 30% — убыточны. Еще более сложное финансовое положение в таких отраслях экономики, как сельское хозяйство, строительство, где убыточны более половины предприятий. Сейчас становится очевидным, что решение всего комплекса социальных задач, осуществление крупномасштабных национальных проектов невозможно без опоры на развитие производства товаров и услуг, создания большого количества дополнительных рабочих мест и сокращения безработицы, без перехода к инвестиционно-инновационному типу развития экономики.

Вторым важнейшим принципом финансовой политики является *финансово-материальная сбалансированность экономики*: Каждый фонд финансовых ресурсов любого уровня (бюджеты, внебюджетные фонды, капитал, выручка и прибыль предприятий и др.) выступает денежным эквивалентом соответствующего реального блага (материального фонда или нематериального, например, нематериальные активы предприятий). Поэтому через распределение финансовых ресурсов и движение финансовых

потоков осуществляется соответствующее распределение материальных благ и услуг. В то же время очевидно, что финансовые фонды, образуемые на основе спекулятивных операций на финансовых рынках, не могут привести к росту соответствующих материальных источников их покрытия. Это вызывает активизацию инфляционных процессов, рост цен и расстройство финансово-денежной системы.

Третьим важнейшим принципом финансовой политики выступает *обеспечение стимулирующей роли финансов*, т.е. их активного воздействия на развитие производства. Каждое звено финансовой системы должно функционировать как составная часть единого финансового механизма, усиливая его интеграционное (синергетическое) воздействие на поступательное развитие экономики. В настоящее время такой стимулирующий финансовый механизм в российской экономике еще не создан — финансы выступают довольно пассивным элементом экономического развития, часто выполняя даже *дестимулирующую роль*. Примером может служить налоговая система, которая не так давно лишала предприятия инвестиционных источников, изымая не только почти всю прибыль, но и часть их активов (в частности, оборотных средств при уплате НДС и налога на прибыль по отгрузке товаров, т.е. методом начисления). Пока ставится задача по формированию такого финансового механизма, который стимулировал бы развитие производства и экономию ресурсов, обеспечивая эффективное использование средств и управление финансовыми потоками.

Четвертым важнейшим принципом финансовой политики выступает ее *плановость*. В российской финансовой системе этому принципу еще не уделяется должного внимания, в отличие от западных стран, где политика, тактика и стратегия финансовых отношений выступают важными объектами государственного планирования. Постепенно финансовое планирование в России охватывает все более длительные периоды. В настоящее время основные финансово-бюджетные показатели рассчитываются на три года. Переход к расчету этих показателей на более длительные периоды (5—7 лет), к их обоснованному прогнозированию требует существенных изменений в уровне профессиональной подготовки работников центрального аппарата, региональных и местных финансовых органов.

Необходимо создать методологический центр, который занялся бы унификацией показателей, используемых в планировании и оценке эффективности функционирования финансовой системы. Это же относится и к системе финансовых показателей, используемых предприятиями, фирмами и корпорациями. До сих пор плановые и оценочные показатели финансовой деятельности субъектов рыночной экономики носят в лучшем случае отраслевой характер, а нередко разрабатывается индивидуально самими предприятиями и организациями. Большое значение в связи с этим имеет переход к Международным стандартам финансовой отчетности (МСФО). Это повысит «прозрачность» отчетности и сопоставимость показателей финансово-хозяйственной деятельности российских и зарубежных предприятий.

Наконец, пятым важнейшим принципом финансовой политики является ее эффективность. Главным оценочным показателем эффективности финансовой системы выступает комплексный социально-экономический эффект, характеризующийся, прежде всего, качеством жизни людей. Этот показатель включает уровень производства **ВВП** на одного жителя страны, продолжительность жизни, обеспеченность жильем, медицинским обслуживанием, доступность и уровень образования. По показателю качества жизни Россия находится в шестом десятке стран.

Принципы формирования и реализации финансовой политики характерны для всех уровней финансовой системы. Конечно, специфика каждого из них (регионов, муниципальных образований, предприятий и организаций и др.) должна учитываться при разработке соответствующей финансовой стратегии и тактики.

Различие государственных и муниципальных финансов определяется несколькими факторами¹. Главные отличия состоят в том, что федеральный центр и региональные власти располагают существенно большим административным, организационным и финансово-экономическим потенциалом, нежели муниципальные структуры. Тем более что в соответствии с Конституцией Российской Федерации муниципальные образования как органы местного самоуправления не входят в государственную властно-управленческую вертикаль. В то же время именно муниципальные органы власти обладают наиболее исчерпывающей информацией

о ресурсных, научно-производственных, хозяйственных и кадровых возможностях предприятий и организаций, расположенных на подведомственных им **территориях**.

Интересы развития территорий и звеньев рыночной экономики, расположенных на них, во многом совпадают. Это, казалось бы, должно создавать предпосылки для развития устойчивой финансовой базы муниципальных образований. Но практика свидетельствует об обратном. Самые серьезные трудности становления местного самоуправления в современной России обусловлены острой недостаточностью финансовых средств для полноценного и сбалансированного его развития.

Передача на местные (муниципальные) бюджеты ряда расходов по здравоохранению, образованию, социальной поддержке населения не **сопровождается** адекватной передачей им источников финансирования, укреплением доходной базы местных бюджетов. Это негативно сказывается на жизни населения муниципальных образований, вызывает обоснованные претензии работников бюджетной сферы. Необходимость срочного исправления такого положения связана также с тем, что муниципальные бюджеты имеют непосредственное отношение к реализации принятых Президентом Российской Федерации национальных проектов, направленных на **повышение** качества жизни людей.

Экономической основой местного самоуправления являются находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местного бюджета, а также имущественные права **муниципальных образований**.

На практике среди всех источников финансовых средств развития местных самоуправлений наибольшее значение имеют три. Это, прежде всего, доходы от местных налогов. Их всего два - налог на имущество физических лиц и земельный налог. Далее, неналоговые доходы, наиболее значимыми источниками которых являются местные облигационные займы и поступления от коммерческого использования муниципального имущества, связанные с его арендой и приватизацией. И наконец, природно-ресурсный потенциал, главной составляющей которого является земля.

В местных бюджетах отдельно предусматриваются доходы, направляемые на осуществление полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, и суб-

См.: СЗ РФ. 2003. №40.

венции, предоставленные для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальные бюджеты занимают важное место в общей системе бюджетов. Достаточно сказать, что за счет них финансируется подавляющая часть расходов на среднее образование, здравоохранение, детские сады, жилье, коммунальные услуги. В связи со значительным ростом (примерно в два раза) количества муниципальных образований после принятия закона об общих принципах организации местного самоуправления с передачей ему расширенных полномочий на первый план вышла проблема сбалансированности местных бюджетов, сокращения их дотационноеTM. Многие муниципальные образования вообще не имеют бюджетов, а работают на сметах, составляемых вышестоящими властными структурами. В ходе проводимых социально-экономических реформ органы местного самоуправления еще не получили реальной возможности самостоятельно и в достаточном объеме формировать свои бюджеты. Это связано с тем, что бюджеты муниципальных образований в своей основе имеют доходы, источники и объемы которых не подконтрольны муниципальным органам. В итоге с самого начала преобразований сложился дисбаланс между расходными обязательствами и доходными возможностями местных бюджетов. Идет негативный процесс сокращения доли доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации. В то же время доля этих бюджетов в расходах консолидированного бюджета, наоборот, увеличивается. Разрыв между доходами и расходами муниципальных бюджетов продолжает возрастать. В настоящее время бюджет каждого второго города и района имеет превышение фактических расходов над доходами, т.е. является дефицитным.

Местные бюджеты формируются с целью финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления по решению задач функционирования и развития муниципальных образований. Эти задачи определены в гл. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Широкая сфера полномочий в условиях слабости финансовой базы муниципальных образований ставит местное самоуправление в непосредственную бюджетно-на-

логовую зависимость от вышестоящих уровней власти. Местные налоги не превышают и четверти в источниках доходов муниципальных образований. Подавляющую же массу доходов составляют отчисления от федеральных и региональных налогов, а также трансферты и субсидии.

Федеральное законодательство возлагает на органы местного самоуправления задачи по обеспечению удовлетворения основных жизненных потребностей населения на уровне не ниже установленных государственных социальных стандартов. На их основе и должны рассчитываться муниципальные бюджеты и определяться их доходная база.

Определение расходов муниципальных бюджетов носит на практике вторичный характер, поскольку привязано к уровню их доходов и часто не отвечает даже минимальным потребностям по социально важным статьям бюджетов. Такой подход не отвечает требованиям времени по укреплению финансовой базы местного самоуправления.

Общепризнанным критерием автономии местного самоуправления и мерой его реальной финансовой самостоятельности служит показатель, характеризующий соотношение собственных доходов местных бюджетов в общей сумме осуществляемых ими расходов. Эту зависимость можно выразить коэффициентом покрытия расходов собственными доходами:

$$K = \frac{\text{Собственные доходы муниципального бюджета}}{\text{Общая сумма расходов муниципального бюджета, рассчитанная по установленным нормам}}$$

Чем выше этот коэффициент, тем устойчивее финансовое положение муниципального образования. Необходимо формировать муниципальный бюджет таким образом, чтобы этот коэффициент имел тенденцию к росту. Только в этом случае органы местного самоуправления способны решать возложенные на них задачи по финансированию социально-экономических мероприятий, которые предусмотрены к реализации.

Выводы

Финансы представляют собой особую сферу экономических отношений, возникающих в процессе образования и использо-

вания фондов денежных средств при формировании доходов и расходовании средств предприятий, а также государства и населения. Они реализуются через движение денежных потоков, которые выступают носителями финансовых взаимосвязей. Финансы выполняют ряд функций, которые раскрывают и конкретизируют их сущностное содержание. К основным функциям финансов можно отнести распределительную и перераспределительную, стимулирующую (регулирующую), контрольную и воспроизводственную — обеспечение процесса воспроизводства денежными средствами.

Финансовая система — это целостный комплекс управления финансовыми отношениями, включающий централизованные и децентрализованные фонды финансовых ресурсов, систему взаимосвязей между ними, а также управляющую подсистему — государственные, муниципальные финансовые органы и финансовые службы предприятий. Наиболее важным является придание финансовой системе стимулирующего качественного содержания, направленного на развитие предприятий как главного звена рыночной экономики, обеспечивающего производство добавленной стоимости — источника финансовых ресурсов экономического роста.

Финансовые потоки — это количественно и качественно определенное движение денежных средств в процессе образования и использования фондов финансовых ресурсов. Объемы и эффективность финансовых потоков зависят от качественного содержания и величины формирующихся фондов, определяющих финансовый потенциал государства, его территориальных и хозяйственных звеньев. Чем больше экономическая мощь страны, тем объемнее финансовые потоки. Баланс финансовых потоков характеризует финансовое состояние как государства, так и отдельных территорий и хозяйственных звеньев. Чистый финансовый поток выступает одной из важнейших характеристик финансового потенциала предприятия (корпорации).

Финансовая политика государства, регионов и муниципальных образований выступает как комплекс мер по использованию финансовых отношений и финансовой системы для решения социально-экономических задач развития общества. Она должна быть направлена, прежде всего, на обеспечение финансовыми ресурсами роста качества жизни на основе использования инновационно-инвестиционного типа экономического развития.

Контрольные вопросы

1. В чем состоит социально-экономическое содержание финансов и их функций?
2. Каково назначение финансовой системы?
3. Чем определяется ведущая роль финансов предприятий в финансовой системе?
4. Каковы особенности оборота финансовых ресурсов и регулирующего его финансового механизма?
5. Что отражают финансовые потоки? Каково содержание бюджета финансовых потоков?
6. Каковы принципы формирования финансовой политики?
7. Каковы критерии эффективности развития финансовых отношений?

Список литературы

- Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. №40.
- Государственное регулирование рыночной экономики / Под ред. В.И. Кушлина. М., 2006.
- Ковалева Л.М., Лапуста М.Г., Скамай Л.Г. Финансы фирмы. М., 2005.
- Пеньков Б.Е. Управление капиталом предприятия: финансовый анализ и принятие решений. М., 2001.
- Финансы, налоги и кредит: Учебник/ Под общ. ред. И.Д. Мацуляка. М., 2007.
- Формирование национальной финансовой стратегии России: путь к подъему и благосостоянию/Авт. колл. М., 2004.

© Пеньков Б.Е.

Глава 2

ФИНАНСОВЫЕ РЫНКИ И ИНСТРУМЕНТЫ

Важную роль в финансовой системе занимают финансовые рынки. Под финансовым рынком понимают механизм перераспределения финансовых ресурсов на основе спроса и предложения капитала. Финансовые рынки обеспечивают торговлю финансовыми ресурсами. Через них проходит преобладающая часть финансовых ресурсов любой страны с рыночной экономикой. Главное назначение финансовых рынков - трансформация временно свободных денежных средств в капитал, превращение сбережений в инвестиции.

1. Финансовое посредничество и финансовые посредники

Покупателями и продавцами на финансовых рынках выступают три группы экономических субъектов: домашние хозяйства, предприятия (фирмы) и государства. Домашние хозяйства, государства или фирмы, чьи расходы меньше их доходов, являются чистыми сберегателями; а те, чьи расходы больше доходов, — чистыми **заемщиками**. Конкретные домашние хозяйства и фирмы

могут быть как чистыми сберегателями, так и чистыми заемщиками. Однако в целом, как экономические агенты, домашние хозяйства являются чистыми сберегателями, а фирмы — чистыми заемщиками. Государство и его административно-территориальные органы являются больше заемщиками, чем сберегателями. Финансовые рынки существуют для того, чтобы сводить сберегателей и заемщиков, продавцов и покупателей финансовых ресурсов.

Взаимодействие между продавцами и покупателями может осуществляться напрямую или опосредовано. В первом случае удовлетворение взаимных интересов осуществляется с помощью прямого финансирования. Примером прямого финансирования является продажа акций или облигаций предприятия непосредственно физическим лицам.

Процесс прямого финансирования можно изобразить в виде схемы (рис. 1).



Рис. 1. Схема процесса прямого финансирования

Во втором случае финансирование осуществляется через посредников. Наглядным примером посредничества является депозитно-ссудная деятельность коммерческих банков, которые, с одной стороны, аккумулируют вклады населения, остатки средств на счетах клиентов и другие депозиты, а с другой - выдают ссуды юридическим и физическим лицам.

Процесс финансирования через посредников можно изобразить схемой (рис. 2).

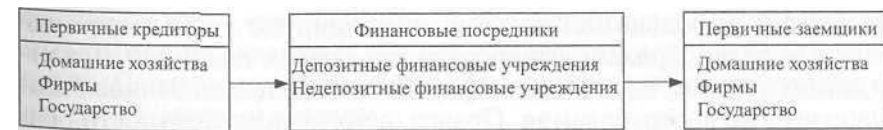


Рис. 2. Схема процесса финансирования через посредников

Финансовые посредники выполняют более важную роль, чем просто посредничество между первичными кредиторами и первичными заемщиками. Во-первых, они мобилизуют огромные капиталы клиентов и, агрегируя их, могут выдавать кредиты практически на любые сроки и в любых суммах. Во-вторых, приобретая долговые обязательства заемщиков, они могут осуществлять их рефинансирование за счет выпуска и размещения среди инвесторов долгосрочных ценных бумаг, трансформируя кредиты в долгосрочные.

Их деятельность приносит определенные выгоды конечным кредиторам и заемщикам. Для кредиторов это - диверсификация размещения ресурсов среди разных заемщиков и снижение кредитного риска, а также более квалифицированная система проверки надежности и платежеспособности заемщиков.

Для заемщиков выгоды заключаются в упрощении поиска кредиторов, оптимизации условий заимствования, снижении кредитного риска для первичных кредиторов (вкладчиков) и снижении благодаря этому ставки процента за кредит.

Основными посредниками на финансовых рынках выступают коммерческие банки, взаимосберегательные банки, кредитные союзы, страховые компании, негосударственные пенсионные фонды, финансовые компании.

Всех их обычно подразделяют на три основные группы: депозитные учреждения, недепозитные учреждения и государственные финансовые учреждения.

1. *Депозитные учреждения.*

Самыми распространенными финансовыми посредниками выступают *депозитные учреждения*, т.е. учреждения, которые принимают деньги на хранение и предоставляют ссуды под процент. Важнейшей чертой депозитных учреждений является то, что они создают долговые инструменты, которые функционируют как деньги. Депозитные учреждения делятся на два основных типа: коммерческие банки и сберегательные учреждения.

Коммерческие банки — самые важные из всех депозитных учреждений. В большинстве стран они лидируют по размерам активов и разнообразию активных и пассивных операций. Традиционно главным источником средств коммерческих банков были депозиты до востребования. Правда, в последние десятилетия эта ситуация меняется. В США, например, на первое место вышли сберегательные и срочные депозиты.

Срочные и сберегательные депозиты (счета). На этих счетах хранятся средства, приносящие владельцу процентный доход и не предназначенные для расчетов с третьими лицами. Особенность сберегательных счетов - они не имеют фиксированного срока и от владельца не требуется предварительного уведомления о снятии денег. Срочный вклад имеет четко определенный срок, по нему уплачивается фиксированный процент и имеются ограничения по долгосрочному изъятию вклада. Как правило, по срочным вкладам устанавливается более низкая норма обязательного резервирования, чем по депозитам до востребования.

В свою очередь, сберегательные депозиты могут быть двух типов: с выпиской из банковского счета и с выдачей сберегательной книжки.

Владелец *сберегательного счета с выпиской* ежемесячно получает выписку, т.е. запись всех вкладов и изъятий со счета, а также начисленного за месяц процента. Владелец может вносить вклады и снимать деньги со счета по почте.

Сберегательный счет на сберкнижке предусматривает, что его владелец должен предъявлять сберкнижку каждый раз, когда он делает вклад или снимает деньги со счета.

В источниках ресурсов коммерческих банков имеются еще два крупных вида — *сберегательные сертификаты* и *депозитные сертификаты*. Сберегательные сертификаты в США выпускаются стандартным номиналом в 500, 1000, 2500 долл., имеют фиксированный срок погашения и твердую процентную ставку. Сроки вкладов тоже стандартизированы — до 1 месяца, 1, 3, 6, 9 месяцев, 1, 2, 3, 5 лет. Досрочное снятие влечет штрафные санкции в виде потери части процентов.

Депозитный сертификат — это документ о внесении в банк срочного вклада с фиксированным сроком и ставкой процента. Как правило, эти крупные взносы (на сумму 100 тыс. долл. и более) принадлежат деловым фирмам или владельцам крупных индивидуальных состояний. Имеются две разновидности депозитных сертификатов - передаваемые и непередаваемые. Непередаваемые хранятся у вкладчика и предъявляются в банк по наступлении срока. Передаваемые могут быть проданы на вторичном рынке и перейти к другому владельцу.

Наряду с ведением депозитных счетов банки широко используют другие методы привлечения денежных ресурсов, главным

образом путем получения займов на денежном рынке. Основная часть таких операций — улучшение ликвидной позиции банка. Наиболее распространенными формами подобного привлечения средств являются: получение займов на межбанковском рынке, соглашения о продаже ценных бумаг с обратным выкупом, учет векселей и получение ссуд у центрального банка, выпуск коммерческих бумаг и др.¹

Таблица 1

**Активы, пассивы и собственный капитал сберегательных банков
и ссудо-сберегательных ассоциаций США,
охваченных Федеральной системой страхования депозитов**

Активы	Единица измерения		Пассивы и собственный капитал	Единица измерения	
	млрд долл.	%		млрд долл.	%
Наличность и ценные бумаги	112	13	Депозиты	695	79
Ценные бумаги, обеспеченные залогом	126	14	Правительственные кредиты	64	7
Ипотечные ссуды	409	47	Другие кредиты	49	6
Коммерческие ссуды	17	2	Прочие пассивы	18	2
Потребительские ссуды	40	5			
Прочие активы	172	19	Собственный капитал	50	6
Активы, всего	876	100	Пассивы и собственный капитал, всего	876	100

Источник; Миллер Р.Л., Ван-Хуз Д.Д.- Современные деньги и банковское дело: Учебник / Пер. с англ. М., 2000. С. 136.

Куда же вкладывают свои ресурсы коммерческие банки? 61% всех активов коммерческих банков США приходится на ссуды, в

¹ Подробнее об этом и особенностях формирования банковских депозитов в развитых странах см.: Уоскин В.М. Современный коммерческий банк. Управление и операции. М., 1993.

том числе 27% - ипотечные ссуды, 15% - торгово-промышленные ссуды, 12% - потребительские ссуды и 7% - остальные ссуды. Если учесть, что основными получателями ипотечных и потребительских ссуд являются домашние хозяйства, станет ясно, насколько большой удельный вес занимает население в кредитных операциях коммерческих банков США.

Второй крупный массив депозитных учреждений занимают сберегательные учреждения, к числу которых относятся сберегательные банки, ссудо-сберегательные ассоциации и кредитные союзы.

Все эти три группы учреждений похожи друг на друга (и на коммерческие банки) в том, что они принимают чековые и другие депозиты, которые являются их пассивами, хранят ценные бумаги и выдают ссуды. Однако они заметно различаются по составу своих активов и пассивов. Поэтому их объединение в одну группу сберегательных учреждений до некоторой степени условно. Это подтверждает даже беглый взгляд на структуру активов и пассивов сберегательных банков и ссудо-сберегательных ассоциаций, с одной стороны, и кредитных союзов - с другой (см. табл. 1).

Как видно из табл. 2, 61% активов сбербанков и сберегательных ассоциаций составляют ипотечные ссуды и ценные бумаги, обеспеченные залогом. А это означает, что, несмотря на разрешение с 80-х гг. инвестировать средства не только в жилищное строительство, эти учреждения продолжают специализироваться в этой области. Доля потребительских и коммерческих ссуд составила всего 7% (против 30% в коммерческих банках).

Основным источником средств ссудо-сберегательных ассоциаций и сбербанков, как и у коммерческих банков, являются депозиты различного типа (79%). Около 10% пассивов составляли кредиты из различных источников, в том числе около 7% - правительственные кредиты, предоставляемые через систему федеральных банков жилищного кредита.

Кредитные союзы широко распространены во всех развитых странах. В США насчитывается примерно 12 тыс. кредитных союзов. Структура их баланса более проста по сравнению с балансами Других депозитных учреждений (см. табл. 2).

Таблица 2

Активы, пассивы и собственный капита.1
кредитных союзов

Активы	Единица измерения		Пассивы и собственный капитал	Единица измерения	
	млрд долл.	%		млрд долл.	%
Ссуды членам союзов	133	59	Вклады членов союзов	206	91
Прочие активы	94	41	Прочие пассивы и собственный капитал	21	9
Активы, всего	227	100	Пассивы и собственный капитал, всего	227	100

Источник: *Миллер Р.Л., Ван-Хуз Д.Д.* Современные деньги и банковское дело. С. 137.

Следовательно, более 90% всех источников средств кредитных союзов составляют депозиты их членов. 59% активов — ссуды, предоставленные членам союзов. До начала 1980-х гг. кредитные союзы имели право только принимать сберегательные депозиты и погашать задолженность по потребительскому кредиту. В дальнейшем были приняты законы, разрешающие им принимать чековые депозиты и выдавать ипотечные ссуды своим членам. Поэтому различия между коммерческими банками и сберегательными учреждениями постепенно нивелируются. К тому же коммерческие банки получили право приобретать обанкротившиеся ссудо-сберегательные ассоциации, а крепкие сберегательные учреждения стремятся получить статус и чартер коммерческого банка.

2. Недепозитные учреждения.

Существует множество недепозитных учреждений — посредников на финансовых рынках. Наиболее важными из них являются страховые компании, пенсионные фонды, взаимные фонды, финансовые компании.

Страховые компании являются крупными собирателями и поставщиками ресурсов на финансовые рынки. Они включают компании по страхованию жизни, имущества и компании по страхованию от несчастных случаев. Компании по страхованию

жизни в США занимают третье место (после коммерческих банков и ссудо-сберегательных ассоциаций). Их финансовые ресурсы формируются за счет разницы между страховыми взносами и страховыми выплатами. Поскольку эти результаты достаточно предсказуемы на длительные периоды, страховые компании вкладывают свои ресурсы в долгосрочные активы, такие, как долгосрочные корпорационные облигации и долгосрочные коммерческие закладные.

Компании по страхованию имущества и от несчастных случаев страхуют владельцев автомобилей на случай их угона и дорожно-транспортных происшествий, а домовладельцев — на случай пожара и ограбления. Они менее определенно могут рассчитать свои ежегодные выплаты держателям страховых полисов, а потому приобретают высоколиквидные краткосрочные активы и низкорисковые облигации.

Пенсионные фонды подобны компаниям по страхованию жизни. Они с высокой точностью могут рассчитать свои ежегодные выплаты на предстоящий период, поэтому вкладывают средства в долгосрочные корпорационные облигации, первоклассные акции, крупные срочные депозиты и долгосрочные закладные.

Финансовые компании являются небольшими ссудо-кредитными обществами. Они выпускают различные долговые инструменты для финансирования мелких ссуд, выдаваемых, как правило, частным лицам и мелким фирмам.

3. Государственные учреждения.

Важнейшим финансовым инструментом любого государства является бюджет. Но бюджет - нерыночный инструмент. Здесь, (как будет показано в главе 9) финансовые ресурсы не покупаются и не продаются, а собираются и распределяются. Но было бы неверным полагать, что роль государства в финансово-кредитной сфере ограничивается бюджетом. Государство является сверхважным субъектом и на финансовых рынках, выступая в качестве крупнейшего заемщика, кредитора и гаранта по ссудам (об этом в главе 16), а также регулируя многие процессы на финансовых рынках. Разумеется, основными учреждениями государства на финансовом рынке являются министерство финансов и центральный банк — первый как органическая составляющая часть правительства, второй - как правило, не подчиняющийся прави-

тельству институт; первый как эмитент государственных ценных бумаг, второй как оператор и покупатель государственных бумаг. А покупать на этом рынке есть что. За последние 50 лет бюджет США только 10 раз сводился с профицитом.

В первой половине 1990-х гг. годовые государственные расходы США на 300 - 400 млрд долл. превышали доходы и увеличивали государственный долг. В 2002 г. бюджет США утвержден в сумме 2130 млрд долл., в том числе дефицит - 106 млрд долл.¹ В результате государственные займы составляли более 40% всех займов на рынке капиталов США. Фактически же влияние деятельности федерального правительства на финансовый рынок еще больше. Имеются еще три фактора такого влияния: 1) деятельность внебюджетных агентств; 2) операции компаний, спонсируемых правительством; 3) предоставление гарантированных государством ссуд.

Наиболее важным внебюджетным агентством США является Федеральный банк финансирования (ФБФ), который начал свои операции в 1974 г. В настоящее время он осуществляет большую часть финансирования операций внебюджетных и некоторых бюджетных агентств. ФБФ предоставляет ссуды тремя методами²:

- 1) приобретает долговые обязательства (облигации) агентств;
- 2) приобретает займы и заемные активы;
- 3) приобретает гарантии займов.

Все эти приобретения финансируются за счет средств, занятых непосредственно у казначейства США. Первоначальной задачей ФБФ была координация и консолидация займов, размещаемых несколькими федеральными агентствами. ФБФ был создан для осуществления посреднической деятельности по скупке ценных бумаг, выпускаемых внебюджетными агентствами, и оплаты их за счет средств, занятых у казначейства. Ссуды ФБФ внебюджетным агентствам не отражаются в цифрах федерального бюджета, по которому проводится голосование конгресса США.

Федеральные агентства часто выступают гарантами ссуд, страхующими кредиторов от любых потерь, вызванных неисполнением обязательств со стороны заемщика. Наиболее известные

¹ См.: Независимая газета. 2000. 8 февр.

² См.: Миллер Р.Л., Ван-Хуз Д.Д. Современные деньги и банковское дело. С. 103.

случаи гарантирования ссуд касались городского хозяйства Нью-Йорка, компаний «Локхид» и «Крайслер», которые оказались на грани банкротства.

Когда ФБФ приобретает гарантированную ссуду по просьбе федерального агентства, эту покупку в конечном итоге оплачивает казначейство, которое может для покрытия расходов продать необходимые ценные бумаги. Такие действия являются прямой ссудой казначейства заемщику. Но такая ссуда, как уже сказано, не отражается ни в статьях федерального бюджета, ни в размере бюджетного дефицита. Однако общая сумма займов казначейства в результате финансирования такой покупки увеличивается.

Другой способ влияния правительства на кредитный рынок без его отражения в статьях федерального бюджета США - ссуды агентствам, спонсируемым правительством, которые были организованы для осуществления определенных кредитных функций, а затем были переданы государством в частное владение.

Хотя суммы по сделкам таких агентств (даже когда они были государственными) не включаются в федеральный бюджет, их контролирует правительство. Три из этих агентств действуют под контролем государственной администрации по делам фермерского кредита — это банки по кредитованию сельскохозяйственных кооперативов, федеральные банки среднесрочного кредита и федеральные заемные банки. Они выпускают ценные бумаги и используют получаемые от продажи их поступления для кредитования фермерских хозяйств. Четыре других агентства поддерживают огромный рынок жилищного строительства США, а именно: Федеральная национальная ипотечная ассоциация; Государственная национальная ипотечная ассоциация, федеральные банки жилищного кредита и Федеральная корпорация жилищного кредита. Эти агентства поставляют средства на ипотечный рынок, покупая у первичных кредиторов обеспеченные закладными ипотечные кредиты и продавая конечным инвесторам свои собственные ценные бумаги, обеспеченные этими закладными.

Однако случаи неплатежеспособности заемщиков по ипотечному кредиту в США встречаются редко, примерно один на тысячу выданных кредитов. Федеральные гарантии займов, так же как и операции внебюджетных и спонсируемых государством агентств, не отражаются в статьях федерального бюджета. Если раньше гарантированные государством ссуды использовались

преимущественно для поддержки жилищного строительства, то в последние годы такие гарантии все больше используются и для других целей, как это было при спасении от банкротства фирм «Локхид» и «Крайслер».

2. Финансовые рынки и финансовые инструменты

Существуют различные методы структуризации финансовых рынков. В качестве основного, как правило, используется их структуризация по объекту купли-продажи. Этому критерию будем придерживаться и мы.

В литературе традиционно финансовый рынок рассматривается в единственном числе, как правило, отождествляется с рынком ссудных капиталов, которые, в свою очередь, подразделяются на два — денежный рынок и рынок капиталов. Последний значительно уже первого. Ведь рынок ссудных капиталов включает рынок среднесрочных и долгосрочных банковских кредитов плюс часть рынка долгосрочных ценных бумаг. Рынок капиталов шире рынка ссудных капиталов на величину долевых ценных бумаг, к числу которых относятся, прежде всего, акции. Поэтому нет никаких оснований, как это нередко делается в литературе, представлять рынок капиталов как часть рынка ссудных капиталов.

Особое место в финансовых рынках занимает валютный рынок, имеющий не только национальный, но и международный уровень, а также свои специфические по сравнению с денежным рынком особенности. По нашему мнению, он заслуживает, чтобы его рассматривать как самостоятельную часть финансовых рынков.

Одновременно возникает вопрос: насколько правомерно включать в валютный рынок драгоценные металлы и камни?

Несостоятельность предложенной конструкции финансового рынка бросается в глаза.

Представляется, что валютные ценности и валютный рынок — совершенно разные вещи. Даже золото сегодня не является валютой и не входит в состав валютного рынка. Другое дело в условиях золотого стандарта. Но тогда золото само являлось деньгами.

Если же исходить из принципа: что имеет валютную ценность или что приносит иностранную валюту, — тогда на первое место надо поставить нефть (а для России сегодня еще и газ, медь, никель, алюминий). Но было бы несусаицей, если бы мы весь этот

перечень включили в состав валютного рынка. Валютный рынок включает только иностранную валюту, а также ценные бумаги и платежные документы, выраженные в иностранной валюте. Поэтому необоснованно включать и рынок золота в состав финансовых рынков ни в качестве их отдельной структуры, ни в качестве составляющей валютного рынка, так как ни золото, ни другие драгоценные металлы к валютному рынку не относятся.

Поэтому структура финансовых рынков представляется более адекватной в следующем виде:



Рис. 3. Схема структуры финансовых рынков

В основе деления финансовых рынков на денежный и рынок капитала лежит их отношение к денежному обращению и участие в процессе воспроизводства, т.е. скорость обращения соответствующих финансовых инструментов.

В практике зарубежных стран принято считать, что если срок обращения финансового инструмента меньше года, то это инструмент денежного рынка. Долгосрочные инструменты (свыше 5 лет) относятся к рынку капитала.

Среднесрочные инструменты (от 1 до 5 лет) также относятся к рынку капитала.

При своей условности такого деления в основе его заключен глубокий смысл: денежный рынок обслуживает оборот оборотного капитала, рынок капитала - оборот основного капитала. Тот же временной критерий лежит и в основе деления рынков на денежный и рынок капитала в случае с государственными заимствованиями и государственным кредитованием.

Рынок капитала, как видно из схемы 3, состоит из рынка долевого капитала и рынка ссудного капитала. Рынок ссудного капитала включает рынок долгосрочных долговых ценных бумаг и долгосрочные банковские ссуды. Долевые ценные бумаги представляют собой сертификаты, подтверждающие право их владельца на владение собственностью, на долю в уставном капитале, на участие в распределении прибыли и в управлении предприятием или организацией.

Отметим, что эмиссия акций является важным источником финансирования деятельности предприятий. В индустриально развитых странах он дает компаниям около 20% поступлений финансовых средств. Но российским предприятиям сегодня не всегда выгодно эмитировать новые выпуски акций из-за их в целом низкой стоимости.

В результате кризиса августа 1998 г. цены акций российских компаний упали в среднем в 10 раз. У отдельных компаний падение было еще больше. Цена акций ОАО «Газпром», например, снизилась в 44 раза.

Проблемы развития финансовых рынков будут занимать важное место в экономической и инвестиционной политике Российского государства и в обозримом будущем.

С организационной точки зрения финансовый рынок делится на три больших составляющих: рынок банковских кредитов (или кредитный рынок), рынок ценных бумаг (РЦБ) и валютный рынок, выполняющий несколько функций по сравнению с первыми двумя, о чем подробнее будет сказано в 19-й главе.

Следует **подчеркнуть**, что кредитный рынок и рынок ценных бумаг, несмотря на все свои внешние различия, являются взаимодействующими, конкурирующими и в известном смысле взаимодополняемыми и взаимозаменяемыми. В самом деле, предприятие может увеличить свои привлеченные финансовые ресурсы в основном за счет либо привлечения банковских кредитов, либо размещения (продажи) ценных бумаг на РЦБ.

В целом банковское кредитование занимает преобладающее место в менее развитых странах, а «рыночное финансирование» (РЦБ) - в более развитых, особенно в США. Общая тенденция свидетельствует о повышении роли рынка ценных бумаг.

В России после 1998 г. наблюдается быстрый рост обоих этих секторов финансового рынка, что более подробно раскрывается в 15-й и 18-й главах.

Выводы

Важное место в финансовой системе любой страны и мировой экономики занимают финансовые рынки, т.е. механизм перераспределения финансовых ресурсов на основе спроса и предложения капитала.

С функциональной точки зрения финансовые рынки включают рынок капитала, денежный рынок и валютный рынок.

Исторически раньше зародился рынок банковского кредитования. Но во второй половине XX — начале XXI в. более интенсивное развитие получил рынок ценных бумаг, особенно в развитых, и прежде всего англосаксонских, странах. Доля банковского кредитования снижается.

В России на первых этапах реформ быстрее формировалась новая банковская система как за счет преобразования прежней банковской системы, так и за счет создания новых банков.

К настоящему времени (2006 г.) положение меняется в лучшую сторону с развитием рынка как банковского кредитования, так и рынка ценных бумаг. Однако многие проблемы остаются нерешенными.

Банковская система, как и российский рынок ценных бумаг, не удовлетворяет инвестиционные потребности прогресса национальной экономики и перевода ее на инновационный путь развития и нуждается в интенсивном совершенствовании.

Контрольные вопросы и задания

1. Что такое финансовые рынки?
2. В чем различие между прямым и опосредованным финансированием?

3. Перечислите основных посредников на финансовых рынках.
4. В чем различие между финансовыми рынками и рынками ссудных капиталов? Что составляет разницу между ними?
5. В чем заключались специфические особенности российского фондового рынка до августовского кризиса 1998 г.?
6. В чем причины низкого курса российских корпоративных ценных бумаг?
7. Выберите правильные ответы.
 - 1) Продавцами и покупателями на финансовых рынках выступают:
 - а) домашние хозяйства;
 - б) фирмы;
 - в) государство;
 - г) все ответы верны.
 - 2) Основными посредниками на финансовых рынках являются:
 - а) депозитные учреждения;
 - б) недепозитные учреждения;
 - в) государственные посреднические финансовые учреждения;
 - г) все ответы верны.
 - 3) Финансовые рынки включают:
 - а) денежный рынок и рынок капиталов;
 - б) денежный рынок, рынок капиталов, валютный рынок и рынок золота;
 - в) рынок капитала, денежный рынок и валютный рынок.

Список литературы

- Миллер Р.Л., Ван-Хуз Д.Д. Современные деньги и банковское дело: Учебник / Пер. с англ. М., 2000.
- Суржко А.В. Банковская система и рынок ценных бумаг: формирование конкурентной инвестиционной среды. М., 2005.
- Финансы: Учебник / Под ред. В.В. Ковалева. М., 2006.
- Экономика: Учебник / Под ред. А.С. Булатова. М., 2005.

© Куликов А. Г.

Глава 3

ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ

В основном звене производства-напред-приятия - финансы функционируют в форме денежных средств (финансовых ресурсов). С их помощью предприятие формирует свои внеоборотные и оборотные активы, осуществляет выпуск продукции, создает специализированные фонды накопления и потребления, используя их на цели расширения воспроизводства, материальное вознаграждение работников и социальное развитие трудового коллектива. Ролью предприятия как основного звена экономики логически и содержательно обусловлено то, что финансы предприятий являются основой финансового потенциала государства, его налоговой и бюджетной систем, а также существования и развития всех других видов и сфер финансовых отношений в обществе, включая финансы домохозяйств, государственные и муниципальные финансы, финансы общественного сектора и социальной сферы. Все это означает, что финансы предприятий представляют ключевую, сущностного характера категорию в теории и практике организации финансовой системы страны.

1. Формирование и эффективность функционирования финансов предприятия

Финансовые ресурсы и капитал в воспроизводственном цикле предприятия

В самом общем определении *финансовые ресурсы предприятия* — это часть его средств, функционирующая в денежной форме. Непосредственно денежная форма функционирования является обязательным атрибутом, неотъемлемой сущностной характеристикой финансовых ресурсов. Это отличает их от других видов ресурсов и средств предприятия, в частности, от средств производства (станки, машины, сырьем материалы, здания производственного назначения и т.п.). С учетом этого следует проводить различие между понятиями «денежная форма» и «денежное выражение»* средств предприятий. Последнее чаще всего обозначает стоимостную оценку средств и фондов различного назначения (например, основных и оборотных фондов), а не сами денежные средства, которыми действительно располагает предприятие.

В отечественной литературе финансового и бухгалтерского профиля это различие все еще сильно затуманено. Основные и оборотные средства предприятий определяются так: основные средства — это денежные средства, инвестированные в основные фонды производственного и непроизводственного назначения. Денежные же средства, авансированные в оборотные производственные фонды и фонды обращения, называют оборотными средствами предприятий.

С практической точки зрения такая трактовка вполне объяснима. В целях ведения учета бухгалтер рассматривает средства производства как затраченные на их приобретение деньги, отражая в бухгалтерском балансе первоначальную и остаточную стоимость основных фондов, покупную стоимость материалов, списываемых на производство, и т.д. Однако вполне очевидно, что средства производства (те же машины, сырье, комплектующие изделия), хотя и приобретены в обмен на деньги, сами уже не являются деньгами. Чтобы производственные фонды вновь обратиться в денежную форму, их пришлось бы продать, но тогда в действие вступают уже реальные рыночные цены, а не те стоимостные

оценки, по которым имущество предприятий числится в балансе. Такого рода ситуации, нередко возникающие в связи с финансовыми затруднениями и угрозой банкротства, чреваты для предприятий серьезной потерей средств и ресурсов. По зарубежным данным, при ликвидации обанкротившихся предприятий удается выручить не более 40% от учетной стоимости производственных запасов. И даже в нормальном рыночном обороте, когда речь идет о реализации пользующейся спросом готовой продукции, последняя становится денежным средством только лишь после ее продажи.

Изначально финансовые ресурсы коммерческих предприятий формируются за счет вносимой в денежной форме части их учредительского капитала (уставной капитал хозяйственного общества, складочный капитал товарищества, паевой фонд производственного кооператива), а также части денежных средств, поступивших в виде целевого финансирования и субсидий от сторонних лиц и организаций. Что касается неденежной части учредительского капитала (объекты промышленной и интеллектуальной собственности, права на ее использование), равно как и целевых поступлений, если они внесены не деньгами, то их, согласно вышесказанному, включать в состав финансовых ресурсов предприятия неправомерно.

Финансовые ресурсы предприятия, предназначенные для возобновления и развития производственного процесса, представляют собой *капитал в его денежной форме*. Другими, неденежными формами существования и движения капитала являются материально-вещественный капитал, воплощенный в средствах, предметах и результатах труда, а также человеческий потенциал, физические и интеллектуальные способности участников производственного процесса. В принципе капиталом может являться любая имущественная и интеллектуальная ценность, включенная в воспроизводственный кругооборот и приносящая доход ее владельцу.

С учетом изложенного следует признать ошибочной точку зрения, согласно которой категория «финансовые ресурсы» имеет более широкое экономическое содержание, чем категория «капитал», и что капитал — это лишь часть финансовых ресурсов. В действительности, наоборот, финансовые ресурсы предприятия являются частью его капитала, а вернее, одной из форм его дви-

жения, в процессе которого денежная, производительная и товарная формы опосредуют и сменяют друг друга.

Для уяснения места и роли финансовых ресурсов в воспроизводственном цикле предприятия полезно обратиться к Марксовой формуле кругооборота промышленного капитала:

Д-Т...П... з-д;

Сп

Р

где Д - деньги как исторически первая адекватная условиям капиталистического производства форма (*денежного*) капитала, исходным пунктом возникновения которого является товарное производство и развитое товарное обращение; П - *производительная* форма капитала; процесс производства товаров, основанный на соединении рабочей силы (Р) и средств производства (Сп); Г - *товарная* форма капитала, обращение товаров как единство потребительной стоимости и стоимости произведенного продукта; Д¹ - *воспроизведенная денежная* форма капитала, возросшего в меру превышения стоимости реализованных товаров над стоимостью элементов их производства.

При анализе этой формулы важно понять, что первый ее член — денежный капитал - исторически и логически вырастает из производительного капитала, вызревающего в недрах еще докапиталистического товарного производства. Поэтому, следуя логике исторического протеса, денежную форму капитала, в сущности, нельзя считать абсолютно первичной; она ведет свое происхождение от производительной и товарной форм капитала, и зависима от них безотносительно к тому, опосредованы ли эти формы исключительно капиталистическими или иными отношениями товарного производства.

В условиях развитого товарно-денежного обращения указанная зависимость затуманена тем обстоятельством, что стартовый капитал, необходимый для организации того или другого бизнеса, требует для себя наиболее мобильной, денежной формы. Это как бы лишний раз подчеркивает значение последней. Но из каких бы источников ни формировался стартовый денежный капитал, будь то частные или государственные фонды, личные сбережения учредителей, акционеров и др., во всех случаях финансовое

обеспечение стартующего бизнеса обусловлено предшествующим развитием производства.

Важно видеть не только зависимую, но и активную, относительно самостоятельную роль финансов в воспроизводственном цикле предприятия. Денежная форма капитала, будучи наиболее *ликвидной и мобильной*, открывает предприятию широкий диапазон возможностей по использованию финансовых и иных ресурсов, концентрации их в целях технического, технологического и организационного совершенствования производства, инвестирования в наиболее эффективные инновационные проекты, стимулирования роста квалификации и производительности труда. Механизмы денежного обращения ускоряют не только товарный, но и весь воспроизводительный кругооборот, повышая тем самым его эффективность. Объективная необходимость устойчивости финансового состояния предприятия проявляется во всем спектре его отношений с внешней средой, включая отношения с инвесторами, поставщиками и потребителями, с государством.

Образование и воспроизводство финансовых ресурсов предприятия может осуществляться либо в *форме денежных фондов* целевого назначения, либо в *нефондовой форме*. Примером строго целевой ориентации могут служить упомянутые выше специализированные фонды потребления и накопления, а также резервный фонд, образуемый для покрытия непредвиденных внеплановых затрат предприятия. В числе нефондовых форм следует назвать, прежде всего, выручку предприятия, из которой формируются как фонды определенного целевого назначения, например, фонд оплаты труда, так и не имеющие фондовой формы денежные средства предприятия (в частности, нераспределенная прибыль).

В литературе можно встретить разные подходы к определению и классификации фондов денежных средств предприятий. Например, в состав этих фондов включают¹:

фонды собственных средств: уставной капитал, добавочный капитал, резервный капитал, фонд накоплений, целевые финансирования и поступления и пр.;

фонды заемных средств: кредиты банков, займы, коммерческие кредиты, факторинг, лизинг, кредиторы и пр.;

¹ См.: Финансовый менеджмент; Учебник / Под ред. Н.Ф. Семенова. М., 2001. С. 284.

фонды привлеченных средств: фонд потребления, расчеты по дивидендам, доходы будущих периодов, резервы предстоящих расходов и платежей;

оперативные денежные фонды: для выплаты заработной платы, для выплаты дивидендов, для платежей в бюджеты и внебюджетные фонды, для погашения кредитов и займов и пр.;

фонды, образуемые за счет различных источников: оборотных средств, инвестиционный, валютный и пр.

Необходимо, однако, заметить, что в вышеприведенной и аналогичных классификациях денежных фондов предприятий¹ упускается из виду принципиальное различие понятий фонд как ресурс и фонд как источник финансовых ресурсов предприятия. С учетом этого различия представляется очевидной неправомерность включения уставного капитала и других статей пассива баланса в состав денежных фондов предприятия, которыми в действительности оно располагает. Уставной капитал, как известно, является источником формирования внеоборотных активов и, лишь будучи размещенным в них, становится реальным (не денежным, а материальным) ресурсом предприятия.

Таких же уточнений требует и включение в состав денежных фондов предприятия кредитов банков, займов и прочих источников заемных и привлеченных средств. В пассиве все они являются обязательствами предприятия, ресурсное же их выражение следует искать в статьях актива. Банковский кредит, например, может считаться денежным фондом предприятия лишь в части, не размещенной в материальных элементах оборотных средств, остающихся на счетах предприятия.

Структура источников и способы формирования финансовых ресурсов предприятий

В целях организации бизнеса и ведения его в режиме расширенного воспроизводства предприниматели могут привлекать финансовые ресурсы из различных источников. В условиях рыночной экономики, базирующейся в основном на частной собственности, эти *источники* находятся преимущественно в *частном секторе*, в распоряжении отдельных юридических и физических

¹ См., например: Ковалева А.М., Лапуста М.Г., Скатай Л.Г. Финансы фирмы: Учебник. М., 2002. С. 61, 62.

лии. Соответственно в качестве инвесторов, вкладывающих свои деньги в предпринимательские проекты, выступают, как правило, частные коммерческие структуры т.е. деловые компании в форме открытых (публичных) и закрытых акционерных обществ, инвестиционные фонды, банки и другие кредитные (в том числе международные) организации, ссудо-сберегательные кассы, страховые компании и т.п. Это могут быть индивидуальные инвесторы, мобилизующие в целях извлечения дохода личные денежные сбережения и накопления.

Другую группу источников финансового обеспечения хозяйственной деятельности предприятий составляют *денежные средства*, концентрируемые *государством* при помощи налогово-бюджетной системы и иных рычагов государственной экономической политики. Органы федерального и регионального управления направляют эти средства на развитие государственных и муниципальных, унитарных предприятий, на финансирование некоммерческого сектора экономики и реализацию социальных программ, на содержание армии, госаппарата, на поддержку предпринимательства и другие цели общегосударственного и регионального значения.

Одной из наиболее общих характеристик структуры источников финансовых ресурсов предприятий является деление их на собственные и заемные. Источники *собственных* средств (не только финансовых) отражаются, прежде всего, в уставном капитале, представляющем денежное выражение вкладов учредителей (собственников) в имущество (стоимость основных средств, нематериальных активов, оборотных и денежных средств) при создании предприятия. Памятуя отмеченное выше различие между денежной формой и денежной (стоимостной) оценкой средств предприятия, нетрудно понять, что к источникам финансовых ресурсов предприятия, формируемых в составе уставного фонда, непосредственно относятся лишь денежные средства. То же самое касается резервного и специальных фондов, нераспределенной прибыли предприятия.

Заемные финансовые ресурсы предприятия структурируются по разделам и статьям долгосрочных (со сроками погашения более года) и краткосрочных кредитов банков и прочих займов; к заемным средствам относятся также суммы выпущенных и проданных предприятием облигаций, расчеты и прочая кредиторская

задолженность (суммы задолженности поставщикам за товары и услуги, по выданным векселям, авансам, полученным предприятием, бюджету, оплате труда, страхованию и пр.).

Инвестирование собственного и заемного капитала R производство дает начало процессу товарно-денежного кругооборота, каждый цикл которого завершается изготовлением продукции (услуг) и получением выручки от ее реализации.

В свою очередь, выручка от реализации распадается на следующие фонды и виды денежных средств, обеспечивающие финансирование затрат и продолжение процесса расширенного воспроизводства:

$$+ MЗ + ЗП + П, \quad B=A$$

где A — фонд *амортизационных отчислений*, предназначенный для возмещения износа основных производственных фондов; $MЗ$ — фонд финансирования *материальных затрат* (сырья, материалов, топлива, электроэнергии и др.); $ЗП$ — фонд *оплаты труда* работников; $П$ — *прибыль* от реализации товара (до уплаты налогов и прочих выплат из прибыли).

Заметим, что было бы неправильным не включать денежные средства, предназначенные для финансирования материальных затрат ($MЗ$) и оплаты труда ($ЗП$) в состав финансовых ресурсов предприятия. Более того, в их состав иногда не включается и сама выручка. Неправомерность таких исключений, на наш взгляд, вполне очевидна. В зарубежной практике, в теории рыночной экономики *денежная выручка* трактуется как валовой доход, что более точно отражает обобщающее значение денежной выручки в формировании и возобновлении фондов финансовых ресурсов предприятия. Необходимо также иметь в виду, что денежная выручка в части, предназначенной для финансирования материальных затрат, является реальным финансовым ресурсом предприятия и может приносить ему дополнительный доход, пока находится в его обороте и не зачислена на счета поставщиков и контрагентов. Одной из причин кризиса неплатежей по взаимопоставкам, поразившего российскую экономику, был бесплатный коммерческий кредит при банковских ставках, достигавших сотен процентов. То же самое касается фонда оплаты труда. Многомесячные задержки выплат заработной платы работникам в России стали одним из источников дарового обогащения многих предпринимателей

и банкиров, поскольку и пока невыплаченная заработная плата находится в их обороте.

Важную роль в структуре финансовых ресурсов предприятия играет фонд *амортизационных отчислений*. Правда, этот фонд реально является финансовым ресурсом предприятия лишь в той мере, в какой он сформирован из отчислений денежной выручки предприятия и находится на соответствующих его счетах и в денежном обороте. С точки зрения бухгалтерского баланса понятия «отчисление из выручки» и «начисление амортизации» разнятся в экономическом смысле. Первое понятие отражает реальную денежную форму амортизационного фонда как финансового ресурса, второе понятие — лишь денежную (стоимостную) оценку износа основных производственных фондов. Учитывая это, легко понять, например, что сумма износа, начисленная на стоимость незавершенного производства, не является финансовым ресурсом предприятия. Точно так же не является финансовым ресурсом амортизация, овеществленная в стоимости неоплаченной продукции. Оценочно-стоимостный характер имеет и начисление амортизации по нематериальным активам предприятия (стоимость авторских прав, патентов, ноу-хау, прав пользования другими объектами интеллектуальной и промышленной собственности).

По мере развития производства и активизации деятельности предприятия на товарных и финансовых рынках в структуре его финансовых ресурсов все большую долю приобретает прибыль. Постепенно она занимает место основного источника пополнения собственных средств предприятия, обеспечивающего обновление производственного аппарата, повышение качества, расширение ассортимента выпускаемой продукции и пр. За счет прибыли в денежной форме формируются фонды накопления, резервные фонды предприятия, фонды специального назначения. Распределение и использование прибыли, т.е. вывод ее из состава финансовых ресурсов предприятия, может осуществляться как в денежной форме (например, уплата налогов в бюджет, выплата средств из фондов социального развития и материального поощрения, выплата дивидендов), так и путем превращения денежных средств предприятия в неденежные (например, в производственные фонды).

Масса и норма прибыли, ее отношение к затратам являются важнейшими показателями кредитоспособности предприятия и его

возможности привлекать заемные средства, получать долгосрочные и краткосрочные кредиты. По зарубежным оценкам доля заемных средств по отношению к собственным средствам предприятия может достигать одной трети и более, не вызывая сомнений в его платежеспособности ни у кредиторов, ни у партнеров. При этом учитывается, в какой именно форме находятся средства предприятия: в наиболее ликвидной денежной форме или менее ликвидной натурально-вещественной форме (средства и предметы труда).

Таким образом, финансовые ресурсы действующего коммерческого предприятия по основным источникам их формирования можно структурировать следующим образом:

финансовые ресурсы, формируемые из выручки от реализации продукции (прибыль, фонд амортизационных отчислений, фонд заработной платы, фонд возмещения материальных затрат);

финансовые ресурсы, получаемые от прочей реализации (имущества, услуг, не относящихся к основной деятельности, и др.);

финансовые ресурсы, формируемые на финансовом рынке (кредиты и займы, продажа собственных акций и других видов ценных бумаг, дивиденды и проценты по ценным бумагам других эмитентов, страховые возмещения и пр.);

финансовые ресурсы, образуемые за счет кредиторской задолженности (поставщикам и подрядчикам, по оплате труда, по социальному страхованию, перед бюджетом и пр.);

финансовые ресурсы, формируемые за счет взносов и поступлений целевого характера (поступающие от других организаций и физических лиц, бюджетные субсидии и пр.).

В зависимости от целей анализа структура финансовых ресурсов коммерческого предприятия может быть как более обобщенной, так и более детализированной либо строиться на других принципах.

Эффективность использования финансовых ресурсов предприятий

Движение финансов предприятий как одной из воспроизводственных форм экономических отношений подчиняется общеэкономическому критерию эффективности, предполагающему получение максимально возможного результата при минимуме затрат. Исходя из этого, эффективность использования финансовых ресурсов предприятия можно *представить* формулой:

$$\text{Эф} = \frac{\text{Рф}}{\text{Зф}},$$

где Рф — результат финансовой деятельности предприятия за определенный (истекший или плановый) период; Зф — затраты финансовых ресурсов, понесенные (либо планируемые) предприятием для получения данного финансового результата.

На методологии сопоставления затрат и результатов фактически зиждется вся система показателей экономической, в том числе и финансовой, эффективности хозяйствующих субъектов, включая показатели рентабельности отдельных видов продукции и рентабельности производства в целом, а также показатели, в более широком плане характеризующие деловую активность, финансовую устойчивость, платежеспособность и ликвидность предприятий.

Определяя эффективность использования финансовых ресурсов предприятий, важно иметь в виду, что финансовый результат является результатом затрат не только финансовых, но также материальных и трудовых ресурсов. Поэтому, сопоставляя, например, прибыль от реализации продукции с ее себестоимостью, нельзя рассчитывать на то, что в итоге мы получим показатель, характеризующий чисто финансовую сторону дела. Это один из показателей эффективности финансово-хозяйственной деятельности предприятия в целом, для которой характерна неразрывная связь материально-производственных и финансовых потоков в процессе расширенного воспроизводства.

Сказанное относится и к другим показателям эффективности финансово-хозяйственной деятельности предприятия, включающим к свою совокупность характеристики финансового результата и финансовых затрат. Тем не менее из всей этой совокупности в аналитических целях важно выделить те показатели, которые более адекватно характеризуют именно финансовую деятельность предприятия, эффективность его финансовой и ценовой политики.

Как это ни парадоксально, наиболее адекватным выражением эффективности финансовой деятельности предприятий (не только реального сектора) является *доходность операций* на фондовом, кредитно-финансовом и денежном рынках, где деньги (D^1) делаются как бы прямо из денег (D). Формула *финансовой эффективности* тогда принимает вид

$$\Phi_3 = \frac{D' - D}{D},$$

где D' - D является доходом, извлекаемым предприятием непосредственно от его финансовых операций (дивиденды от размещения на рынке эмиссии акций и других ценных бумаг предприятием, дивиденды от приобретения ценных бумаг других эмитентов, процентный доход от денежных вкладов в банки, разница валютных курсов в пользу предприятия и т.п.).

Однако показатель доходности финансовых операций предприятия, адекватно выражая их эффективность как отношения чисто финансового результата к чисто финансовым затратам, зачастую никоим образом не отражает действительной, реальной эффективности финансово-хозяйственной деятельности предприятия. Возможность финансовых спекуляций нередко позволяет держаться на плаву предприятиям, которые в оценках и показателях эффективности реального сектора экономики могли бы оказаться банкротами.

На предприятиях реального сектора, в материальном производстве требовании адекватной оценки эффективности использования финансовых ресурсов в той или иной мере отвечает показатель *рентабельности* (отношение прибыли к выручке от реализации продукции). Поскольку оба члена данного отношения — это денежные средства, то рентабельность продаж можно, при некоторых допущениях, рассматривать как чисто финансовый показатель. Однако и здесь надо учитывать, что степень его достоверности как измерителя эффективности зависит от многих факторов, в особенности от того, насколько рыночные цены, формирующие выручку и прибыль, свободны от искажающих влияний монопольного ценообразования.

В систему показателей, по которым можно судить об экономической эффективности воспроизводственного оборота и использования финансовых ресурсов предприятиями, входит также *коэффициент окупаемости капитализации* бизнеса выручкой предприятия, исчисляемый как отношение выручки к величине акционерного капитала капитализации предприятия:

$$KK = \frac{V}{K}$$

где V - годовая выручка предприятия; K — величина капитализации (суммарная стоимость акций предприятия по текущему рыночному курсу).

В рыночной экономике в условиях развитого фондового рынка величина капитализации бизнеса предприятия служит одним из основных параметров, определяющих ценность данного бизнеса для его потенциальных покупателей, для инвесторов. Считается, что при нормальном, равновесном по спросу и предложению состоянии фондового рынка бизнеса (ккн) равняется 1. Это значит, что стоимость бизнеса в указанных условиях равна годовой выручке, а срок окупаемости капитализации предприятия составляет один год.

Нормативный коэффициент окупаемости капитализации по выручке ккн служит своего рода критерием равновыгодности рыночной сделки между собственником бизнеса и инвестором, желающим этот бизнес приобрести. Если фондовый рынок выходит из равновесия и рост цены акций предприятия опережает рост выручки, то как следствие величина коэффициента ккн уменьшается. Естественно, что в ситуации, когда курс акций предприятия идет вверх, его владелец вряд ли согласится продать свой бизнес за сумму, не эквивалентную растущей капитализации. При фактической величине ккн = 0,5 он запросит с покупателя цену, равную уже не одной, а как минимум двум годовым выручкам. Ориентируясь на нормативный коэффициент ккн = 1, с этим будет вынужден согласиться и покупатель.

Противоположная ситуация, когда высокая выручка наличествует при низкой либо снижающейся капитализации, не может не насторожить инвестора относительно состояния фондовой основы выставяемого на продажу бизнеса: ведь при нормальном развитии рост выручки должен был бы способствовать росту курса акций предприятия, а не наоборот. Покупка бизнеса с низкой капитализацией может потребовать от инвестора дополнительных вложений в ее наращивание, в обновление производственных фондов. Учитывая это, инвестор при фактическом, к примеру, ккн = 1,5 уже не даст за предприятие с такой капитализацией более половины его годовой выручки. Иначе говоря, и здесь правило ккн = 1 сохраняется.

Во всех рассмотренных выше финансовых показателях проявляется диалектическое противоречие между содержанием и

формой, выражающееся в нашем случае в стремлении финансов предприятий (да и финансового сектора экономики в целом) как бы оторваться от своей экономической основы, от производства и приобрести возможность независимого от него существования. Это противоречие в известной мере снимается, когда при анализе и оценке эффективности финансово-хозяйственной деятельности предприятий финансовые показатели (например, выручка и прибыль) сопоставляют с такими экономическими показателями, как оборачиваемость материальных оборотных средств, фондотдача (фондоемкость) основных производственных фондов и нематериальных активов. Одним из наиболее обобщающих в этом отношении является показатель экономической рентабельности капитала ($R_{\text{ЭК}}$) предприятия (рентабельности бизнеса), исчисляемой по формуле

$$R_{\text{ЭК}} = \frac{\Pi}{K_{\text{об}} + K_{\text{ос}} + K_{\text{н}}},$$

где Π — годовая прибыль; $K_{\text{об}}$ — величина (стоимостная оценка) оборотного капитала предприятия; $K_{\text{ос}}$ — величина (стоимостная оценка) основного капитала; $K_{\text{н}}$ — величина (стоимостная оценка) нематериальных активов.

Преобразуя эту формулу путем введения в нее показателя выручки (модификация по формуле Дюпона), получим:

$R_{\text{ЭК}} = \Pi / (V(K_{\text{об}} + K_{\text{ос}} + K_{\text{н}}) / V) = \Pi / V(\Phi_{\text{об}} + \Phi_{\text{ос}} + \Phi_{\text{н}})$,

где V — годовая выручка; $\Phi_{\text{об}}$ — фондоемкость оборотного капитала предприятия; $\Phi_{\text{ос}}$ — фондоемкость основного капитала; $\Phi_{\text{н}}$ — фондоемкость нематериальных активов.

Содержательное обобщение вышеприведенной формализации состоит в том, что экономическая рентабельность предприятия (прямо пропорциональна прибыли Π и рентабельности продаж Π/V и обратно пропорциональна суммарной фондоемкости капитала ($\Sigma \Phi_{\text{ЭК}}$)).

При анализе эффективности использования финансовых ресурсов предприятия нельзя обходить и тот массив показателей, которые характеризуют его финансовую устойчивость, платежеспособность и ликвидность. Здесь тоже применяются как чисто финансовые, денежные, так и более сложные по своему содержанию экономические показатели. К чисто финансовым пока-

зателям можно отнести, в частности, коэффициенты абсолютной (кабс) и срочной (кер) ликвидности, с помощью которых оценивается платежеспособность предприятий:

$$K_{\text{абс}} = \frac{Д + ЦБ}{Окр},$$

$$K_{\text{абс}} = \frac{Д + ЦБ + МДЗ}{Окр}$$

где $Д$ — деньги на счетах и в кассе предприятия; $ЦБ$ — ликвидные ценные бумаги; $МДЗ$ — мобилизованная дебиторская задолженность; $Окр$ — краткосрочные обязательства предприятия.

Показателем, в котором смешиваются денежные средства и денежные (стоимостные) оценки материальных ресурсов предприятия, является, например, коэффициент *текущей ликвидности* (коэффициент покрытия):

$$K_{\text{п}} = \frac{(Д_{\text{ср}} + МР)}{Окр},$$

где $Д_{\text{ср}}$ — деньги и приравненные к ним средства (ликвидные ценные бумаги и мобилизованная дебиторская задолженность); $МР$ — стоимостная оценка материальных оборотных средств предприятия.

Финансовые отношения предприятий между собой, а также с другими субъектами рынка осуществляются посредством кругооборота финансовых (денежных ресурсов) предприятий.

Финансовые ресурсы предприятий формируются за счет уставного капитала, а также других источников, собственных, привлеченных и заемных средств, группируемых с учетом их целевого назначения в соответствующих разделах и статьях пассива бухгалтерского баланса предприятия. В активе баланса финансовые ресурсы представлены остатками денежных средств на счетах и в кассе предприятия; основная же их часть выступает в натурально-вещественной форме средств производства, не являющихся наличными финансовыми ресурсами.

Эффективность использования финансовых ресурсов предприятий измеряется системой показателей, отражающих взаи-

мосьвязь стоимостных оценок затрат капитала и финансовых результатов производства. Уровень эффективности использования финансовых ресурсов предприятия находится в прямой зависимости от массы прибыли и рентабельности продаж и в обратной зависимости от суммарной фондоемкости основного и оборотного капитала.

©Злобин Б.К.

2. Финансовые аспекты кругооборота основного и оборотного капитала

Макро- и микроэкономические задачи повышения эффективности и конкурентоспособности экономики России во многом связаны с результативным использованием основного и оборотного капитала предприятиями, фирмами, корпорациями.

Особое значение имеют прогрессивные изменения в структуре основного капитала в базовых отраслях национального хозяйства, определяющих технологический уклад экономики страны и ее постиндустриальное устройство. Вместе с тем для роста расширенного воспроизводства высокими темпами необходимо обеспечение предприятий оборотными средствами. Поэтому анализ финансовых аспектов кругооборота основного и оборотного капитала, в процессе которого под воздействием человеческого фактора формируются финансовые ресурсы общества, сегодня приобретают особое значение.

Сущность, структура и эффективность кругооборота основного капитала

В обобщенном виде *основной капитал* представляет собой часть авансированной капитальной стоимости, вложенной в средства труда - здания, сооружения, передаточные устройства, машины и оборудование, транспортные и прочие средства со сроком полезного использования, превышающим 12 месяцев.

В бухгалтерском балансе предприятия основной капитал представлен в составе внеоборотных активов. Его ядро составляют основные средства. Остатные элементы данных активов — нематериальные активы, незавершенное строительство, доходные вложения в материальные ценности, долгосрочные финансовые

вложения — прямо или опосредовано работают на расширенное воспроизводство основного капитала. В процессе труда и создания продукта основной капитал выступает одновременно как *фактор производства* и как *часть производительного капитала*. Кругооборот основного капитала означает движение его стоимости в трех функциональных формах - денежной, производительной, товарной, - обеспечивающее получение прибыли и воспроизводство средств труда.

В ходе кругооборота основной капитал, в отличие от оборотного, утрачивает свою потребительную форму не сразу, т.е. изнашивается в течение продолжительного срока. Он переносит свою стоимость на вновь созданный продукт постепенно, по мере износа, возмещая ее за многие производственные циклы до полного восстановления. Данный процесс именуется *амортизацией*, которая начисляется ежемесячно на основе установленных норм.

Время полного возмещения первоначальной стоимости средств труда с учетом их морального износа называется *амортизационным периодом*. После окончания этого периода денежная стоимость, авансированная в основной капитал, завершает свой оборот. До наступления этого момента переносимая стоимость постепенно накапливается в виде амортизационного фонда, используемого затем для восстановления потребленного капитала.

В системе нормативного регулирования бухгалтерского учета применяется понятие «срок полезного использования основных средств». В ст. 258 п. 1 гл. 25 «Налог на прибыль организаций» (НК РФ, часть вторая) указывается, что сроком полезного использования признается период, в течение которого объект основных средств и (или) объект нематериальных активов служит для достижения целей деятельности налогоплательщика. Срок полезного использования определяется налогоплательщиком самостоятельно на дату ввода в эксплуатацию данного объекта в соответствии с положениями настоящей статьи и на основании классификации основных средств, определяемой Правительством Российской Федерации¹.

Вещественными носителями основного капитала в процессе производства выступают *основные фонды*, представляющие совокупность материальных ценностей, действующих в процессе производства в натуральной потребительной форме в течение длитель-

См.: СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3413.

ного времени. По экономическому назначению выделяют *основные производственные фонды* и *непроизводственные основные фонды*.

Основные производственные фонды — средства труда, которые участвуют в производственном процессе в своей вещественно-натуральной форме и по частям переносят свою стоимость на готовую продукцию в течение многих производственных циклов¹.

Непроизводственные основные фонды включают в себя имущество предприятий, находящееся на их балансе и предназначенное для непроизводственного использования. Амортизация по нему не начисляется. Стоимость данных фондов в связи с износом воспроизводится за счет прибыли предприятия.

Различают отраслевую, технологическую, производственную и возрастную структуры основных производственных фондов. *Отраслевая структура* характеризуется удельным весом стоимости основных производственных фондов отдельной отрасли в суммарной стоимости этих фондов в целом по экономике. *Технологическая структура* основных производственных фондов показывает удельный вес различных их видов внутри отдельной группы. *Производственная структура* представляет собой соотношение различных видов средств труда, участвующих в производственном процессе. Она отражает технологическую прогрессивность и рациональность размещения инвестиций. Наконец, *возрастная структура* основных фондов отражает их состояние по возрастным группам. Так, в 1970 г. средний возраст производственного оборудования в промышленности России составлял 8,4 года, в 1990 г. — 10,8 года, в 2002 г. — 20,1 года, в 2004 г. — 21,2 года¹. В связи с недостаточно активным воспроизводством основных фондов происходит их старение.

Основные фонды оцениваются и учитываются в денежном выражении и определяются в бухгалтерском учете как основные средства. К ним относятся: здания, сооружения (нефтяные и газовые скважины, гидротехнические сооружения, сооружения транспортного хозяйства и др.); передаточные устройства (устройства электропередачи, связи, трубопроводы и т.п.); рабочие

* Производственный цикл — интервал календарного времени от начала процесса изготовления (или ремонта) изделия до окончания. Характеризуется длительностью и структурой (составом цикла по операциям и соотношением затрат времени на их выполнение).

¹ См.: Российский статистический ежегодник: Стат. сб. М., 2006. С. 392.

и силовые машины и оборудование; измерительные и регулирующие приборы и устройства; жилища; вычислительная техника и оргтехника; транспортные средства; инструмент; производственный и хозяйственный инвентарь и принадлежности; рабочий, продуктивный и племенной скот; многолетние насаждения.

К основным средствам относят также находящиеся в собственности организаций земельные участки, объекты природопользования {вода, недра и другие природные ресурсы), арендованные объекты основных средств.

Рабочие и силовые машины и оборудование, измерительные и регулирующие приборы и устройства, вычислительная техника, транспортные средства, инструмент, производственный и хозяйственный инвентарь обычно относят к активной части основных фондов, непосредственно воздействующих на предмет труда, остальные их элементы — к пассивной. Одной из важных задач выступает максимальное увеличение активной части основного капитала.

Анализируя эффективность кругооборота основного капитала, целесообразно учитывать следующее:

с позиций финансовых аспектов кругооборот основного капитала сопровождается образованием соответствующих фондов финансовых ресурсов. В полной мере это относится к обороту как основного, так и оборотного капитала;

важным делом является оценка эффективности использования финансовых ресурсов, образующихся в процессе данного кругооборота;

необходима оценка эффективности использования функционирующих и своевременности обновления устаревших основных производственных фондов.

Амортизируемое имущество объединяется в конкретные амортизационные группы в зависимости от сроков полезного использования. Необходимо учитывать, что классификацию основных средств, включаемых в амортизационные группы, определяет Правительство Российской Федерации. По тем видам основных средств, которые не указаны в амортизационных группах, сроки полезного использования устанавливаются налогоплательщиком в соответствии с техническими условиями и рекомендациями организаций-изготовителей.

В соответствии с гл. 25 НК РФ с 1 января 2002 г. используются два основных метода начисления амортизационных отчислений - линейный и нелинейный. Линейный метод применяется к зданиям, сооружениям, передаточным устройствам, входящим в восьмую - десятую амортизационные группы, независимо от сроков ввода в эксплуатацию этих объектов. В отношении остальных объектов основных средств может использоваться один из двух методов расчета сумм амортизации — линейный или нелинейный.

При *применении линейного метода* сумма начисленной за один месяц амортизации определяется как произведение первоначальной (восстановительной) стоимости и нормы амортизации, определенной для данного объекта:

$$K = \Pi/\pi - 100\%,$$

где K — норма амортизации в процентах к первоначальной (восстановительной) стоимости объекта амортизируемого имущества; π - срок полезного использования данного объекта амортизируемого имущества, выраженный в месяцах.

Расчет нормы амортизации на основе *нелинейного метода* производится так:

$$K = [2/\pi] - 100\%,$$

где 2 — коэффициент ускорения.

По решению руководителя организации (согласно ст. 259 гл. 25 НК РФ) допускается начисление амортизации по нормам ниже установленных. Их использование возможно лишь в течение всего налогового периода. При реализации амортизируемого имущества налогоплательщиками используются пониженные нормы амортизации, перерасчет налоговой базы на сумму недоначисленной амортизации против норм, предусмотренных ст. 259, не производится.

В состав собственных финансовых ресурсов, образующихся в процессе кругооборота основного капитала, кроме амортизационного фонда, входят также доходы и различные поступления.

Источники денежных средств, привлекаемых для формирования основных фондов, правомерно подразделить на две группы.

К первой относятся целевое финансирование и поступления. В качестве таковых могут выступать денежные средства, которые получены от правительственных органов в форме субсидий, бюджетные ассигнования в виде инвестиций под целевые программы, реализующие стратегические направления развития, средства внебюджетных фондов финансовой поддержки малого предпринимательства, финансовые поступления от других предприятий и организаций, участвующих в реализации совместных проектов, и т.д.

Во вторую группу входят среднесрочные и долгосрочные кредиты банков и другие заимствования в российской и иностранной валютах, полученные предприятием для технического перевооружения и реконструкции, сооружения новых основных производственных фондов.

Целесообразно отметить, что существенное место в привлеченных финансовых ресурсах занимает кредиторская задолженность.

Эффективность использования финансовых ресурсов, образующихся в процессе кругооборота основного капитала, представляет собой соотношение эффекта (приращенная прибыль - ДП) и финансовых ресурсов (Фр), примененных для его извлечения. Качественный итог использования финансовых ресурсов выражается:

$$\Phi_э = ЛП/Фр \cdot 100\%,$$

где $\Phi_э$ — финансовая эффективность.

В этой связи существенное значение для управления развитием основного капитала и его финансовым обеспечением приобретает оценка эффективности использования основных производственных фондов, которая имеет многообразные аспекты.

Прежде всего, важен аспект сочетания интересов государства, собственников, менеджмента и работников. Государственные интересы предусматривают, с одной стороны, максимизацию балансовой прибыли с целью максимизации налоговых платежей организации. С другой стороны, налоговые платежи из прибыли должны оптимизироваться с учетом необходимости ее реинвестирования в расширенное наукоемкое воспроизводство.

Интересы собственников и менеджмента во многом совпадают. Как для собственников, так и для менеджеров важна реализа-

ция цели — максимизации доходов акционеров через рост прибыли и расчете на одну акцию.

Максимизация дохода обычно достигается за счет осуществления мероприятий по повышению эффективности производства. Она связана с ростом рентабельности и производительности труда, фондоотдачи, снижением издержек, ускорением оборачиваемости средств, повышением качества продукции, обновлением основных фондов, использованием новых технологий и методов управления.

Особое значение в управленческих решениях приобретает формирование оптимальной дивидендной политики. Подразумевается оптимальное разделение чистой прибыли на выплату дивидендов и накопления.

С позиций интересов работников предприятия существенен не только финансовый результат, но и социально-экономический эффект. Он включает оплату труда, прирост величин финансово-экономических показателей, возникающий от затрат фирмы в социальные программы и улучшение условий труда.

Оценка эффективности использования основного капитала целесообразна через общие финансово-экономические показатели, раскрывающие результативность финансово-хозяйственной деятельности. Определяющим показателем выступает *общая рентабельность производства* (Рп). Она служит критерием оценки эффективности и определяется по формуле

$$Рп = \frac{\text{Прибыль балансовая (до налогообложения)}}{\text{Среднегодовая стоимость основных производственных фондов плюс среднегодовая стоимость нормируемых оборотных средств}} \cdot 100\%.$$

Фондоотдача (Фо) характеризует уровень эффективности использования основных производственных фондов предприятия:

$$ф_0 = \frac{\text{Выручка от реализации (нетто)}}{\text{Среднегодовая стоимость основных производственных фондов}} \cdot 100\%.$$

Фондоёмкость (Фе) - показатель, обратный фондоотдаче. Характеризует стоимость основных производственных фондов, приходящуюся на 1 руб. реализованной продукции.

Коэффициент сменности работы оборудования (Кем). Показывает, сколько смен работала в среднем каждая единица оборудования в течение суток, месяца, квартала или года.

$$К_{см} = Фс/Н, \text{ ИЛИ } К_{см} = Фсч/Ч_{тах},$$

где Фс - фактически отработанное число станко(машино)-смен за сутки; Н — общее количество наличных станков (машин); Фсч — фактическое число отработанных станко(машино)-часов в одну смену.

Коэффициент износа (Ки) основных производственных фондов (ОПФ). Характеризует степень утраты ими своей стоимости в результате ее перенесения на вновь созданный продукт. Определяется следующим образом:

$$Ки = А_{орен}/С_{опф} \cdot 100\%,$$

где А_{орен} — сумма амортизационных отчислений, начисленных на реновацию (восстановление) основных производственных фондов за время нахождения в эксплуатации; С_{опф} — первоначальная стоимость основных производственных фондов.

Коэффициент обновления основных фондов выражает интенсивность удовлетворения инвестиционного спроса предприятий. Исчисляется следующим образом:

$$\frac{\text{Стоимость введенных в действие Коб= за год основных производственных фондов} \cdot \text{иннqt}}{\text{Стоимость всех основных производственных фондов на конец года}}$$

Коэффициент выбытия основных производственных фондов, характеризующий динамику вывода из эксплуатации устаревшего производственного аппарата. Рассчитывается так:

$$\frac{\text{Стоимость ликвидированных за год основных производственных фондов}}{\text{Стоимость основных производственных фондов на начало года}}$$

Таким образом, эффективность кругооборота основного капитала во многом предопределяют целевое использование амор-

тизационных отчислений и реинвестирование в необходимых размерах чистой прибыли и эмиссионного дохода в развитие производственного аппарата. Большое значение имеет использование новых технологических систем, уровень загрузки машин и оборудования, своевременное обновление и выбытие основных производственных фондов, активное привлечение всех возможных источников финансирования.

*Оборотный капитал: содержание, структура
и эффективность использования*

Оборотный капитал отражает часть авансированной стоимости в мобильные активы предприятия. В балансе предприятия он отражается во II разделе «Оборотные активы». Оборотный капитал классифицируют по нескольким основным группам: функциональному назначению с учетом участия в процессе воспроизводства; источникам формирования и финансирования; степени ликвидности и другим признакам.

Среди функций оборотного капитала можно выделить следующие основные: воспроизводственная, стимулирующая, распределительная.

Оборотный капитал подразделяется на оборотные производственные фонды и фонды обращения.

В процессе кругооборота оборотный капитал, оставаясь постоянной стоимостной категорией, непрерывно изменяет функциональную форму своих составных частей: денежные средства - запасы сырья и материалов - незавершенное производство - готовая продукция - дебиторская задолженность - денежные средства, поступающие в виде выручки. В этом обороте оборотный капитал является измерителем и регулятором финансового состояния предприятия.

Источниками формирования оборотного капитала являются собственные, приравненные к собственным, заемные и привлеченные средства.

Собственными источниками выступают уставной капитал, прибыль, эмиссионный доход. Последний иногда называют учредительской прибылью.

Приравненные к собственным, источники состоят из устойчивых пассивов, т.е. привлеченных средств, которые постоянно находят-

ся в обороте предприятия. В такой форме возможно временное использование задолженности по заработной плате, социальному страхованию, использование средств покупателей по залогу за возвратную тару, резервов на покрытие предстоящих расходов и др.

Заемные средства предназначены для восполнения недостатка собственных оборотных средств. Таковыми являются краткосрочные кредиты банков, займы, а также свободные средства долгосрочных кредитов.

Привлеченные средства выступают в виде кредиторской задолженности поставщикам и подрядчикам, векселей к уплате, задолженности перед дочерними и зависимыми обществами и перед бюджетом, авансов полученных и прочих кредитов.

Обобщающими показателями эффективности использования оборотного капитала являются *число оборотов* (оборачиваемость - С) и *длительность одного (Д) оборота* в днях:

$$C = \frac{\text{Выручка от реализации (нетто)}}{\text{Среднегодовые остатки оборотных средств}} \cdot L$$

$$D = \frac{\text{Число дней в анализируемом периоде}}{C}$$

Оборачиваемость запасов (Оз), определяется по формуле:

$$O_z = \frac{\text{Себестоимость реализованной продукции}}{\text{Средняя стоимость запасов}}$$

Средняя продолжительность дебиторской задолженности в днях (Дз ср) отражает скорость, с которой покупатели расплачиваются по счетам:

$$D_{z\text{ ср}} = \frac{\text{Средняя сумма дебиторской задолженности}}{\text{Среднедневная выручка от реализации}}$$

Низкий уровень этого показателя считается свидетельством эффективной работы предприятия по сбору денег с дебиторов. Однако иногда это является следствием слишком строгой кредитной политики и означает, что только небольшая часть реализованной продукции была продана в кредит.

Важное значение в управлении оборотными средствами имеет их структуризация по степени ликвидности. Активно используют два показателя ликвидности: *коэффициент текущей ликвидности* ($K_{ТЛ}$) определяют на определенную дату так:

$$K_{ТЛ} = \frac{\text{Оборотные активы (II раздел баланса)}}{\text{Краткосрочные пассивы за исключением доходов будущих периодов}}$$

Величина коэффициента текущей ликвидности должна быть не менее 2. В западной экономике допускается не ниже единицы.

Коэффициент абсолютной ликвидности ($K_{ал}$) определяют как отношение наиболее ликвидных активов (деньги + краткосрочные финансовые вложения) к краткосрочным обязательствам:

Желаемое значение этого коэффициента 0,2, но на практике он зависит от финансовой политики и эффективности работы

$$\frac{\text{Денежные средства} + \text{Краткосрочные финансовые вложения}}{\text{Краткосрочные пассивы, за исключением доходов будущих периодов}}$$

предприятия в различные периоды его функционирования.

Эффективность использования оборотного капитала зависит от многих факторов. Она обусловлена состоянием платежной дисциплины, величиной вложений в различные функциональные элементы оборотных средств. В сфере производства эффективно использованию оборотного капитала способствуют высокие безотходные технологии производства, снижение стоимости материалов, минимизация издержек производства и обращения, рациональная организация и результативное управление (включая нормирование) производственными запасами и их движением.

В сфере обращения к таким факторам можно отнести улучшение работы с поставщиками и потребителями, использование эффективных хозяйственных связей, осуществление современного маркетинга, снижение запасов готовой продукции и ускорение ее реализации. Не менее значимы также улучшение управления дебиторской задолженностью, денежными потоками в целях обеспечения платежеспособности и ускорения оборачиваемости средств.

Нормирование оборотных средств предприятий

Планирование и организация использования оборотного капитала предполагает разработку системы планирования и методов определения потребности. *Оборотные средства подразделяются на нормируемые и ненормируемые.* К нормируемым оборотным средствам относятся оборотные производственные фонды, а также запасы нерезализованной готовой продукции. К ненормируемым оборотным средствам — все элементы фондов обращения, кроме запасов готовой продукции на складе. Необходим мониторинг их величины в этих целях. Производятся расчеты необходимой потребности в собственном оборотном капитале в денежной форме. В целях оптимизации величины оборотного капитала осуществляется планирование материальных оборотных средств.

В основу планирования материальных оборотных средств заложен нормативный метод: устанавливаются нормативы оборотных средств, нормируются запасы, включая транспортный, страховой, подготовительный, технологический, текущий, нормы расходов всех видов материальных ресурсов, незавершенное производство, готовая продукция на складе.

Формула норматива оборотных средств, авансируемых в запасы какого-либо ресурса, имеет следующий вид:

$$H = П - Д - Ц.$$

Допустим, норма запаса какого-либо сырья 15 дней, суточная потребность в нем $12т(П)$, а цена ($Ц$) одной тонны 200 руб. Тогда норматив (H) в денежном выражении составит 36 000 руб. ($12 \cdot 15 \cdot 200$).

В целом норматив оборотных средств исходит из среднего интервала между поставками в днях и определяется формулой

$$H = П \cdot (D_1 \pm D_2) \cdot Ц,$$

где D_1 , D_2 - длительность двух очередных поставок в днях. Нормативы по каждому элементу оборотных средств в отдельности определяют как *частные нормативы*. На основании

суммирования частных нормативов рассчитывается совокупный норматив.

Норма запаса в днях по отдельным видам сырья, материалов и полуфабрикатов устанавливается исходя из суммы транспортного, подготовительного, технологического, текущего и страхового запасов.

Транспортный запас равен количеству дней пробега груза за минусом количества дней движения и оплаты документов на этот груз. *Подготовительный запас* связан с оформлением приемки, подсортировки, разгрузку комплектования, специальной обработки материальных ресурсов. Измеряется на основе норм или фактически затраченного времени. *Технологический запас* зависит от технологии производства и рассчитывается по технологическим нормам.

В качестве базового применяется *текущий максимальный складской запас*, поскольку он обеспечивает непрерывность производственного процесса между двумя очередными поставками материалов. Максимальный текущий запас равен произведению среднесуточной потребности материала на среднюю длительность поставки. Нужно учитывать также, что прирост производительности труда и объема производства требует увеличения текущего складского запаса. Максимальный текущий запас всегда должен быть скорректирован для обеспечения ритмичности производства. *Страховой запас* как резерв принимается, как правило, в пределах до 50% текущего складского запаса.

Таким образом, норма запаса в днях включает в себя сумму, равную транспортному запасу, подготовительному запасу, технологическому запасу, текущему складскому запасу и страховому запасу.

Нормирование оборотных средств в незавершенном производстве рассчитывается по группам изделий. Норматив определяется по формуле

$$H = Z_0 \cdot T \cdot K,$$

где H - норматив оборотных средств в незавершенном производстве; Z_0 - однодневные затраты на производство продукции; T — длительность производственного цикла в днях; K — коэффициент нарастания затрат;

$$3 \frac{\text{Выпуск товарной продукции по себестоимости за квартал}}{\text{дней соответствующего квартала}} \cdot 90$$

T — длительность производственного цикла включает время непосредственного процесса обработки (технологический запас); нахождения обрабатываемых изделий у рабочих мест (транспортный запас); оборотный запас (время пребывания изделий между операциями обработки); страховой запас (в случае перебоев); K — коэффициент нарастания затрат определяется как отношение средней себестоимости изделия в незавершенном производстве к общей сумме затрат на производство.

Безусловно, гибкое управление запасами требует от менеджмента и производственного персонала фирмы учета инфляции, непрерывного контроля за качеством и востребованностью на рынке выпускаемого товара, удовлетворения производимой фирмой продукции изменяющемуся спросу покупателей по цене и потребительским характеристикам.

Выводы

Финансы предприятий составляют основу финансовой системы государства, что предопределяется ролью предприятий как основного звена экономики. Эффективность кругооборота основного капитала определяется качеством и загрузкой машин и оборудования, своевременным обновлением основных производственных фондов, целевым использованием амортизационных отчислений, реинвестированием в необходимых размерах чистой прибыли и эмиссионного дохода в развитие производственного аппарата и новых технологических систем.

Оборотный капитал составляет часть авансированной капитальной стоимости в мобильные активы. Источниками формирования и финансирования оборотных средств являются собственные, приравненные к собственным, заемные и привлеченные средства. Эффективность функционирования оборотных средств определяется многими факторами, которые были проанализированы в данном параграфе.

©Воля В.Ф.

3. Ценовые стратегии предприятий

Рыночная экономика предопределяет радикальные изменения в ценообразовании. Именно цены являются гибким и мощным

инструментом нового механизма хозяйствования. От них решающим образом зависит благополучие предприятия, предпринимателя, размеры их доходов и расходов. Они настолько важны, что с полным основанием можно утверждать: именно с либерализации цен в январе 1992 г в стране началась экономическая реформа, положившая начало переходу к рынку. Последний требует от предприятий продуманной маркетинговой стратегии в ценообразовании, а значит, понимания сути цен, их структуры, форм, функций и учета при анализе рыночной конъюнктуры, прогнозировании перспектив развития в конкурентной среде.

Объективные основы ценообразования

Под широко распространенным понятием «цена» подразумевается совокупность многообразных экономических моментов, объединенных в единую синтетическую категорию. Она представляет собой *денежное выражение стоимости*. В результате внутриотраслевой конкуренции индивидуальная стоимость товара превращается в общественную стоимость, величина которой определяется общественно необходимыми затратами труда (ОНЗТ). Рыночная стоимость, в отличие от общественной, определяется не только условиями производства товара, но и условиями его реализации.

В условиях рынка происходит сопоставление ОНЗТ и общественной полезности, выявляется соответствие объема и структуры общественного производства общественным потребностям. Общественно необходимыми признаются затраты лишь в рамках общественной потребности, общественной полезности. Функцией общественной полезности в этой связи становится формирование экономических границ образования стоимости.

Следовательно, общественно необходимые затраты и стоимость, выступающие основой цены, складываются в результате многосложного процесса и испытывают на себе воздействие различных условий и влияний. Соответственно и модель цены не может быть простой, однолинейной.

Однако это только один подход в экономической теории, который был впервые привнесен классиками буржуазной политологии Ф. Кенэ, А. Смитом, Д. Рикардо и развит К. Марксом. Они утверждают, что источником стоимости блага является только труд.

Другие исследователи (Г. Госсен, Е. Бем-Баверк, Л.М.Э. Вальрас и др.) полагают иначе. Источником стоимости {под стоимостью они понимают ценность} может быть, по их мнению, только *полезность*.

Обобщая различные взгляды, имеющиеся в экономической литературе, можно с полным основанием считать, что стоимость и полезность взаимосвязаны. Если стоимость — это затраты труда, то полезность не только результат этих затрат, но и синтез самих затрат с данными результатами. Иначе говоря, в условиях рынка происходит сопоставление ОНЗТ и результатов общественной полезности - соответствие объема и структуры общественного производства общественным потребностям. Общественно необходимыми признаются затраты лишь в рамках общественной потребности, общественной полезности. Функцией общественной полезности в этом случае становится формирование экономических границ образования стоимости.

Согласно маржиналистским подходам, стоимость создается не только в производстве, но и в ходе обмена, и главную роль при этом играет полезность. Причем не вообще полезность, а ее предельное выражение, т.е. полезность последней части блага, имеющейся в распоряжении потребителя. Предельная полезность тем выше, чем меньше имеющееся количество товара по сравнению с потребностью. Если предельная полезность равна нулю, следовательно, данное благо существует в количестве, которое может полностью удовлетворить данную потребность.

Оценку полезности производит субъект рыночных отношений. Предельная степень полезности выражается полезностью предельной части, деленной на величину этой части. Это отношение показывает степень убывания полезности в данный момент. С помощью данного показателя товары могут сравниваться между собой, измеряться, обмениваться. Сформулирована даже простейшая теорема, согласно которой отношение эквивалентности двух товаров равно отношению двух предельных полезностей. Если разделить товары на цену, то получим понятие *взвешенной предельной полезности*. Полезность вещи, согласно этой концепции, определяет ее стоимость.

В действительности же товары всегда представляют собой единство стоимости и потребительной стоимости. Последнюю принято характеризовать как способность товара удовлетворять

какую-либо потребность. В рыночных условиях производство осуществляется ради потребления с целью удовлетворения запросов покупателей и в результате этого — получение прибыли товаропроизводителем. Поэтому при определении иены следует учитывать не только затраты на производство данного блага, ко и его потребительную стоимость, его полезность, проявляющиеся через качество товара.

Значит, иена есть важнейший элемент механизма рынка, выраженный в деньгах. С его помощью находит отражение объем ресурса, которым пользуются поставщик и потребитель, чтобы, сбыв один товар, получить другой, который всегда имеет большую потребительскую ценность для покупателя, чем для продавца. Такова модель цены, обеспечивающая приближение ее к ОНЗТ. Построенная на изложенных выше моментах, иена лучше выполняет присущие ей функции в рыночной экономике. Каковы же эти функции?

Измерительная функция. С помощью цены измеряется в денежных единицах стоимость всего товара в целом либо весовой, объемной, штучной единицы товара. Наличие денежного эквивалента позволяет цене выступать в роли измерителя, выразителя стоимости товара в количественной, числовой форме. Одновременно цена есть соизмеритель ценности разных товаров, представленный в денежном выражении. В рассматриваемом качестве цена выступает одним из главных показателей общеэкономической эффективности, служит ориентиром для принятия хозяйственных решений, важнейшим инструментом прогнозирования.

Учетно-контрольная функция соседствует с измерительной функцией, частично входя в ее состав. Цена, переводя материальные, вещественные параметры народного богатства в стоимостные, а следовательно, и в финансовые, служит инструментом учета и контроля сохранения, накопления, движения стоимостей у граждан, их семей, на предприятиях, в отраслях, экономике вообще, поселках, городах, районах, областях, краях, республиках, в стране в целом.

Распределительная функция обусловлена возможностью отклонения цены от стоимости. Так, высокие цены на легковые автомобили позволяют перераспределять средства определенной части населения на общественные нужды. Заниженные же цены на некоторые товары (например, детские или для людей пожило-

го и преклонного возраста) ведут к перераспределению средств в пользу соответствующих покупателей. Освобождение иен в России на большинство товаров способствует перераспределению доходов в пользу тех, у кого затраты на производство значительно ниже уровня цен (отрасли ТЭК) или в пользу предприятий, занимающих монопольное положение на рынке. Следовательно, повышая или понижая оптовые цены, можно перераспределять доходы и прибыль отраслей, предприятий, регионов, социальных групп, семей.

Посредством *регулирующей* функции в рыночной экономике осуществляется связь между производством и потреблением, спросом и предложением. При этом характерно, что в условиях свободной конкуренции сама цена оказывает влияние на спрос и предложение. Поэтому в этих условиях точнее было бы говорить о функции саморегулирования товарно-денежных процессов с помощью равновесных, т.е. самоустанавливающихся цен, уровень которых соответствует выравниванию спроса и предложения. В условиях же современной экономики необходимо регулирование цен, в том числе и с помощью государства, использующего, в частности, финансовые и налоговые инструменты.

Социальная функция возникает при изменении розничных цен, вызывающем перераспределение доходов и расходов населения, изменение семейного бюджета. В результате повышается или снижается доступность тех или иных видов социальных благ и услуг. Повышение розничных цен снижает уровень жизни, и наоборот. Однако справедливости ради следует отметить, что, если одновременно с розничными иенами меняются оптовые и происходит изменение доходов населения, картина становится многофакторной и для вывода о воздействии динамики цен на уровень жизни нужен более глубокий анализ*.

Стимулирующая функция состоит в том, что иены стимулируют производство в направлении эффективного использования материальных и трудовых ресурсов, выпуска определенного вида продукции. Стимулируют такие цены и потребление, если они выгодны для потребителя. Стимулирующая функция иены выступает важным фактором регулирования рынка, способствует установлению определенного соотношения (равновесия) между

¹ Подробно об этом см. гл. 4, разд. 2, 3.

спросом и предложением на рынке товаров и услуг и тем самым тесно связана с функцией сбалансирования спроса и предложения.

Такое многообразие функций цены, противоречивость целей и задач отдельных функций ведут к тому, что успешно реализовать все их не всегда представляется возможным. В этом смысле, говоря о рациональных и тем более оптимальных ценах, следует иметь в виду одну функцию или такое их сочетание, при котором они реализуются в некоторой степени. Поэтому в рыночной экономике ряд функций цены «работает» с меньшей или большей нагрузкой. Например, плановая функция, реализуемая при планировании производства, распределения, потребления продукции в стоимостном выражении, проявляется не так активно в смешанной экономике в целом, как в ее госсекторе. Вместе с тем важно учитывать, что все функции цен связаны между собой и взаимодействуют друг с другом, проявляются в реальной действительности как довольно динамичная система, присущая рыночной экономике.

Основные виды, структура цен и методы ценообразования *

В рыночном хозяйстве функционирует подвижная система цен на разные группы товаров. Для систематизации видов цен используется их классификация по различным признакам.

По характеру обслуживаемого оборота различают цены:

оптовые — цены, по которым предприятия продают крупные партии товаров торговому, промышленному, сельскохозяйственному или другим предприятиям или сбытовым организациям;

розничные — цены, устанавливаемые на блага, продаваемые торговыми организациями в малых количествах в личное потребление населению;

закупочные — цены, по которым сельскохозяйственные производители реализуют свою продукцию государству;

сметная стоимость — цены, по которым оплачивается продукция строительства (здания, сооружения);

тарифы за перевозку грузов, потребление электроэнергии, тепла, воды, услуги здравоохранения, гостиничные, туристические и другие услуги.

По способу установления различают цены:

твердые — цены, фиксируемые договорами и не меняющиеся в течение всего срока поставки продукции по данному договору;

текущие — цены, по которым осуществляется поставка продукции в данный период времени; они могут меняться в рамках одного контракта и отражают состояние рынка;

подвижные — цены, зафиксированные в контракте с оговоркой о том, что они могут быть пересмотрены в дальнейшем, если к моменту исполнения контракта рыночная цена изменится (повысится или понизится);

скользящие — цены, которые устанавливаются на изделия, требующие длительного срока изготовления. Такие цены исчисляются по окончании исполнения договора. При этом первоначальная договорная цена корректируется на изменения в издержках производства, происшедших за период времени, в течение которого изготовлялась эта продукция.

С учетом фактора времени различают цены:

постоянные — цены, срок действия которых заранее не оговорен;

сезонные — цены на товары, носящие сезонный характер. Они определяются путем применения скидок (надбавок) с первоначальной цены продажи и действуют в течение определенного периода времени (сезона);

ступенчатые — цены на продукцию, последовательно снижающиеся в заранее обусловленные моменты времени по предварительно определенной шкале.

По способу получения информации о ценах различают цены:

справочные — цены, которые публикуются в каталогах, прейскурантах, экономических **журналах**, справочниках и другой специальной литературе. Они используются в качестве ориентировочной информации при установлении цен на аналогичную продукцию или при анализе уровней и соотношений цен;

прейскурантные — цены, публикуемые в прейскурантах фирм продавцов, справочниках и другой литературе;

расчетные — цены, применяемые в договорах, контрактах на нестандартное оборудование, производимое по индивидуальным заказам. Такие цены рассчитываются и обосновываются поставщиком для каждого конкретного заказа с учетом его технических и коммерческих условий.

В подготовке параграфа участвовала З.И. Скворцова.

В зависимости от вида рынка различают цены:

аукционные — цены публичной продажи по максимально предложенному уровню на предварительно осмотренную покупателем партию товара (лот). Они устанавливаются в результате изменения соотношения между спросом и предложением;

биржевые котировки — цены стандартизированного однородного товара (в том числе ценные бумаги), реализуемого через биржу;

цены торгов — цены особой формы специализированной торговли. Эта форма торговли основана на выдаче заказов на поставку товаров или получение подрядов на производство определенных работ по заранее объявленным в специальном документе (тендере) условиям.

В зависимости от территориальных рынков различают цены:

единые — цены, действующие на всей территории страны. Они устанавливаются и регулируются государством;

региональные — цены, формирующиеся на отдельных территориях страны. К ним относятся цены на сельскохозяйственную продукцию и сырье, газ, электроэнергию;

местные — цены, установленные на продукцию, которая как производится, так и потребляется в данном регионе.

По характеру государственного воздействия, регулирования и степени конкуренции на рынке различают цены:

свободные (рыночные) — цены, применяемые товаропроизводителями продукции и услуг на основе спроса и предложения в соответствии с конъюнктурой рынка;

фиксированные цены — цены, устанавливаемые на определенном уровне;

регулируемые — цены, используемые соответствующими органами управления, в основном на продукты повышенной социальной значимости;

престижные — цены на изделия очень высокого качества, которые обладают непревзойденными свойствами;

паритетные — цены, применяемые государственными органами власти некоторых стран для регулирования соотношений цен между сельскохозяйственной продукцией и иными товарами и услугами.

По условиям поставки и продажи различают цены:

цены-нетто — цены на месте купли-продажи;

цены-брутто (фактурные) — цены, которые определяются с условием купли-продажи (вида и размера налогов, наличия и уровня скидок, вида франко и условий страхования);

мировые — цены, по которым проводятся крупные экспортные и импортные операции. На практике мировые цены по сырьевым товарам определяются уровнем стран-экспортеров ИЛИ ценами бирж и аукционов; по изделиям производственно-технического назначения — ценами ведущих в мире производителей; по товарам народного потребления — ценами, опубликованными ведущими крупными каталогами.

Существует также понятие *внутрифирменные (трансфертные) цены*. Они применяются при реализации продукции между подразделениями одной фирмы или разных фирм, входящих в одну ассоциацию.

Выделяется еще один вид цен - *дифференцированные*. Это различные оптовые, закупочные и розничные цены на одинаковую продукцию, устанавливаемые в зависимости от природных, территориальных и других не зависящих от предприятий различий в затратах на ее производство и реализацию, а также в зависимости от качества продукции (сорта, новизны и других качественных признаков).

В условиях рыночной экономики товаропроизводители используют дифференцированные цены для конкретных групп потребителей. При этом производитель стремится устанавливать максимальную цену для каждой из групп покупателей. Такая цена носит название *резервированной цены покупателя*. Установление резервированной цены в зависимости от дохода покупателей называется *идеальной диверсификацией цен*.

Диверсифицированные цены могут устанавливаться в зависимости от количества приобретаемого товара. Для мелких партий и разовых изделий цены более высокие, а при приобретении крупной партии уровень цен значительно снижается.

Еще одним признаком, по которому устанавливается диверсифицированная цена, является время. Так, различные цены устанавливаются в зависимости от времени года или времени суток. Например, цены на прохладительные напитки и мороженое в теплое время года значительно выше, чем зимой и осенью; цены в магазинах, работающих круглосуточно в ночное время, выше, чем в дневное.

Каждому виду цен присущи свои особенности формирования и использования. Так, оптовые цены предприятий характеризуются специфическими чертами, распространяющимися на разные группы промышленных товаров. Цены на энергоносители, например, являются, помимо прочего, важнейшим экономическим рычагом проведения ресурсосберегающей политики. Видимо, поэтому государство до сих пор продолжает регулировать цены как раз на эту группу товаров в то время, когда они давно либерализованы на другие группы.

Конкретная цена содержит в себе определенные элементы. Их значение в абсолютном выражении называют *составом* цены, а удельный вес каждого элемента в составе иены, выраженный в долях единицы или процентах, *структурой* цены.

Примерная структура цены показана ниже на схеме.

Примерная структура цены на различные товары

Себестоимость	Прибыль	НДС, акциз, налог с продаж	Оптово-сбытовая наценка		Торговая наценка	
			Сбытовые и транспортные расходы	Прибыль сбытовой организации	Издержки обращения	Прибыль торговых предприятий
Оптовая цена предприятия						
Оптовая цена отрасли						
Розничная цена						

Минимальную границу цены определяют издержки производства, денежное выражение которых принято называть *себестоимостью* продукции. Обязательным элементом цены является *прибыль*. За счет прибыли предприятие выплачивает дивиденды, расширяет и модернизирует производство, осуществляет подготовку кадров, выделяет средства на социальную сферу. Прибыль является важным элементом цены, поскольку от ее размера зависит финансово-экономическое положение предприятия.

Составным элементом цены являются *налоги*. Они представляют собой форму платежа, взимаемую с доходов или имущества

юридических и физических лиц, характеризующихся обязательностью, регламентацией размера и сроком внесения. Через такой налоговый механизм в цене реализуется важная социально-экономическая роль, а именно:

1) налоги, заложенные в цену, являются главным источником формирования доходов государственного бюджета;

2) налоги влияют на развитие производства, стимулируя или тормозя его рост;

3) налоги, включаемые в цену, могут быть фактором регулирования уровня цен, средством воздействия на их рост или снижение;

4) налоги выполняют активную социальную нагрузку — определяют меру социальной справедливости, влияя на доходы разных слоев населения.

В состав цены включаются налог на добавленную стоимость, акциз и налог с продаж.

При реализации товара через посредников (включая снабженческо-сбытовые, торгово-закупочные предприятия и организации и другие посреднические фирмы) в цене находят отражение *наценки посредника*, учитывающие комиссионные сборы за посредничество, транспортные и другие расходы посредника, его НДС и прибыль.

Торговая надбавка представляет собой затраты торговых организаций на реализацию продукции (издержки обращения) и их прибыль. В настоящее время централизованное утверждение торговых надбавок отсутствует, их предельный размер по особо социально значимым товарам утверждается местной администрацией региона.

Цена может не содержать некоторых элементов, перечисленных выше. Так, в закупочных ценах на сельскохозяйственную продукцию отсутствует НДС. Не все товары являются подакцизными, а некоторые продаются напрямую, минуя посредников.

Несмотря на многообразие, рыночные цены свободной экономики устанавливаются в соответствии со спросом и предложением. Вмешательство правительства в систему ценообразования (под которым понимается процесс формирования цен на товары и системы цен в целом), как показывает мировой опыт, чаще всего усложняет экономическую ситуацию. Причина в том, что государ-

ственные органы, как правило, создают дополнительные затраты в результате своего участия в бизнесе.

Существуют **различные** концепции определения цены.

Едина для всех концепций исходная база — *себестоимость*. Различия в них — определение расчета себестоимости как основы цены и способ исчисления норматива прибыльности, ее характера, который может быть единым для всех или дифференцированным по отраслям, предприятиям, регионам и т.д.

Расчет цены по методу «средние издержки плюс прибыль» имеет в своей основе средние издержки производства плюс наценку. При этом цену рассматривают как совокупность издержек производства и прибыли, части которой определяются пропорционально используемым трудовым и природным ресурсам, капиталу. Согласно этому методу, трудовая стоимость является основой цены.

Поскольку большинство предприятий оценивают свой товар с учетом многообразия факторов, стремясь получить большую цену, чем его затраты плюс выгода.

Известен расчет цены на основе *безубыточности и обеспечения целевой прибыли*. В основе данного метода — график безубыточности или коммерческое бизнес-планирование обеспечения желаемой прибыли. Нередко цена устанавливается на основе *уникальности выпускаемого товара*. Здесь исходят не только из издержек производства, но и ценности товара для покупателя.

Во многих случаях цены определяются на основе *прейскурантов цен*. При практической реализации данного метода существует возможность поторговаться. Для индивидуальных покупателей это малозначимо, но **для** оптовиков она может быть весьма значительной и влиять на общий уровень цен.

Метод определения цены через *конкурентные торги* применяется в случаях борьбы предприятий за подряды. Предприятие отталкивается от ожидаемых ценовых предложений конкурентов. А поскольку оно ставит целью заполучить контракт, то запрашивает цену ниже, чем другие.

Устанавливая цены, следует иметь в виду не только экономические, но и психологические моменты. Нельзя игнорировать регулирующую роль государства в области ценообразования, значение налогов с доходов и многое другое.

Важно учитывать также отраслевые особенности ценообразования. В сельском хозяйстве, например, развивается как ми-

нимум три направления ценообразования: централизованное (на ограниченный круг важнейших видов продукции), оптово-договорное (между предприятия и товаропроизводителя и потребителями на товары производственного назначения), между производителями и торговлей (на непродовольственные товары народного потребления и на заготовки кооперации). Имеет место и самостоятельное установление цен отдельными хозяйствами на все прочие товары, а также на продукцию для собственной торговой сети".

Ценовая политика предприятия

Предприятие, занимающее какую-либо рыночную позицию, не может устанавливать цены без серьезного анализа возможных последствий каждого из вариантов такого решения. Анализ деятельности преуспевающих фирм показывает, что они обладают и четкой политикой цен, и определенной стратегией ценообразования.

Политика цен — это общие принципы, которых придерживается предприятие в сфере установления цен на свои товары или услуги. *Стратегией ценообразования* называют набор методов, с помощью которых эти принципы можно реализовать на практике. Одним из вариантов политики цен считается поддержание цен несколько ниже уровня основных конкурентов, чтобы обеспечить ускоренный рост продаж по сравнению с общим темпом расширения рынка. Соответствующая этой политике стратегия ценообразования определяет конкретный набор процедур и мероприятий.

Для проведения эффективной ценовой политики предприятию необходимо выполнять ряд условий. Так, его финансисты и бухгалтеры должны уметь управлять затратами, снижая их до минимума, обеспечивающего получение нужного уровня качес-

* Основными направлениями совершенствования цен в сельском хозяйстве являются устранение сложившегося диспаритета с целью межотраслевого и территориального выравнивания рентабельности и улучшение количественных соотношений цен на **различные** продукты растениеводства и животноводства на основе более точного учета производственных затрат, качества продукции, соотношения спроса **и предложения**, конкурентной среды производителей и потребителей.

тва. Они обязаны также правильно определять количественную зависимость между затратами и объемами продаж, чтобы можно было на их основе более конкретно поставить задачи для маркетологов. Специалистам предприятия по маркетингу надлежит уметь выбирать продукцию (услуги), а также сегменты рынка, которые могут стать основой для коммерческой политики фирмы при имеющихся у нее конкурентных преимуществах. Конфликты между финансистами и маркетологами по вопросу о политике иен обычно возникают на тех предприятиях, где руководство не сделало четкого выбора между затратным и ценностным альтернативными подходами к ценообразованию.

Затратный подход к ценообразованию — это метод, принимающий в качестве отправной точки фактические затраты предприятия на производство и реализацию товаров. Исторически он самый старый и самый надежный. В его основе лежит такая реальная категория, как затраты предприятия на производство и сбыт товара, подтвержденные документами бухгалтерии. В определенной мере авторитет этого подхода поддерживается экономической теорией, когда она рассматривает ценообразование с позиций необходимости для предприятия получить нормальный доход на все затраты, полностью и правильно распределенные между производимыми товарами. Однако у затратного подхода имеется существенный недостаток. Во многих случаях величину удельных затрат на единицу продукции, которая, собственно, должна быть основной цены при этом подходе, невозможно определить до того, как цена будет установлена.

При рыночной организации сбыта продукции уровень иены определяет возможные объем продаж и масштаб производства. Величина удельных затрат на производство единицы продукции прямо зависит от масштабов производства. При росте масштабов выпуска снижаются постоянные затраты, приходящиеся на одно изделие. Сопоставление подходов к ценообразованию позволяет сделать вывод, что грамотный менеджер не должен вставать на путь пассивного ценообразования, когда его решения в этой области определяются необходимостью покрыть фактические затраты и получить желаемую величину прибыли при сложившихся условиях деятельности. *Пассивное ценообразование* — это установление цен строго на основе затратного метода или только под влиянием ценовых решений конкурентов.

Наиболее разумным подходом является *активное ценообразование*. Оно предполагает установление цен в рамках политики управления сбытом с целью достижения наиболее выгодных объемов продаж, средних затрат на производство и целевого уровня прибыльности операций. Через управление ценами достигаются нужная величина продаж и соответствующая ей величина средних затрат, что в итоге выводит предприятие на желаемый уровень прибыльности.

Такой подход позволяет избежать серьезного порока затратного ценообразования — установления слишком высоких цен на «слабых» рынках (рынках с ухудшающейся конъюнктурой) или слишком низких цен на «сильных» рынках (рынках с растущим спросом).

Отказ от затратного ценообразования является делом нелегким, поскольку реально он требует от менеджеров предприятия определения их позиции по цене до начала инвестирования в производство новой продукции. Для этого необходимо полностью изменить алгоритм создания новых изделий, перейти к ценностному подходу в ценообразовании.

Ценностное ценообразование предполагает установление цен таким образом, чтобы это обеспечивало предприятию получение большей прибыли за счет достижения выгодного для него соотношения «ценность / затраты». Для этого необходимо знать, какую цену готовы заплатить за товар покупатели. Определить это достаточно сложно в силу многих обстоятельств.

Опытные покупатели редко называют истинную сумму, которую они готовы заплатить за товар. Особенно этим отличаются профессионалы, занимающиеся снабжением фирм. Если они понимают, что цены могут быть гибкими, то начинают не только скрывать истинную ценность нужного им товара, но и изыскивают способы сознательно ввести производителя в заблуждение по этому поводу.

Поэтому задача специалистов по сбыту — не получение большего числа заказов по тем иенам, которые покупатели готовы заплатить. Искусство маркетологов и сбытовиков состоит в том, чтобы добиться от покупателей большей готовности заплатить за товар ту Цену, которая в большей мере отражает его реальную ценность.

Стратегические цели предприятия служат основой для определения направлений его деятельности на протяжении длительного

времени и потому обычно устанавливаются без четкого временного ограничения. Реализация стратегии предполагает решение ряда конкретных задач в самых разных сферах деятельности предприятия: в производстве, управлении затратами, продвижении товаров и ценообразовании.

Список задач обширен. Его размер определяется мерой экономической грамотности руководства предприятия. Такие задачи имеют конкретные сроки реализации и четкие оценки выполнения. Самыми общими являются задачи обеспечения продаж и получения прибыли. Главный критерий их решения — насколько успешно преодолены проблемные ситуации на рынке с точки зрения обеспечения предприятию нормальной рентабельности продаж. Когда анализ рыночной ситуации подтверждает, что стратегические цели предприятия могут быть обеспечены за счет решения определенных задач в области ценообразования, можно делать следующий шаг — разрабатывать тактику ценообразования.

Тактика ценообразования — набор конкретных практических мер по управлению ценами на продукцию предприятия, которые используются для решения поставленных перед ценовиками задач. К числу таких мер обычно относятся всякого рода скидки и надбавки к ценам. Определение тактики ценообразования создает основу для текущей практической деятельности специалистов по ценообразованию. Но прежде чем содержание такой деятельности станет полностью очевидным, необходимо последовательно изучить действие каждого из факторов, которые влияют на стратегию ценообразования (затраты, покупатели, конкуренты, государство), чтобы знать, как именно они в конечном счете воздействуют на установление цен.

Стратегические аспекты ценовой политики содержат в себе договорные мероприятия по установлению и изменению цен. Эти мероприятия направлены на регулирование деятельности всей производственной и товаропроизводящей сети фирмы и на поддержание конкурентоспособности производимых товаров и услуг в соответствии с целями и задачами общей стратегии фирмы.

Тактические аспекты ценовой политики включают в себя мероприятия краткосрочного и разового характера. Они направлены на устранение деформаций, которые возникают в деятельности производственных подразделений и товаропроизводящей сети. Такие деформации могут возникнуть вследствие непредвиденных

изменений цен на рынке, ввиду поведения конкурентов, ошибок управленческого персонала. Подчас они могут идти вразрез со стратегическими целями фирмы.

Осуществление фирмой правильной ценовой политики в условиях перехода к рынку предполагает проведение трехуровневого экономического анализа — на уровне экономики в целом, на уровне отрасли и на уровне предприятия (фирмы). Такой анализ дает возможность руководителям предприятия правильно ориентироваться в рыночной конъюнктуре пространственно и во времени.

Анализ на уровне экономики в целом весьма важен для **успешной** политики цен. Предприятию необходимо тщательно изучать и знать, прежде всего, внешние факторы: действующие принципы ценообразования, налогообложение, порядок отнесения затрат на себестоимость, принципы распределения прибыли и законы, принятые по этим вопросам. Обязательным является изучение и знание уровней цен и ценовой ситуации на региональных рынках. Кроме того, следует учесть, что большое воздействие на цены оказывают место реализации товара, различие хозяйственных связей и т.п. Для правильного прогнозирования цен на свою продукцию предприятию необходимо также изучить динамику цен на сырье, материалы, комплектующие изделия и т.д.

Словом, необходимо постоянно иметь информацию о том, что происходит в экономике в целом, какие могут быть приняты законы в ближайшей перспективе, с какими странами будут устанавливаться экономические связи и какие законы действуют в этих странах, в каком направлении будет развиваться экономическая ситуация.

На отраслевом уровне анализа осуществляется детальный прогноз возможных рынков сбыта товара, определяются предполагаемые покупатели и конкуренты. На этом этапе устанавливаются допустимые для предприятия цены на товар для различных конкретных покупателей.

Проведение правильной ценовой политики *на уровне предприятия* предполагает получение и анализ весьма обширной информации. Прежде всего, должны быть изучены возможности повышения фирмой качества выпускаемых товаров и резервы снижения издержек. Необходимо выявить состояние спроса и спрогнозировать его. Весьма важно иметь данные о ценах на потребляемую и реализуемую продукцию, сделать прогноз цен на товары, выпус-

хаемые предприятием, и данные о ценах на такие же товары у предприятий-конкурентов, рассмотреть динамику и структуру цен, а также данные о декларировании цен предприятиями-монополистами. Важными элементами ценовой политики выступают изучение эластичности спроса на товары, изготавливаемые предприятием, изучение структуры и динамики спроса, прогнозирование внутренних рынков сбыта и потенциальных конкурентов, изучение биржевых цен. Обязательным условием является анализ цен внешней торговли и внешних рынков сбыта.

Избираемые Предприятием стратегические формы ценовой политики и варианты ее осуществления непосредственно вытекают из проводимой им рыночной стратегии. В зависимости от применяемой комбинации вариантов рыночной стратегии избирается конкретная форма осуществления ценовой политики или соответствующая комбинация таких форм. Она имеет целью добиться такого уровня цен, верхний предел которого приносил бы предприятию максимальную прибыль либо обеспечивал предприятию «нормальную рентабельность» (возмещение издержек производства плюс средняя прибыль). Эти цели могут достигаться политикой «ценовой» конкуренции, политикой «неценовой» конкуренции, установлением цен на уровне «лидера» или цен конкурентов, введением «престижных» цен при особом подчеркивании качества продукции. Важным стратегическим фактором является такое регулирование цен, которое обеспечивает стабильность объемов и номенклатуры продукции, стабильность цен и прибыли путем маневрирования факторами производства. Действенным рычагом было и остается установление низких цен с целью вытеснения конкурентов с рынка либо с целью собственного проникновения на рынок.

Предприятиям необходимо иметь отработанную методику утверждения исходной и окончательной цены на свои товары. Процесс установления цены состоит из шести этапов: постановка целей и задач ценообразования, определение спроса, оценка издержек, анализ цен и товаров конкурентов, выбор метода ценообразования, установление окончательной цены.

Предприятие устанавливает исходную цену, а затем корректирует ее с учетом различных факторов, действующих в рыночной среде. Тем самым оно решает триединую проблему: что, как и для кого. Вот краткое описание этого процесса. Прежде всего, решается вопрос, что именно будет производиться. Это определяется

голосами потребителей. Потребитель является, так сказать, повелителем. Или, точнее говоря, каждый человек, будучи повелителем, выступает как участник голосования и использует свои деньги в качестве голосов, призывающих производить товары, в которых он нуждается. Далее возникает проблема, как производятся товары. Это определяется конкуренцией производителей. Наконец, устанавливается, для кого производятся товары. Это определяется спросом и предложением на рынке производительных услуг.

Особенности ценовых стратегии предприятий в конкурентной среде

Цена, являющаяся важнейшей экономической категорией рыночной системы, рычагом стимулирования производства товаров и услуг, в течение многих лет в России фактически не выполняла присущих ей функций. Происходило непрерывное обесценивание рубля, который в условиях, близких к гиперинфляции, стал добровольно сдавать свои основные позиции американскому доллару. Вместе с тем экономические реформы в России убедительно показали, что цена хотя и весьма важная, но отнюдь не обособленно функционирующая экономическая категория рыночной системы. Устойчивость свободных цен обеспечивается, прежде всего, ростом производства товаров, соответствием их совокупному спросу и совокупному предложению, а также проведению государством эффективной финансовой и денежно-кредитной политики. Чтобы устойчиво работать на рынке в условиях конкуренции, предприятиям-товаропроизводителям, как и торгово-коммерческим фирмам, приходится овладевать ценовой стратегией, которая корректируется по мере освоения новых продуктов, изменения условий конкуренции, соотношения спроса и предложения, а также уровня и динамики издержек.

Надо учитывать, что надежное овладение ценовой стратегией реально становится возможным при условии, если на пять, а еще лучше на десять и более лет вперед умело определяется научно обоснованная перспектива социально-экономического развития России. В противном случае не только сложно более или менее точно предвидеть возможную динамику цен на товары, ныне производимые, но и на все новые изделия, создаваемые под влиянием НТП и прогрессивных сдвигов в структуре производства.

Известно, что, по существу, во всех высокоразвитых странах свободные цены, как правило, рационально сочетаются с регулируемыми государством ценами.

Финансовые аспекты маркетинговых стратегий предприятий предполагают, что в условиях конкуренции цена на рынке формируется преимущественно под воздействием факторов, объективно складывающихся независимо от основного звена рыночной экономики, и является в основном для него величиной заданной. *Рыночная среда предприятия* — совокупность внешних факторов и условий рынка и хозяйственных нерыночных связей, которые обуславливают эффективность деятельности основного звена экономики, возможности реализации его целевой стратегии и тактики поведения в предпринимательской среде.

Анализируя конкурентную среду для решения вопросов ценообразования, службам предприятий необходимо изучить рынок сбыта продукции и цен ее реализации, оценить издержки производства и продажи, включая налоги и другие платежи, а также условия поставки и обеспечения предприятия факторами производства, взвесить эффективность осуществляемых мероприятий и деятельности в целом.

Эти три направления характеризуют *микросреду* функционирования предприятия, которая, однако, не ограничивает общие условия его деятельности. Последние принято называть *макросредой*, включающей: а) инфляционные факторы, в том числе инфляционные ожидания; б) перемены в социально-экономических отношениях, включая трудовые, возможные дестабилизирующие моменты в данной сфере, а также политические факторы; в) финансовую, налоговую и денежно-кредитную политику государственных и местных органов власти; г) меры, принимаемые в области государственного регулирования цен; д) изменения, вносимые в законодательное обеспечение функционирования предприятия на рынке.

Считается, что необходимыми условиями рыночного ценообразования являются экономическая самостоятельность и свобода выбора поведения предприятия — субъекта хозяйствования, агента рынка как собственника или его представителя. Сюда относят также коммерческую основу отношений субъектов хозяйствования, реализуемую посредством взаимовыгодных договоров, в частности, в виде устных соглашений, договоров, контрактов купли-продажи. Важную роль здесь играют содействие и защита договорно-конт-

рактных отношений, других хозяйственных споров, гарантирующих возмещение потерь, убытков и упущенной выгоды, Необходимым условием выступает также наличие конкурентной среды и преодоление монополизма, что обеспечивает субъектам хозяйствования, агентам рынка возможность выбора повеления. Добавим к этому равновесие рынка, когда соотношение спроса и предложения уравнивается посредством равновесной цены.

Процесс рыночного ценообразования зависит, кроме прочего, от того, кто принимает решения об установлении цен и кто готовит эти решения. Важно поэтому знать, в каких случаях цены утверждаются Советом директоров, президентом акционерного общества, генеральным директором предприятия, его заместителями, а в каких — начальником отдела сбыта, его представителями на местах. Нужно далее четко установить конкретные функции подразделений и служб администрации, занимающихся обоснованием цен. Такая деятельность должна проходить при строгой координации со стороны центральных служб предприятия.

Обоснование, расчет и установление цен на товары, реализуемые предприятием, рекомендуется осуществлять в предлагаемой последовательности и видах деятельности: анализ сложившегося рынка, конъюнктуры и цен на продукцию предприятия; выработка стратегии и принципов текущей практики установления цен; изучение ожидаемого рынка и определение спроса на планируемый период; анализ цен и товаров конкурентов; определение цены предложения, издержек производства и возможной реализации товаров при различных объемах выпуска и уровнях удовлетворения спроса; оценка эффективности выпуска и реализации при возможных вариантах осуществления принятых стратегий и принципов ценообразования; выбор метода установления цены; утверждение цены реализации товара.

При этом не следует указанную работу заменять расчетами, связанными с бизнес-планированием и прогнозированием цен данного предприятия. Несмотря на некоторую схожесть, их **нельзя** отождествлять, хотя понятно, что разработка и обоснование бизнес-плана позволяют более глубоко представить все параметры, необходимые для выработки ценовой стратегии предприятия.

Среди факторов, формирующих рыночные цены, в первую очередь, следует выделить *факторы спроса*, с помощью которых определяется цена спроса на товар со стороны покупателя. Сюда относятся потре-

бительские свойства или полезность товара, т.е. способность удовлетворить потребности, его качественные характеристики. Далее необходима характеристика платежеспособного спроса, которым обладает покупатель данного товара, а также уровень сбережений, которые покупатель делает, отказываясь покупать товар. В заключение определяется объем спроса, т.е. количество товара, которое покупатель способен приобрести при данном уровне цены.

Факторы потребительского выбора определяют конкурентность товара в системе заменяющих товаров. Таковы структура потребностей возможных покупателей товара и продуктов, конкурирующих с ним, замещаемость товара конкурентными товарами, возможное сопоставление с заменяемыми или взаимозаменяемыми товарами (товары субституты). Большую роль играет сопоставление рынка данного товара с дополняющими его товарами, или рынком товаров, для которых он является дополняющим (комплиментарные товары).

Факторы предложения помогают установить цену предложения товара со стороны поставщика-продавца. Здесь важно знать общее количество товара, которое будет предложено на рынке, и то количество, которое может поставить на рынок предприятие, включая запасы данного товара у возможных его поставщиков и запасы у предприятия. Необходимо далее разобраться с издержками производства и обращения при реализации товара на рынке, а также с ценами на факторы производства, используемые при выпуске товара, и на рабочую силу. Обычно разграничивают цены на природные ресурсы, капитал и труд. Выделяют налоги, акцизы и другие платежи и отчисления в государственные и общественные фонды, пошлины. Определяют прибыль и ее распределение на инвестиции, резервные и страховые фонды, дивиденды и другие цели.

Действуют также факторы, обусловленные *альтернативными производственными возможностями*. Речь идет о предельной замещаемости продуктов при использовании имеющихся производственных возможностей предприятия, т.е. производственная замещаемость продуктов, а также о предельной замещаемости альтернативных технологий. Короче, дело сводится к проблеме предельной замещаемости всех производственных факторов — природных ресурсов, капитала, труда. На этой основе комплексно определяются альтернативные издержки.

Выделяют также контролируемые и неконтролируемые предприятием факторы ценообразования. К числу первых факторов относятся те, что управляются высшим руководством предприятия, его функциональными службами. Ко вторым — те, которые не зависят от предприятия. Адаптация основного звена экономики к этим факторам осуществляется путем управления части контролируемых из них и учетом в своей деятельности требований неконтролируемой части факторов.

В реальной хозяйственной действительности имеется целая серия ценовых стратегий, учитывающих или нет выше рассмотренные моменты ценообразования. Назовем наиболее важные. *Стратегия высоких цен* («снятие сливок») предусматривает продажу товаров первоначально значительно выше издержек производства, а затем их понижение. Это относится к товарам-новинкам, защищенным патентами. Подобная стратегия возможна в условиях высокого уровня текущего спроса, восприятия высокой цены со стороны потребителя как свидетельство высокого качества товара и т.п.

Стратегия низких цен, или стратегия «проникновения» на рынок. Это делается с целью стимулирования спроса (вспомним персональные компьютеры), что эффективно на рынках с большим объемом производства и высокой эластичностью спроса, когда покупатели резко реагируют на снижение цен и увеличивают спрос. Предприятие за счет массового производства выдерживает низкий уровень цен.

Стратегия дифференцированных цен проявляется в установлении цен в сочетании со всевозможными скидками и надбавками к среднему уровню цен для различных рынков, их сегментов и покупателей.

Стратегия льготных цен направлена на работу с покупателями, в которых заинтересовано предприятие, предлагая им товар по льготной цене.

Стратегия гибких, эластичных цен означает, что цены устанавливаются в зависимости от покупательной способности потребителей.

Стратегия стабильных, стандартных, неизменных цен предполагает реализацию товаров по одним и тем же ценам в течение относительно длительного времени.

Стратегия неокругленных цен, при которой покупатель приобретает товар не за 1000 руб., а за 999,9 руб. В этом случае потреби-

тель рассматривает такие цены как низкие или как доказательство тщательного подсчета и установления иены фирмой.

Применяется также *стратегия цен массовых закупок, а также тесного увязывания уровня цен с качеством товара* и др.

При любой стратегии, анализируя цены конкурентов, предприятие призвано серьезное внимание обратить на систему скидок, которые оно предоставляет. В мировой практике насчитывается около 20 видов скидок с иены. Назовем скидки с прейскурантной и справочной цены, скидки «сконто» (при формулировке «3/12, нетто 30», означающей, что платеж должен быть произведен в течение 30 дней, но покупатель заплатит на 3% меньше, если он оплатит товар на протяжении 12 дней). Применяются бонусные скидки за оборот. Они делаются постоянным покупателям в зависимости от оборота продаж. Прогрессивные скидки предоставляются покупателю за качество покупки, ее объем и серийность. Товарообменный зачет или скидка предоставляются за возврат старого, ранее купленного у данной фирмы товара. Экспортная скидка применяется при продаже товара за рубеж. Функциональные скидки или скидки в сфере торговли предоставляются производителям и службам товародвижения за выполнение определенных функций. Специальные скидки даются продавцом тем покупателям, в которых производитель заинтересован. Скрытые скидки предоставляются покупателю в виде бесплатных образцов. К последним относятся также конфиденциальные скидки, не подлежащие фиксированию в контрактах, а реализуемые на основе устной договоренности.

Наценки при ценообразовании практикуются намного реже. Они связаны с повышением качества товара, продажей товаров в кредит и т.п.

Для эффективной реализации стратегии ценообразования и обоснования цен на товары предприятию нужно определить, прежде всего, целевые рынки* на которых оно будет работать, добиться ясного представления о масштабах различных рынков и собственных возможностях в удовлетворении рыночного спроса.

* Целевые рынки — рынки, на которые ориентировается предприятие. Для выявления таких рынков ему приходится, прежде всего, учитывать общую оценку рынка продавца или рынка покупателя. Рынок продавца - рынок, на котором продавец (производитель товара) занимает доминирующее положение. По существу, он определяет цены на реализуемые товары. Рынок покупателя - рынок, на котором доминирующее положение занимает покупатель. Предприятие в этом случае функционирует в жестких условиях требований потребителя.

Необходимо далее определение и разграничение сферы деятельности предприятия на внутреннем рынке страны и на внешнем рынке ближнего и дальнего зарубежья. Последние существенно различаются по условиям деятельности и нормам правового регулирования. Важно также знать территориальную географию рынков, для которых характерны свои особенности функционирования, соотношение городского и сельского рынков, которые, по всей видимости, еще долго сохраняют свою специфику, включая условия работы на них. Наконец, в стратегической ориентации ценообразования следует четко разграничивать рынки текущего инвестиционного спроса.

Хорошо ориентироваться и выбирать целевые рынки предприятию позволяет *сегментирование рынка*. Это метод изучения. Он предполагает разбивку потребителей на группы с учетом их нужд, потребностей, характеристик, особенностей поведения. Сегмент рынка состоит из однородных потребителей, одинаково реагирующих на один и тот же набор побудительных импульсов.

В целом же в рыночной экономике ценообразование осуществляется: а) при достаточной свободе определения цен посредством купли-продажи между покупателем и продавцом; б) в условиях конкурентной среды, обеспечивающей свободу выбора поведения агентов рынка; в) на основе равновесия спроса и предложения посредством цен равновесия. Такого рода общие черты рыночного ценообразования реализуются посредством применения многообразных видов цен в различных сферах рынка. В зависимости от уровня свободы конкуренции и образования цен (которые, кстати, выступают главным критерием классификации типов рынков) различают четыре основных типа рынков:

— *рынок свободной (чистой, или совершенной) конкуренции*, который характеризуется свободной состязательностью в определении цен;

— *рынок монополистической конкуренции*, на котором осуществляется состязательность предприятий, производящих многообразную группу товаров, являющихся неполными (несовершенными) заменителями;

— *рынок олигополистической конкуренции*, т.е. рынок конкуренции немногих производителей;

— *монополистический рынок*, который характеризуется господством одного хозяйствующего субъекта, устанавливающего иены на товар.

Таким образом, финансовые аспекты маркетинговых ценовых стратегий в рыночной экономике характеризуются многообразием форм и условий формирования. Это зависит от того, что представляют собой с экономической точки зрения субъекты хозяйствования, реализующие свой товар, и каковы возможности потребителей данных товаров на различных рынках. Применение той или иной стратегии ценообразования, их различных комбинаций позволяет собственникам реализуемых товаров добиваться предполагаемой денежной выручки и благодаря этому успешно формировать необходимые финансовые фонды.

© Мацкуляк И.Д.

4. Финансовые результаты деятельности предприятий.

Прибыль и рентабельность

В процессе хозяйственной деятельности предприятия, основанные на любой форме собственности, используют финансовые ресурсы. Это денежные доходы и поступления, которые имеются в распоряжении хозяйствующего субъекта. За счет этих ресурсов предприятие выполняет финансовые обязательства, осуществляет необходимые затраты и расходы для обеспечения нормальной деятельности. Значительным источником расширения производства и обеспечения других потребностей предприятия является прибыль. Поэтому важной задачей является обоснованное построение механизма формирования и распределения прибыли. В условиях перехода к рынку предприятия получили финансовую независимость, они сами могут определять, куда, в каких размерах и в какие сроки направить полученную в результате хозяйственной деятельности прибыль. Единственной регламентацией является установленный порядок уплаты налогов из прибыли.

Финансовые ресурсы и результаты деятельности предприятия

Все финансовые ресурсы предприятий образуются из трех групп источников: за счет собственных и приравненных к ним средств; за счет ресурсов, привлекаемых с финансового рынка; и в виде средств, поступающих в порядке перераспределения.

Собственные и приравненные к ним средства формируются из выручки от реализации продукции и от продажи услуг, от финансовых операций, от работ, выполняемых хозяйственным способом и в виде других доходов. Поступление денег за счет собственной деятельности происходит также в виде амортизационных отчислений, продажи выбывшего имущества, в форме устойчивых пассивов, целевых поступлений, посредством получения паевых и других взносов работников предприятия, а также в форме других поступлений.

Ресурсы, которые привлекаются с финансового рынка, могут формироваться в результате продажи собственных акций, облигаций, векселей, а также за счет кредитов. К поступлениям, получаемым в порядке перераспределения, относятся страховое возмещение, финансовые ресурсы, поступающие от концернов, ассоциаций или прочих отраслевых структур; ресурсы, поступающие на долевых началах; дивиденды и проценты по ценным бумагам; бюджетные субсидии и другие виды ресурсов. За счет всех этих источников и осуществляются расходы и отчисления средств.

Полученные средства расходуются на возобновление и расширение производства, на экономическое стимулирование работников, на организационные и прочие нужды. При этом в составе расходов на возобновление и расширение производства отражаются не только капитальные вложения, но и отчисления в фонды экономического стимулирования, расходы на приобретение ценных бумаг, отчисления в различные другие фонды.

При оценке финансовых результатов деятельности предприятия необходимо учитывать, что материальной основой производства являются основные производственные фонды, основной капитал. На момент приобретения этих основных средств и учета их на балансе предприятия их стоимостная оценка совпадает с фактической ценой. В дальнейшем, по мере износа основных фондов, их стоимость, по существу, раздваивается: одна часть, равная износу, переносится на выпущенную продукцию, а другая, оставшаяся, отражает остаточную стоимость действующих основных фондов.

Износившаяся часть накапливается в денежной форме в амортизационном фонде. Этот фонд формируется путем ежегодных амортизационных отчислений и используется для восстановления и расширения основных фондов. До срока полной замены изно-

сившихся средств начисленные амортизационные отчисления свободны и используются как дополнительный источник разкития производства.

Наряду с основными средствами любому предприятию для нормальной деятельности необходимы и оборотные производственные фонды. Кроме оборотных производственных фондов у предприятий имеются фонды обращения в виде остатков готовой продукции, **отгруженных** товаров, средств в расчетах.

Затраты предприятия могут быть подразделены на четыре основные **группы**. Прежде всего, это себестоимость реализованной продукции. В данную статью включаются только производственные расходы предприятия: на материалы, заработную плату и производственные накладные расходы. Заметное место занимают коммерческие и управленческие расходы. Весьма существенна роль расходов по финансовой деятельности. Их особенно важно рассчитать, ибо они показывают долю расходов на обслуживание долга предприятия. В условиях рыночной экономики этот показатель дает оценку жизнеспособности предприятия. В частности, высокий удельный вес таких расходов может привести предприятие к банкротству. Последнюю группу затрат предприятия формируют внереализационные расходы.

Сопоставление доходов и расходов предприятия выявляет возможности его взаимоотношений с бюджетом и внебюджетными фондами. Эти соотношения отражаются в финансовом плане, который составляется предприятием на год с поквартальной разбивкой. Он служит важным документом организации финансово-хозяйственной работы.

Разница между стоимостью продукции и издержками на ее производство составляет прибавочную стоимость. С позиций общества стоимость товара (W) включает три компонента: постоянный капитал (C), переменный капитал (V) и прибавочную стоимость (τ).

Однако для предпринимателя товар стоит значительно дешевле. На производство данного товара он затрачивает капитал. Одна его часть затрачивается на покупку средств производства, а другая — на оплату рабочей силы. Во что обходится производство товара и его реализация, отражают издержки производства. Фактически это сумма постоянного и переменного капитала. Если обозначить издержки производства через K , то получим формулу $K = C + V$. Из нее видно, что $K < W$. Следовательно, издержки про-

изводства отражают не всю стоимость, а только часть стоимости, а именно стоимость за вычетом прибавочной стоимости. Значит, $W = K + \tau$, т.е. **СТОИМОСТЬ** товара равна издержкам производства плюс прибавочная стоимость.

Необходимо иметь в виду, что издержки производства не совпадают с величиной авансированного капитала. Авансированный основной капитал входит в издержки производства лишь частично. Авансированный оборотный капитал может многократно входить в издержки производства в течение года, если он делает несколько оборотов в год. Кроме того, рабочая сила не переносит своей стоимости на продукт. Потребление рабочей силы создает новую стоимость, которая возмещает стоимость рабочей силы и одновременно создает прибавочную стоимость. Величина вновь созданной стоимости зависит от количества труда, затрачиваемого при потреблении рабочей силы. Если стоимость рабочей силы при данной продолжительности рабочего дня и интенсивности **труда изменяется**, то **величина** прибавочной стоимости изменяется в обратном направлении.

Чтобы определить, в какой степени капитал возрастает, необходимо сравнить полученную за год прибавочную стоимость с авансированным капиталом. Этот показатель получил название нормы прибыли. Норма прибыли есть частное от деления прибавочной стоимости на весь авансируемый капитал. Если обозначим норму прибыли как p' , то получим формулу $p' = p / K \cdot 100\%$.

Большое значение нормы прибыли состоит в том, что она является фактически мерилom выгодности вложения капитала. Если целью организации является получение максимально возможного прироста стоимости на авансированный капитал, то норма прибыли может регулировать капиталовложения в ту или иную отрасль.

Прибыль предприятия, ее формирование и использование

В российской и зарубежной практике понятие «прибыль» определяется не всегда однозначно. Обычно под прибылью понимается один из обобщающих оценочных показателей производственно-хозяйственной деятельности предприятий, корпораций, представляющий собой превышение доходов хозяйствующей единицы от реализации продукции, работ или услуг над суммой всех ее затрат на производство и сбыт.

Однако в практической деятельности все понятия прибыли можно объединить в три группы.

1. Прибыль по разовой сделке — разница между иеной продажи реализуемых товаров или услуг и затратами на их производство (приобретение).

2. Прибыль за определенный период производственной деятельности, т.е. разница в величине чистых активов на коней и начало периода. Эта разница корректируется на суммы, изъятые или добавленные собственниками.

3. В экономической теории прибылью называют доход на капитал.

Поскольку понятие «прибыль» неоднозначно, о прибыли предприятия, компании не всегда можно достоверно судить из представляемого ими стандартного пакета отчетной информации.

Обычно при анализе финансовых результатов деятельности предприятия встречаются следующие понятия прибыли.

Прибыль базовая — ожидаемая прибыль отчетного года. Используется для расчета базовой рентабельности, при определении прибыли аналитическим методом на планируемый год по объединениям, предприятиям, изготавливающим широкий ассортимент изделий, когда неизвестны количество и себестоимость, по номенклатурным позициям.

Прибыль балансовая — общая сумма прибыли по всем видам производственной и непроизводственной деятельности.

Чистая прибыль, чистый доход, который остается после всех вычетов и расходов из выручки, полученной в течение операционного периода.

В отчетности прибыль может быть отражена как валовая, операционная и чистая. Прибыль компании в расчете на одну акцию — прибыль компании за установленный период (как правило, за год), разделенная на количество обыкновенных акций, выпущенных компанией.

Доход на капитал — прибыль, получаемая от продажи активов, которые приобретались не для перепродажи. Доход на капитал предприятия, компании может быть распределен среди ее владельцев, если устав компании это предусматривает (или, по крайней мере, не запрещает).

Общие финансовые результаты находят отражение в отчете предприятия о прибылях и убытках. Данный отчет (форма № 2)

отражает такие важные для финансового анализа сведения, как выручка от реализации продукции, прибыль до налогообложения, налогооблагаемая прибыль, прибыль, оставшаяся в распоряжении предприятия.

Поскольку ряд необходимых показателей в отчетности российских предприятий отсутствует, эти индикаторы должны быть рассчитаны дополнительно. Поэтому для принятия внутренних финансовых решений, прежде всего, необходимо иметь четкую классификацию доходов и расходов, прибылей и убытков. При этом к расходам и убыткам относятся все соответствующие статьи, уменьшающие статьи доходов (кроме статей распределения прибыли среди собственников и статей реинвестирования полученной прибыли). Далее важно иметь возможность обособленно анализировать влияние внутренних факторов эффективности деятельности предприятия и влияние налогового фактора. Наконец, важно оперативно получать нужную информацию в удобной для анализа форме.

Классификация доходов и расходов является базой определения чистого результата деятельности за определенный период. Помимо этого, такая классификация необходима для определения источников получения основной части доходов и прибыли в отчетном периоде. Она важна также для разделения производственной себестоимости продукции и непроизводственных расходов, в том числе расходов по управлению и реализации, а также расходов по финансовой деятельности. Наконец, четкая классификация позволяет строго разграничивать постоянные и переменные расходы в целях оперативного анализа.

Разделение постоянных и переменных расходов важно для целей финансового планирования. Основная задача здесь заключается в том, чтобы определить, как должны изменяться постоянные и переменные расходы при планируемых темпах роста объема реализованной продукции, с учетом того, что только переменные затраты изменяются пропорционально росту объема производства и реализации.

Для определения источников получения доходов вся деятельность предприятия разделяется на основную деятельность (производство и реализация продукции, работ и услуг предприятия), финансовую деятельность (получение кредитов и выдача их другим предприятиям, участие предприятия в деятельности Других компаний, операции предприятия на финансовых рын-

ках и валютные операции, а также операции, не являющиеся характерными для деятельности предприятия). Такое деление весьма важно, поскольку оно позволяет определить, каков удельный вес доходов, полученных от основной деятельности предприятия и из других источников.

Таким образом, при формировании прибыли необходимо учитывать различные показатели доходов и прибыли. Часть таких показателей находит отражение в отчете о прибылях и убытках (форма № 2), где они группируются, во-первых, как доходы и расходы по обычным видам деятельности и, во-вторых, прочие доходы и расходы.

Доходы и расходы по обычным видам деятельности исчисляются следующим образом: сначала определяется *валовая прибыль* как разница между выручкой (нетто) от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом налога на добавленную стоимость, акцизов и аналогичных обязательных платежей) и себестоимостью проданных товаров, продукции, работ, услуг.

Если из валовой прибыли вычесть коммерческие и управленческие расходы, мы получим *прибыль от продаж*, которая характеризует прибыль от обычных видов деятельности. С учетом прочих доходов и расходов исчисляется *прибыль до налогообложения*. Прочие доходы и расходы, как правило, включают проценты к получению, проценты к уплате, доходы от участия в других организациях, прочие операционные доходы, внереализационные доходы, внереализационные расходы.

Прибыль до налогообложения является точкой перехода от бухгалтерской прибыли к налогооблагаемой прибыли. Прибыль до налогообложения — это прибыль, рассчитанная в соответствии с требованиями бухгалтерского учета.

Основная цель анализа такой прибыли — раскрыть эффективность деятельности предприятия за отчетный период. Бухгалтерский учет позволяет собрать и обработать информацию о доходах и расходах предприятия, а также о чистом результате для принятия управленческих решений на будущие периоды. После того как эта цель достигнута, полученный результат (прибыль до уплаты налога) должен корректироваться в соответствии с налоговым законодательством страны.

Таким образом, налогооблагаемая прибыль — это прибыль, пересчитанная согласно налоговым требованиям.

К *чистой прибыли* относится прибыль после уплаты **налога** на прибыль. В условиях рыночной экономики это важнейший показатель деятельности предприятия. Именно он находится в центре внимания руководителей предприятия. От его динамики зависит само существование предприятия, возможности его расширения, рабочие места для его работников, выплата дивидендов акционерной компанией (рис. 1).

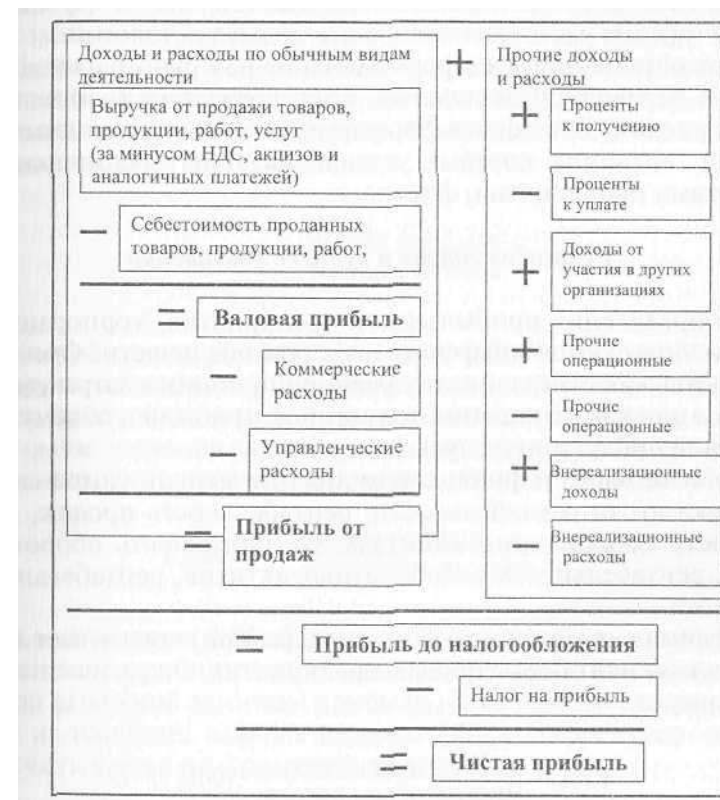


Рис. 1. Схема формирования прибыли

После уплаты налогов на прибыль и других обязательных платежей оставшаяся прибыль распределяется и используется предприятием самостоятельно. Она может направляться на нужды производственного, потребительского и социального характера.

При распределении прибыли необходимо, прежде всего, учитывать потребности предприятий в капитальных вложениях. Ныне самофинансирование становится основным источником покрытия затрат, связанных с расширением производства. Поэтому с учетом конъюнктуры рынка определяются размеры отчислений от прибыли в фонды производственного развития, которые используются для капитальных вложений, увеличения оборотных средств, обеспечения научно-исследовательских и проектно-конструкторских работ, для внедрения новых технологий.

Рынок обусловил также формирование резервного фонда, поскольку в переходной экономике резко возрастает возможность деловых рисков. Этот фонд формируется за счет ежегодных отчислений, величина которых устанавливается учредительными документами предприятия, фирмы.

Рентабельность и пути ее повышения

Для определения прибыльности предприятия, корпорации и фирмы используются коэффициенты рентабельности. Они рассчитываются как отношение полученной прибыли к затраченным средствам или как отношение полученной прибыли к объему реализованной продукции (услуг).

Наиболее часто в финансовом анализе используются следующие показатели рентабельности: рентабельность продаж, рентабельность собственного капитала, рентабельность оборотных активов, рентабельность внеоборотных активов, рентабельность инвестиций.

Коэффициент рентабельности продаж (Крп) показывает долю чистой прибыли в объеме продаж предприятия. Он рассчитывается по формуле

$$\frac{\text{Чистая прибыль}}{\text{Чистый объем продаж}} \cdot 100\%.$$

Коэффициент рентабельности собственного капитала позволяет определить эффективность использования капитала, инвестированного собственниками предприятия. Обычно этот показатель сравнивают с возможным альтернативным вложением средств в другие ценные бумаги. Рентабельность собственного

капитала показывает, сколько денежных единиц чистой прибыли заработала каждая единица, вложенная собственниками компании. Рассчитывается по формуле

$$K_{рк} = \frac{\text{Чистая прибыль}}{\text{Собственный капитал}} \cdot 100\%.$$

Коэффициент рентабельности оборотных активов раскрывает возможности предприятия в обеспечении достаточного объема прибыли по отношению к используемым оборотным средствам компании. Чем выше значение этого коэффициента, тем более эффективно используются оборотные средства. Этот коэффициент рассчитывается по формуле

$$K_{роа} = \frac{\text{Чистая прибыль}}{\text{Текущие активы}} \cdot 100\%.$$

Коэффициент рентабельности внеоборотных активов демонстрирует способность предприятия обеспечивать достаточный объем прибыли по отношению к основным средствам компании. Чем выше значение данного коэффициента, тем более эффективно используются основные средства. Рассчитывается по формуле

$$K_{рва} = \frac{\text{Чистая прибыль}}{\text{Долгосрочные активы}} \cdot 100\%.$$

Коэффициент рентабельности инвестиций показывает, сколько денежных единиц потребовалось предприятию для получения одной денежной единицы прибыли. Этот показатель является одним из наиболее важных индикаторов конкурентоспособности. Рассчитывается по формуле

$$K_{ри} = \frac{\text{Чистая прибыль}}{\text{Собств. капитал} + \text{Долгосрочные обязательства}} \cdot 100\%.$$

В целом направления повышения рентабельности связаны со следующими группами факторов — это, во-первых, наращивание прибыли и, во-вторых, снижение затрат. Взаимосвязанные фак-

торы, непосредственно влияющие на изменение прибыли, можно представить в виде схемы (рис. 2).

Наряду с этим приходится учитывать, что прибыль связана с приростом собственного капитала. Единственный способ достижения такого прироста (за исключением привлечения новых взносов в уставной капитал) - увеличение стоимости активов предприятия. Иными словами, прибыль - это прирост собственного капитала, обусловленный увеличением стоимости в процессе производства.

«Увеличение стоимости активов», вследствие которого возникает прибыль, - достаточно общее понятие. В частности, оно предполагает удорожание имущества за счет действия внешних факторов, например, рост курса имеющейся у предприятия иностранной валюты происходит независимо от усилий самого предприятия. Тем не менее данный актив становится дороже, и у предприятия возникает прибыль. В условиях рынка невозможно длительное время получать выгоду, пользуясь лишь своим преимущественным положением в какой-либо области: уникальной структурой активов, монопольным владением технологиями и т.п. Конкуренция очень быстро уравнивает стартовые возможности всех предприятий данной отрасли или региона. Другим направлением является необходимость предварительного совершения расходов для получения в будущем отдачи от них.

Таким образом, деятельность предприятия разбивается на большое число параллельно осуществляемых хозяйственных операций сопровождаемых расходами, которые впоследствии должны окупиться из полученных доходов. Суммировав совокупные доходы от этих операций за определенный период времени (например, год) и сопоставив их с валовыми расходами предприятия за этот же период, определяют сумму прибыли за период.

Следовательно, в финансовом менеджменте прибыль предприятия трактуется, во-первых, как увеличение собственного капитала, происходящее за счет удорожания активов, во-вторых, как превышение валовых доходов предприятия за отчетный период над его валовыми расходами. По сути, эти трактовки являются идентичными, так как удорожание любого актива происходит вследствие превышения доходов от его продажи над расходами по его приобретению и подготовке к продаже.

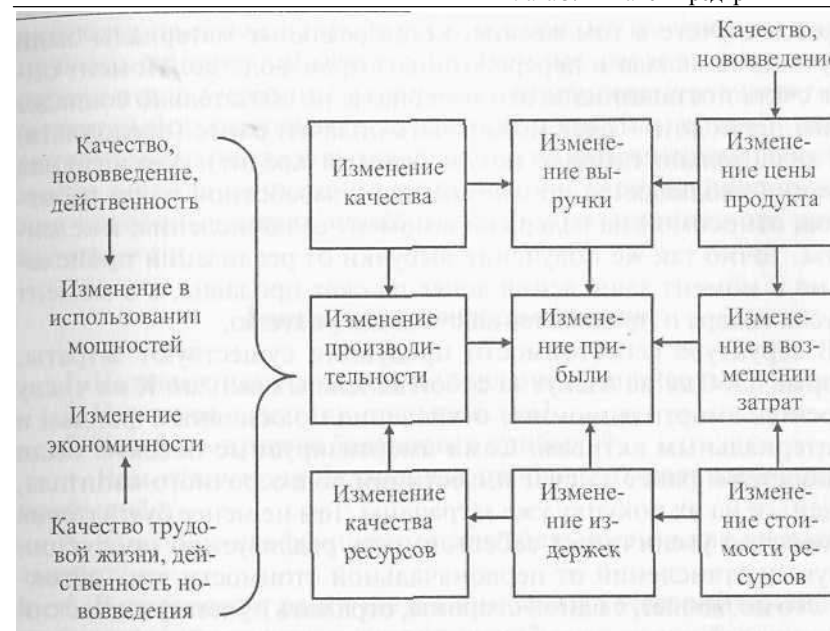


Рис. 2. Схема основных факторов и взаимосвязи, влияющие на прибыль предприятия

В любом случае предпосылкой возникновения прибыли является способность предприятия осуществлять продажу своих активов. Различные подходы к определению прибыли обуславливают структуру финансовой отчетности предприятия. В ее состав входят два основных отчета: бухгалтерский баланс и отчет о прибылях и убытках. В каждом из них отражается сумма reinvestированной прибыли. В балансе показывается накопленная за весь период работы предприятия величина нераспределенной прибыли, а в отчете о прибылях и убытках рассчитывается сумма чистой, а затем и reinvestированной прибыли отчетного года.

В теории бухгалтерского учета существует принцип временной определенности фактов хозяйственной деятельности. Суть этого принципа сводится к тому, что расходы считаются совершенными, а доходы полученными не тогда, когда предприятие тратит соответствующие денежные суммы или они поступают на его расчетный счет (в кассу), а в том периоде, когда имела место хозяйственная операция, обусловившая возникновение расходов или доходов. Например, расход материалов на производство фик-

сируется в учете в том месяце, когда реальные материалы были получены со склада и переработаны в производстве. Момент оплаты счета поставщика за эти материалы не обязательно совпадет с этим периодом — счет может быть оплачен ранее (предоплата) или значительно позднее (коммерческий кредит). **Аналогичная** ситуация наблюдается по отношению к заработной плате работников, относимой на издержки в момент ее начисления, а не выплаты. Точно так же получение выручки от реализации происходит не в момент зачисления денег на счет продавца, а в момент отпуска товара и предъявления счета покупателю.

В структуре себестоимости продукции существуют затраты, которые вообще не влекут за собой денежных выплат. К их числу относятся амортизационные отчисления по основным фондам и нематериальным активам. Сами амортизируемые объекты были приобретены ранее за счет инвестиций долгосрочного капитала, т.е. деньги на их покупку уже затрачены. Тем не менее бухгалтерия ежемесячно увеличивает себестоимость реализуемой продукции на сумму отчислений от первоначальной стоимости этих объектов. Это позволяет, с одной стороны, отражать в учете физический и моральный износ основного капитала, а с другой — формировать денежный фонд для возможной замены устаревших объектов в будущем. Расходы из этого фонда уже не понадобятся включать в себестоимость продукции, так как они будут представлять собой новые инвестиции. Отсюда сумма начисляемого износа уменьшает прибыль предприятия, но никак не влияет на объем его денежных расходов.

Выводы

Определение финансового результата конкретной хозяйственной операции достаточно сложная задача. Даже при условии идеальной постановки бухгалтерского учета, реализуя свою продукцию или товары, предприятие фактически не располагает информацией об истории всех денежных выплат, связанных с этой операцией. Данные о фактической себестоимости товара отражают сложный конгломерат различных начислений, усреднений и других бухгалтерских уловок, но ни в коем случае не сумму всех денежных выплат, относящихся к этому товару. Не менее половины издержек, включаемых в себестоимость товара,

являются по своей природе косвенными, не имеющими к нему прямого отношения: общехозяйственные расходы, затраты на охрану и т. п. Огромное влияние на финансовый результат оказывает выбор предприятием учетной политики: способ оценки материальных запасов и определения их фактической себестоимости, методы начисления амортизации, варианты распределения косвенных затрат, способы оценки незавершенного производства и т.п.

Контрольные вопросы и задания

1. Назовите источники формирования финансовых ресурсов.
2. Что такое издержки производства?
3. Как формируется балансовая прибыль?
4. Чем отличается балансовая прибыль от налогооблагаемой прибыли?
5. Что такое коэффициенты рентабельности и как их рассчитывают?
6. В чем состоят различие и взаимосвязь категорий «финансы» и «финансовые ресурсы» предприятия?
7. В чем состоит разница между амортизационным периодом основных средств и их сроком полезного использования?
8. Каковы финансовые источники воспроизводства основного капитала?
9. Из каких источников финансируется оборотный капитал?
10. Пользуясь формулой рентабельности капитала, раскройте показатели и факторы повышения эффективности использования финансовых ресурсов предприятия.
11. Ответьте на вопросы.
 - 1) Основной капитал — это:
 - а) часть авансированной капитальной стоимости, вложенной в средства труда, функционирующие более 12 месяцев (основные средства);
 - б) внеоборотные активы;
 - в) доходные вложения в материальные ценности;
 - г) незавершенное производство;
 - л) долгосрочные финансовые вложения.
 - 2) Срок полезного использования объекта основных средств — это:

а) период, в течение которого объект основных средств служит для достижения целей деятельности налогоплательщика;

б) период, в течение которого объекты основных средств используются в течение одного производственного цикла;

в) период, в течение которого объекты основных средств применяются для изготовления одного вида товара;

г) период, в течение которого объект основных средств используется для организации производства;

д) время, в течение которого объект основных средств принимается на баланс предприятия.

3) Оборотный капитал - это:

а) часть авансированной капитальной стоимости в мобильные активы предприятия;

б) запасы товарно-материальных ценностей;

в) дебиторская задолженность;

г) краткосрочные финансовые вложения (на срок не более года);

д) денежные средства;

4) Источниками формирования и финансирования оборотного капитала (оборотных средств) являются:

а) собственные источники;

б) приравненные к собственным источникам;

в) заемные средства;

г) привлеченные средства;

д) собственные, приравненные к собственным источникам, заемные и привлеченные средства.

5) Нормы запаса товарно-материальных ценностей устанавливаются исходя из:

а) транспортного запаса;

б) подготовительного запаса;

в) технологического запаса;

г) текущего складного запаса;

д) страхового запаса;

е) общей суммы всех указанных запасов.

12. Какова основа цены и в чем ее сущность?

13. Охарактеризуйте функции, структуру цен и сферы их применения.

14. Каковы методы современного ценообразования и их особенности?

15. Какие стратегии цен характерны для отечественной экономики? В чем их суть?

Список литературы

- Бюджетный кодекс Российской Федерации. М., 2006.
 Гражданский кодекс Российской Федерации. М., 2002.
 Басовский Л.Е., Басовская Е.Н. Комплексный экономический анализ хозяйственной деятельности: Учебное пособие. М., 2004.
 ВаиХорнДж. К. Основы управления финансами/Пер. с англ. / Гл. ред. сер. Я.В. Соколов. М., 2000.
 Волков О.И. Экономика предприятия: Учебник. 2-е изд. М., 2001.
 Ковалева А.М., Ланцета М.Г., Скатай Л.Г. Финансы фирмы. М., 2002.
 Маршалл А. Принципы экономической науки. Т. 1 / Пер. с англ. М., 1993.
 Настольная книга финансового директора / Под ред. Ст. М. Брега / Пер. с англ. М., 2005.
 Незамайкин В.Н., Юрзилова И.Л. Финансы организаций. М., 2005.
 Общероссийский классификатор основных фондов. М., 2005.
 Финансы, налоги и кредит: Учебник / Под общ. ред. И.Д. Мацуляка. М., 2007.
 Экономика и организация рыночного хозяйства / Под ред. Б.К. Злобина. М., 2004.

© Синягов А.А.

ФИНАНСЫ НАСЕЛЕНИЯ

1. Сущность и функции финансов населения

Одной из основных подсистем финансов являются финансы населения или домашних хозяйств. Под домашними хозяйствами понимается хозяйство семьи или группы лиц, живущих в одном жилище и совместно его ведущих, т.е. объединяющих свой доход или часть его и имущество*.

Как экономическая категория *финансы населения* представляют собой *совокупность денежных отношений по поводу формирования фонда средств жизнеобеспечения населения, т.е. доходов и осуществления расходов домашних хозяйств*.

Отечественная экономическая наука в прошлом не выделяла финансы населения в самостоятельную финансовую сферу, ограничивалась рассмотрением централизованных государственных финансов и финансов предприятий.

* Домохозяйство может включать и лиц, не являющихся родственниками (например, совместно проживающих домашней работницы, работника фермерского хозяйства). Домохозяйство может состоять из одного человека, имеющего свой источник дохода. По данным микропереписи населения 1994 г., 19% домохозяйств состояли из одного человека, 26% — из двух, 23% — из трех, 20% — из четырех и 12% — из 5 и более человек. Более 90% населения проживает в семейных домохозяйствах, состоящих из одной семьи, 7% — из двух и более семей (см.: *Дадашев А.З., Черник Д.Г.* Финансовая система в России: Учебное пособие. М., 1997. С. 220).

Объяснялось это, прежде всего, их зарегулированностью в составе государственных финансов и финансов предприятий. И хотя ежегодно составлялся баланс денежных доходов и расходов населения, он носил скорее вспомогательный характер, служил для балансирования выпуска и реализации потребительских товаров и услуг и денежных доходов населения, а также для разработки кассового плана Госбанка СССР, т.е. регулирования эмиссии наличных денег в обращение.

Неудивительно, что и сегодня финансы населения являются редкостью в учебниках по финансам и в других публикациях¹, а многие содержательные вопросы, касающиеся их, трактуются весьма неоднозначно.

Парадоксально, но факт, что в официальном статистическом сборнике «Финансы в России» нет не только раздела «Финансы населения», но ни одной таблицы о доходах и расходах населения страны. Нет единого названия этой подсистемы финансов. Одни авторы называют ее «финансами населения», другие — «финансами домохозяйств», третьи — «финансами населения, сектора домашних хозяйств». Причем вкладывают в эти понятия не совсем одинаковое содержание. Учитывая, что указанные финансовые отношения представляют собой категорию, очень сложную как по своему составу, так и по социально-экономическому содержанию, теснейшим образом взаимосвязанные со всеми стадиями общественного воспроизводства и всеми другими звеньями финансовой системы, охватывают макро- и микроуровень экономики, представляется обоснованным использовать оба названия, как выражающие разные уровни отношений данной категории.

Рассматривая эти отношения на уровне макроэкономики, видимо, можно определять их как *финансы населения*, а на уровне микроэкономики — как *финансы домашних хозяйств*.

Население является создателем всех экономических ресурсов и вместе с тем потребителем основной массы товаров и услуг. Финансы населения тесно связаны со всеми звеньями финансовой системы и со всеми стадиями общественного воспроизводства

¹ Главы, посвященные финансам населения, имеются в учебниках: *Дадашев А.З., Черник Д.Г.* Финансовая система России; *Финансы: Учебник* / Под ред. В.В. Ковалева. М., 2006; *Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник* / Под ред. Г.Б. Поляка. М, 2001.

как по линии формирования доходов, так и по линии расходования средств.

Доходы населения формируются во всех финансовых сферах. В предпринимательских, государственных и общественных финансах в разных формах присутствуют заработная плата, ссуды, социальные выплаты, компенсации и другие источники финансовых ресурсов населения.

Расходы населения идут на оплату потребляемых товаров и услуг, уплату налогов и других обязательных платежей. Главная характеристика финансов населения заключается в том, что они обеспечивают экономическую основу воспроизводства человека, формируют уровень жизни населения.

В опубликованных работах отечественных экономистов раскрываются социально-экономическое содержание, структура и функции финансов домашних хозяйств. Вместе с тем остается еще немало дискуссионных, недостаточно разработанных вопросов, требующих дальнейшего исследования и осмысления.

Сущность финансов населения проявляется в функциях. К сожалению, большинство авторов обходит этот вопрос. Подробно они рассматриваются только в учебнике Санкт-Петербургского университета. При всей своей специфичности и своеобразии финансам населения (домохозяйств), как представляется, присущи те же функции, что и финансам в целом. Абсолютное большинство авторов выделяют две функции финансов - распределительную и контрольную¹.

По нашему мнению, перечень функций финансов в целом, и финансов населения в том числе, значительно шире. Он включает воспроизводственную, распределительную, регулирующую, стабилизирующую, контрольную и социальную функции.

Воспроизводственная функция финансов домашнего хозяйства, как и финансов вообще, заключается в обеспечении процесса воспроизводства денежными средствами. Основное пред-

назначение финансов населения (домохозяйств) заключается в том, что они формируют экономическую основу воспроизводства человека, обеспечивают (в денежной форме) фонд жизненных средств населения, т.е. воспроизводство главного фактора производства.

Вторая функция финансов населения — *распределительная* — теснейшим образом взаимосвязана с воспроизводственной и, если так можно выразиться, является наиболее зримым проявлением воспроизводственной функции, ибо без распределения общественного продукта не возможен ни процесс общественного воспроизводства, ни процесс воспроизводства человека. Но воспроизводственная функция диктует не какое угодно распределение национального дохода (так как финансы населения, в отличие от финансов предприятия, участвуют в распределении только национального дохода), а обеспечивающее нормальное воспроизводство, прежде всего, рабочей силы, постоянное совершенствование ее качества — повышение образованности, квалификации, продолжительности и качества жизни человека.

Некоторые авторы выделяют в качестве самостоятельной перераспределительную функцию, поскольку доходы населения формируются не только в результате первичного распределения национального дохода (заработная плата и другие первичные доходы субъектов производственной сферы — акционеров, инвесторов), но и в результате его перераспределения (заработная плата работников бюджетной сферы, пенсии, пособия, стипендии, денежное довольствие военнослужащих и т.п.). Представляется, что перераспределение есть модификация распределительной функции и в выделении в самостоятельную функцию не нуждается.

Третья функция финансов населения теснейшим образом связана с двумя предыдущими, ибо там, где есть распределение, есть и регулирование. Суть регулирующей функции финансов населения заключается в том, что обе стороны баланса денежных доходов и расходов населения используются для *регулирования экономики*. Механизм регулирования экономики, осуществляемого с помощью финансов населения, охватывает все секторы экономики, все социальные группы населения и все уровни, начиная от федерального и заканчивая уровнем отдельной семьи или домо-

¹ См.: Берлин С.И. Теория финансов: Учебное пособие М., 1999. С. 14-20; Вахрин П.И., Нешиной А.С. Финансы: Учебник. М., 2000. С. 17-22; Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России. С. 11; Финансы, денежное обращение и кредит: Учебник/ Под ред. Н.Ф. Самсонова. М., 2001. С. 7-15. В учебниках под ред. В.В. Ковалева и Г.Б. Поляка даются три функции - финансово-распределительная, контрольная и регулирующая: Финансы: Учебник/ Под ред. В. Ковалева. М., 2006. С. 12, 13; Финансы, денежное обращение и кредит. С. 60 - 68.

хозяйства. Регулирование осуществляется в разнообразных формах и тесно связано с политикой заработной платы, налоговой, бюджетной, социальной, ценовой, антиинфляционной, «политикой доходов», политикой стимулирования сбережений населения и инвестиций. Поэтому как доходы, так и расходы населения являются не только объектом, но и инструментом регулирования экономики.

Стимулирующая функция финансов населения тесно связана с распределительной и регулирующей и реализуется прежде всего через доходы населения. Суть этой функции заключается в том, чтобы увязать *рост доходов населения с повышением качества и результатов работы как отдельных работников, так и предприятий.* Стимулирующим должен быть и механизм определения пенсий по старости, размер которых определяется трудовым вкладом (в количественном и качественном отношении). К сожалению, механизм стимулирования труда с помощью адекватной его оплаты и определения пенсий в России до сих пор остается несовершенным и нуждается в коренном изменении.

Контрольная функция заключается в том, что в процессе формирования доходов населения и расходования финансовых ресурсов осуществляется *контроль за функционированием различных звеньев экономики и систем жизнеобеспечения населения.*

Социальная функция финансов населения заключается в таком регулировании доходов и расходов населения, которое *обеспечивало бы определенный уровень жизнеобеспечения всех членов общества.* Она реализуется через «политику доходов», в том числе через политику заработной платы, через трансфертные платежи, т.е. государственные выплаты, которые не предполагают какой-либо взаимной услуги. В экономике многих развитых стран они составляют наиболее быстро растущую долю валового внутреннего продукта.

Финансы домашних хозяйств, как уже отмечалось, неразрывно связаны со всеми стадиями процесса воспроизводства. Но «место рождения» финансов домашнего хозяйства, как и финансов в целом, — стадия распределения, которую почему-то многие авторы-финансисты называют второй стадией. Так, в учебнике Санкт-Петербургского университета под реакцией проф. В.В. Ковалева утверждается: «Областью возникновения финансов домашнего хозяйства следует считать *вторую стадию* процесса воспроизвод-

а, на которой происходит *распределение стоимости* произведенного общественного продукта». Это заблуждение стало настолько общепринятым в нашей литературе, что оно присуще многим известным отечественным финансистам.

На самом же деле в условиях товарно-денежной экономики стадия распределения не может быть второй (если первой считать производство), так как произведенный общественный продукт не может распределяться раньше, чем превратится из товарной формы в денежную, т.е. обменяется на деньги. Следовательно, процесс общественного воспроизводства в условиях товарно-денежного, а не натурального хозяйствования охватывает четыре стадии, одна из которых — обмен — повторяется дважды. Значит, он имеет вид не производство — распределение — обмен — потребление и даже не производство — обмен — распределение — потребление, а производство — обмен — распределение — обмен — потребление.

Главное назначение финансов домохозяйств — формирование фонда средств жизнеобеспечения населения. Стоимостную основу этого фонда составляют доходы населения. Доходы населения представляют собой сложную экономическую категорию. Они создаются в процессе производства и формируются в ходе распределения и перераспределения национального дохода, включают не только весь необходимый, но и большую часть прибавочного продукта. В условиях рыночной экономики, базирующейся на разнообразии форм собственности на средства производства, доходы населения охватывают доходы не только лиц наемного труда, но также и доходы мелких самостоятельных товаропроизводителей, доходы от предпринимательской деятельности и от капитала. Таким образом, в доходы населения объединены не только разные, но даже диаметрально противоположные по своему социально-экономическому содержанию составляющие национального дохода страны. Поэтому изучение финансов населения не сводится к перечислению основных доходов и расходов населения, а должно включать также анализ уровня, динамику доходов и расходов, изменение их структуры как по источникам поступления, так и по социальному составу и повышение эффективности функционирования финансов населения.

© Куликов А.Г.

2. Доходы домашних хозяйств » их структура

*Доходы домашнего хозяйства** — это сумма денежных средств, поступающих в распоряжение домохозяйства в определенный период времени. Они представлены различными формами, измеряются системой количественных и качественных показателей, состоят из разных по экономическому содержанию источников.

Совокупные доходы домашних хозяйств в самом общем виде можно разделить на доходы в натуральной и денежной форме. *Натуральные доходы* не имеют товарной формы и представляют собой результаты труда членов домохозяйства, предназначенные для самообеспечения. К ним относятся продукты, полученные в личном подсобном хозяйстве, а также натуроплата от сельскохозяйственных предприятий, которая потребляется в домашнем хозяйстве. По формальному признаку (по натуральной форме поступления средств) к этой группе доходов можно отнести также социальные трансферты в натуральной форме и льготы в натуральном выражении, предоставленные работодателем. С финансовой точки зрения эти средства не являются собственно натуральными доходами, выражающими функцию самообеспечения домохозяйств, а служат компенсационными инструментами в условиях дефицита денежных средств. В целом доля натуральных доходов в совокупном доходе домашних хозяйств незначительна, хотя она может варьироваться в зависимости от традиций, предпочтений, от демографических и социальных характеристик отдельного домохозяйства (у бедных слоев и сельского населения роль натуральных доходов традиционно более высокая). Натурализация домашнего хозяйства является также механизмом адаптации к неблагоприятным условиям внешней среды (например, в период войн, системных трансформаций).

Денежные доходы — это вся сумма денежных средств, которые поступают в домохозяйства из различных источников. В услови-

* В данном разделе для характеристики **финансов** населения используется термин «домашнее хозяйство» (домохозяйство) в связи с тем, что все прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации составлены в соответствии с современным международным стандартом системы национальных счетов, предусматривающим использование именно этой категории.

ях развитых рыночных отношений денежные доходы являются основой жизнеобеспечения и развития домохозяйств. Базой для анализа денежных доходов домашних хозяйств являются личные доходы населения, которые измеряются с помощью показателей номинального, располагаемого и реального дохода.

Номинальные доходы — это денежное выражение совокупности личных (индивидуальных) доходов членов домохозяйства за определенный период. Данный показатель характеризует доходы независимо от уровня налогообложения и динамики цен*. Доля номинальных доходов домохозяйств в ВВП зависит от уровня развития национального хозяйства и в развитых странах колеблется в пределах 65-75%. В России этот показатель имеет следующую динамику: в 2000 г. он составлял 54,5%, в 2001 г. — 59,5%, в 2002 г. — 63%, в 2003 г. — 67,4%, в 2004 г. — 64,6%¹.

Располагаемый доход домохозяйств представляет собой доходы в денежном выражении, оставшиеся в распоряжении домохозяйства после уплаты налогов и других обязательных платежей. Располагаемый доход предназначен для конечного потребления и сбережения. В совокупном измерении он соответствует части ВВП, которая поступает населению. Рост располагаемых доходов домохозяйств потенциально расширяет финансовые возможности населения, активизирует рыночные механизмы стимулирования производства. В развитых странах удельный вес располагаемого дохода домохозяйств в ВВП определяется на уровне 70%. В российских условиях доля располагаемого дохода домохозяйств в ВВП остается нестабильной: в 2000 г. она составила 50%, в 2001 г. — 54%, в 2002 г. — 57,7%, в 2003 г. — 61,8%, в 2004 г. — 58,4%².

* Важно различать начисленные номинальные доходы и фактически полученные; они отличаются на величину начисленных в данном периоде, но не выплаченных доходов, а также доходов, полученных в результате погашения задолженности за прошлые периоды. Наличие просроченных задолженностей, прежде всего по заработной плате, является для России актуальной проблемой. В зависимости от ее остроты разница между начисленными и фактически полученными доходами изменялась и составляла 0,2% номинальных доходов в 2002 г. против 2,7% в 1999 г., когда наблюдался пик роста задолженности по зарплате (см.: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2003: Статистический сборник / Госкомстат России. М., 2003. С. 28, 109, 119).

¹ Рассчитано по: Россия в цифрах. 2005: Краткий статистический сборник / Росстат. М., 2005. С. 29, 105.

² См. там же.

Располагаемый доход, скорректированный на уровень цен, выражается *реальным располагаемым доходом* домохозяйств. Этот показатель отражает величину реальной покупательной способности номинальных доходов, а его динамика зависит от соотношения темпов роста располагаемых доходов и индекса потребительских цен (или индекса покупательной способности денег, обратного индексу цен) за определенный период. Реальные располагаемые доходы домохозяйств растут, если темпы роста цен ниже скорости возрастания номинальных располагаемых доходов. В условиях опережающего роста цен реальные доходы сокращаются, что ведет к снижению потребительского спроса, покупательной способности населения. Этот процесс негативно сказывается на деловой активности во всех секторах экономики.

Таблица 1

Структура денежных доходов населения (в % к итогу)

Показатели	1990 г.	1997 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Денежные доходы, всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:									
Оплата труда	76,4	66,4	64,9	66,5	62,9	64,6	65,9	63,9	63,2
Доходы от предпринимательской деятельности	3,7	12,5	14,4	12,4	15,4	12,6	11,9	12,0	11,7
Социальные выплаты	14,7	14,8	13,4	13,1	13,8	15,2	15,7	14,1	13,8
Доходы от собственности	2,5	5,7	5,5	7,1	6,8	5,7	5,7	7,8	9,1
Другие доходы	2,7	0,6	1,8	0,9	1,2	1,9	1,9	2,2	2,2

Источники: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2001. С. 103; Социальное положение и уровень жизни населения России. 2003. С. 109; Россия в цифрах. 2004: Краткий статистический сборник / Федеральная служба государственной статистики. М., 2004. С. 103, 104; Россия в цифрах. 2005. С. 106.

Реальные располагаемые доходы домохозяйств в 2002 г. сравнялись с уровнем 1997 г.; в 2004 г. выросли по сравнению с 2003 г. на 8% и составили 124% к уровню 1997 г. Но даже в 2004 г. реальные располагаемые доходы домохозяйств составили 74% по отношению к 1991 г.¹ Приведенные данные показывают неустойчивость

¹ Рассчитано по: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2001: Статистический сборник / Росстат. М., 2001. С. 105; Россия в цифрах. 2005. С. 100.

реальных располагаемых доходов и свидетельствуют, что финансы домохозяйств еще не стали действенным стимулом роста общественного производства.

Денежные доходы домохозяйств формируются и поступают в бюджеты домохозяйств из различных источников. Структура денежных доходов домохозяйств представлена в табл. 1.

Оплата труда (зарботная плата) включает начисленные суммы заработной платы по сдельным расценкам, тарифным ставкам и должностным окладам, стимулирующие доплаты и надбавки, компенсационные выплаты, связанные с режимом работы и условиями труда, премии и единовременные поощрительные выплаты, оплату ежегодных и дополнительных отпусков, командировочные расходы и подъемные, стоимость выданной спецодежды, спецпитания и др.

Оплата труда по-прежнему занимает основные позиции в структуре доходов домохозяйств, хотя за период рыночных преобразований ее удельный вес снизился. Такое снижение характеризуется качественными изменениями в системе трудовых и финансовых отношений. С одной стороны, появились новые возможности (например, в финансовой сфере), новые источники доходов (расширение предпринимательской деятельности), которые частично замещают заработную плату и снимают с нее нагрузку единственного источника существования. С другой стороны, безработица, низкий уровень заработной платы, неэффективная государственная политика ее регулирования, рост теневого оборота привели к формированию скрытых, официально не учтенных форм оплаты труда. Так, в представленной классификации источников доходов (табл. 1) статья «оплата труда» включает скрытую заработную плату, которая фактически не облагается налогами*.

Особую проблему составляет дифференциация заработной платы по отраслям экономики (среднемесячная заработная плата

* К **скрытым** формам заработной платы относятся: выплаты из денежной выручки без оформления платежной ведомости, денежная помощь, кредиты, выплаты через систему страхования, с депозитных счетов в банках или в натуральной форме путем покупки работникам недвижимости, предметов длительного пользования и т.п. Статистика определяет размеры теневой оплаты труда косвенно, балансовым методом как разницу между денежными расходами и сбережениями населения и официально **учтенными** доходами.

в газовой промышленности почти в 8 раз превышает оплату труда в образовании, в 12 раз - в сельском хозяйстве)¹, по организациям различных форм собственности* (в целом, в бюджетной сфере уровень оплаты труда намного ниже, чем в организациях других сфер экономики).

Нижний предел оплаты труда устанавливает государство и фиксирует его в минимальном размере оплаты труда (МРОТ). Впервые этот показатель был введен в октябре 1991 г. и в дальнейшем изменялся в соответствии с социально-экономическими условиями жизни населения. В МРОТ не включаются доплаты и надбавки, премии и другие поощрительные выплаты. Для организаций, финансируемых из бюджетных источников, МРОТ обеспечивается за счет средств соответствующего бюджета, для других организаций — из собственных источников. Согласно принятому в 2002 г. Кодексу о труде, минимальный размер оплаты труда должен соответствовать величине прожиточного минимума. Реализация этого требования предусмотрена поэтапно по мере развития федерального законодательства.

Оплата труда работников бюджетной сферы регламентируется на основе тарифной системы. Основными элементами тарифной системы оплаты труда являются: тарифные ставки, тарифные сетки, районные коэффициенты, тарифно-квалификационные справочники, надбавки и доплаты за работу с **отклонениями** от нормальных условий труда. В настоящее время идет процесс реформирования системы оплаты труда в бюджетных организациях. Необходимость изменений вызвана проблемами, накопившимися в данной сфере (слабой зависимостью оплаты труда от квалификации персонала и его фактических результатов работы, невозможностью осуществлять из федерального центра полный контроль за процессом выплаты зарплат работникам бюджетной сферы и др.). До 2005 г. в бюджетных организациях действовала единая система оплаты труда на основе **единой** тарифной сетки

¹ Рассчитано по: Россия в цифрах. 2005. С. 107, 108.

* Для иллюстрации можно взять данные по оплате труда в финансовой сфере, в которой один из самых высоких показателей среднемесячной заработной платы. Но даже в этой сфере наблюдается серьезный разрыв в оплате труда: в финансовых учреждениях муниципальной собственности уровень заработной платы в 8 раз ниже, чем в аналогичных учреждениях смешанной и совместной форм собственности.

(ЕТС), регулируемая федеральными органами исполнительной власти. В соответствии с новым законодательством единая система отменяется.

Условия тарифной оплаты труда бюджетного сектора должны определяться органами власти соответствующего уровня на основе единых рекомендаций, которые ежегодно утверждаются Российской трехсторонней комиссией (РТК) по регулированию социально-трудовых отношений. Особую проблему в изменении оплаты труда работников бюджетных учреждений составляет реформирование единой тарифной сетки (ЕТС), введенной в 1992 г. как инструмент регулирования оплаты труда различных категорий работников. Федеральным органам управления, региональным и местным органам власти предстоит в дальнейшем определиться с подходами к организации основной (тарифной) оплаты труда учреждений и организаций разного уровня управления и источников финансирования расходов на оплату труда. При этом могут быть сохранены действующие принципы построения оплаты труда или введены отраслевые системы оплаты труда, основанные на сочетании межотраслевых тарифных сеток со специфическими системами оплаты работ. Формирование новых федеральных, региональных и территориальных систем заработной платы потребует времени и определенных финансовых затрат. До введения новых систем оплаты труда, отличных от ЕТС, рекомендуется ориентироваться на действующую систему оплаты труда.

Социальные выплаты (социальные трансферты) занимают второе место по значимости в структуре денежных доходов домохозяйств.

В целом этот показатель доходов домохозяйств объединяет пенсии, пособия, стипендии, другие социальные и страховые поступления. Отметим, что по материально-вещественному составу социальные трансферты можно разделить на три вида: помощь денежными средствами, льготы и натуральная помощь. Помощь денежными средствами представляет собой денежные суммы, предоставляемые гражданам на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов. Льготы рассматриваются как частичное или полное освобождение граждан от оплаты за товары и услуги. К льготам относится и натурально-вещественная помощь — это товары и услуги, предоставляемые домашним хозяйствам работодателями и из бюджетов всех уровней.

Сложившая к 2004 г. система социальных трансфертов не только включала в себя неэффективные, нерыночные механизмы, но и несла груз популистских решений 1989—1998 гг. Она была прочно привязана к инфляции, многие социальные выплаты имели сплошной характер и не были связаны с оценкой реальной нуждаемости. Так, в 2003 г. 40% домохозяйств в России получали хотя бы один из видов дотаций и льгот¹.

На государственном уровне проблема осознается как необходимость реализации новой модели предоставления социальной помощи, основные параметры и механизмы которой представлены в Федеральном законе от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ. Законодательное упорядочение всех льгот предусматривает решение как минимум трех задач. Первая: изменение формы предоставления (замена натуральных льгот денежными компенсациями) и отмены многих льгот, финансирование которых невозможно из-за ограниченности бюджетных средств. Вторая: переход на адресную социальную поддержку по признакам объективно нуждающихся, профессиональному критерию, за особые заслуги. Третья: жесткое разграничение источников финансирования мер социальной поддержки.

Реализация поставленных задач предполагает обеспечение эффективных адаптационных форм перехода к новой модели предоставления социальных трансфертов (формирование так называемого социального пакета, его вариантность, возможность выбора модели замены льгот денежными выплатами и др.). Все эти аспекты в разной степени нашли отражение в законе, но в целом он вызвал определенные противоречия в социальной и финансовой сферах. Закон не содержит механизмов реализации провозглашенных принципов социальной реформы в полном объеме. Так, принцип сохранения и возможного повышения ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан² коснулся в основном домохозяйств сельской местности, которые по разным причинам не пользовались натуральными льготами. В то же время закон существенно снизил благосостояние льготников крупных городов из-за незначительных сумм компенсаций по сравнению с тари-

¹ См.: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2003. С. 182.

² См.: Преамбула Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ. М., 2004.

фами ЖКХ и платой за проезд. Данным законом определен порядок передачи на региональный уровень решения ряда вопросов, связанных с предоставлением значительной части льгот. Однако финансовых оснований (соответствующих доходных источников) для такого разграничения финансовой ответственности не было предусмотрено.

Многие вопросы по финансированию мер социальной поддержки на территориальном уровне потребуют существенной корректировки нормативно-правовой базы субъектов РФ в целях инвентаризации социальных трансфертов и приведения региональных законов в соответствие с федеральными.

Доходы от предпринимательской деятельности являются следующим важным источником в структуре доходов домашних хозяйств. К доходам от предпринимательской деятельности относятся любые формы доходов, возникающие в результате ведения частного бизнеса и не связанные с уменьшением накопленного имущества (богатства) домашних хозяйств. Эти доходы возникают как в рамках организованного бизнеса (зарегистрированного предприятия), так и неорганизованных его форм. Неорганизованный характер предпринимательской деятельности домашних хозяйств, как правило, носит нерегулярный характер, но в определенных условиях, например при экономической нестабильности или жестких налоговых ограничениях, является важным источником поддержания доходов домохозяйств на необходимом уровне. Среди неорганизованных форм предпринимательской деятельности домохозяйств можно выделить неорганизованную торговлю, надомное и кустарное производство, оказание частных услуг. Развитие рыночных отношений в России сопровождается ростом доли предпринимательского дохода в структуре доходов домашних хозяйств: за 1990-2005 гг. удельный вес доходов от предпринимательской деятельности увеличился почти в 4 раза.

Существенно возросли и *доходы от собственности*. Они представляют собой денежные доходы от использования финансовых и нефинансовых производственных активов, находящихся в собственности домохозяйств. Доходы от финансовых активов возникают в результате вложения денежных средств в банковские вклады, ценные бумаги, от операций с иностранной валютой. Доходы от нефинансовых производственных активов образуют-

ся в результате продажи или сдачи в аренду жилых помещений и земельных участков, принадлежащих домашним хозяйствам. Таким образом, доходы от собственности поступают в виде процентов, дивидендов, ренты. Развитие финансового посредничества, фондового рынка, рынка патентных прав, института частной собственности, в том числе и на землю, будут способствовать дальнейшему росту доходов от собственности в общей сумме доходов домохозяйств.

В состав «прочих доходов» домохозяйств входят выручка от реализации личных вещей через комиссионные магазины и скупочные пункты, компенсации по материальному ущербу, выигрыши в лотерею, денежные средства, полученные от других лиц, и т.п.

Состав, структура и динамика доходов у различных групп домохозяйств значительно варьируется, что в общеэкономическом смысле проявляется как дифференциация доходов. Дифференциация доходов складывается под воздействием многих объективных и субъективных факторов. Основополагающими являются: фактор собственности (неравномерное распределение собственности, в первую очередь на факторы производства), семейный социоэкономический фон (происхождение, размер семьи, социальный статус, накопленное богатство), инвестиции в человеческие ресурсы (образование, квалификация, профессионализм, потенциал их роста).

Дифференциация доходов характерна для всех стран, независимо от общего уровня благосостояния, и является индикатором неравенства доходов. Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов) наиболее наглядно иллюстрирует степень неравенства в распределении совокупного дохода в обществе. Общее повышение коэффициента Джини в России в постсоветский период (с 0,289 в 1992 г. до 0,406 в 2004 г.)¹ свидетельствует о глубоком социальном расслоении общества.

Рост общественного производства, формирование устойчивых позитивных тенденций в социально-экономическом развитии, эффективный инструментарий государственного регулирования доходов, механизмы предупреждения бедности обуславливают поступательный рост реальных располагаемых денежных доходов домохозяйств, способствуют сглаживанию проблемы неравенства доходов.

См.: Россия в цифрах. 2005. С. НО.

В соответствии с прогнозом социально-экономического развития РФ на 2006-2008 гг. (далее - прогноз) произойдут некоторые изменения в доходах домашних хозяйств, а также в структуре финансовой поддержки населения государственным бюджетом и социальными фондами. Это связано с новыми направлениями социальной политики, изменениями в доходах работников бюджетной сферы, пенсионной реформой, процессом монетизации льгот, а также снижением ставки ЕСН до 26%.

Несмотря на рост в среднесрочной перспективе совокупных доходов населения, доля основного доходного компонента сектора домашних хозяйств — оплаты труда наемных работников — в структуре ВВП снизится к 2008 г. до 43,5% против 45,4% в 2004 г. Это связано с разнонаправленным движением составных элементов, генерирующих первичные доходы наемных работников.

Если заработная плата будет продолжать расти не только в номинальном выражении, но и в относительном (вследствие опережающего роста заработной платы по сравнению с ростом экономики в целом), то начисляемые в организациях суммы взносов в социальные фонды резко сократятся из-за снижения ставок ЕСН*

В прогнозе также указывается, что основным фактором дохода выступает рост заработной платы, доля которой в структуре денежных доходов повысится с 36,6% в 2004 г. до 37,3% в 2008 г. Однако это противоречит приведенным ранее статистическим данным (см. табл. 1), где оплата труда в 2004 г. составляла 63,2%. Вполне вероятно, что эта несогласованность возникла из-за отсутствия учета скрытой заработной платы, которая, таким образом, в структуре доходов населения в 2004 г. составила 26,6%.

В результате реализации мер по увеличению минимального размера оплаты труда в целях его приближения к прожиточному

* Отметим, что рост заработной платы и выплаты из социальных фондов формируют различные источники доходов населения и оплата наемных работников никак не связана с этими выплатами, а падение доли оплаты труда в ВВП обусловлено другими причинами, в том числе ростом рентных доходов. Кроме того, некорректно сопоставлять темпы роста экономики и темпы роста заработной платы. Во всех развитых странах, в том числе в бывшем СССР, сопоставлялись темпы роста производительности труда и темпы роста заработной платы. По мнению некоторых экспертов, темпы роста заработной платы значительно отстают от темпов роста производительности труда (см., например: Новикова В.Ф. Проблемы благосостояния населения в условиях инновационного развития экономики. М., 2003. С. 42).

минимуму трудоспособного населения, размер среднемесячной заработной платы за 2005—2008 гг. в номинальном выражении возрастет в 2 раза (с 6,7 тыс. руб. в 2004 г. до 13,5 тыс. руб. в 2008 г.), а в реальном выражении в 1,4 раза, т.е. до 9,4 тыс. руб. (работников бюджетной сферы до 7,1 тыс. руб.).

Что касается другого источника доходов домашних хозяйств — социальных пособий, то, согласно прогнозу, их рост будет обусловлен индексацией пенсионных **выплат** из Фонда социального страхования России, а также отменой натуральных льгот и переводом их в денежную форму. Социальные пособия и другие текущие трансферты в ресурсах сектора домашних хозяйств возрастут с 12,5 до 14,1% от ВВП. Общий размер социальных трансфертов и выплат социального характера наемным работникам возрастет за 2005–2008 гг. в 2,04 раза. В номинальном выражении размер трудовой пенсии составит по прогнозу 3549 руб., а в реальном выражении — 2535 руб., что и определит сумму жизненных средств указанной категории населения.

3. Расходы домашних хозяйств и их взаимосвязь с доходами населения

Расходная часть бюджетов домохозяйств — денежные средства, направляемые на потребление, оплату обязательных платежей и сбережения.

В экономической литературе расходы домохозяйств классифицируются с точки зрения периодичности, по видам затрат, в зависимости от функционального назначения расходов, по степени обязательности, характеру автономности платежей, от видов реальных денежных затрат, направляемых на потребление и сбережение.

По *видам затрат* различают текущие и капитальные расходы. По *функциональному назначению* подразделяют на личные потребительские расходы, налоги и другие платежи, денежные накопления и сбережения.

По *характеру автономности* состав расходов домохозяйств представлен автономными (жесткими) и эластичными расходами* которые зависят от динамики доходов. Автономные расходы не за-

* В некоторых случаях в рамках данной классификации выделяют и малоэластичные расходы, к которым относят расходы на оплату жилищно-коммунальных услуг, транспорта.

висят от размера дохода и формально соответствуют *прожиточному минимуму*. Прожиточный минимум представляет собой стоимостную оценку минимальной потребительской корзины, включающей набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, а также обязательные платежи и сборы. Потребительская корзина определяется для населения в целом и по отдельным возрастным группам: для детей, для трудоспособных граждан и для пенсионеров. Прожиточный минимум устанавливается для России в целом и по ее субъектам. Начиная с 2000 г. расчет величины прожиточного минимума ведется по новой методике. Минимальный набор продуктов питания, который включает 33 наименования (ранее 19), составляет основу потребительской корзины прожиточного минимума. Вместе с тем денежные расходы на питание в ее структуре имеют тенденцию к сокращению. Это связано с увеличением расходов на непродовольственные товары и услуги в структуре прожиточного минимума, причем основную долю услуг составляют жилищно-коммунальные услуги и транспорт.

Классификация по *видам реальных денежных затрат* определяет расходы на потребление и сбережение.

Расходы на потребление (потребительские расходы) — доля располагаемого дохода, которая расходуется домашним хозяйством на покупку конечных товаров и услуг. Расходы на потребление зависят от располагаемого дохода, уровня цен, имущества потребителей, реальных процентных ставок, размера потребительской задолженности, уровня налогообложения потребителей. Расходы на потребление в бюджетах домохозяйств подвержены влиянию и субъективных факторов, в числе которых выделяют предельную склонность к потреблению, ожидания потребителей относительно изменения цен, денежных доходов, налогов, наличия товаров и др.¹

С макроэкономической точки зрения расходы на потребление характеризуются двумя важнейшими свойствами. Первое: это наибольшая составляющая совокупного спроса и совокупных рас-

¹ Отметим тенденцию расширения спроса на импортную продукцию (потребительский импорт) в связи с ростом **реальных** доходов населения, обусловленным более быстрым ростом цен на отечественную продукцию по сравнению с изменением внутренних цен на импорт. Это не только вызывает торможение динамики отечественного производства (2,9% в 2003 г.), но и свидетельствует о том, что финансы населения не работают на экономику собственной страны (см.: Экономист. 2004. № 6. С. 10–11).

ходов в модели кругооборота валового продукта. Второе: в краткосрочном периоде это относительно стабильная составляющая совокупного спроса, воздействовать на которую возможно через регулирование уровня занятости и инвестиций.

Анализ состава, структуры и динамики расходов домохозяйств в России осуществляется на основе баланса доходов и расходов населения. Структурирование расходов домохозяйств по балансу доходов и расходов населения на среднесрочную перспективу представлено в табл.2.

Таблица 2

Баланс денежных доходов и расходов населения (в % к итогу)*

Показатели	2004 г.	2005 г.	2006 г.	Прогноз	
				2007 г.	2008 г.
Доходы, всего	100	100	100	100	100
В том числе ФЗП	36,6	37,2	37,5	37,6	37,3
Социальные трансферты и выплаты социального характера	14,8	16,2	15,7	15,5	15,5
Доходы от собственности, предпринимательства и пр.	48,6	46,6	46,8	46,9	47,2
Расходы, всего	100	100	100	100	100
Покупка товаров и оплата услуг	71,0	71,7	72,1	72,1	71,8
Прирост вкладов в банках, приобретение недвижимости и пр.	19,1	19,1	18,9	19	19,3
Обязательные платежи и добровольные взносы	9,9	9,2	9	8,9	8,8

* Таблица составлена в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на 2006—2008 гг. Проект. М., 2005. С. 42.

Как 1-издню из табл. 2, в структуре доходов населения прогнозируется различный финансовый потенциал домохозяйств в зависимости от принадлежности к той или иной децильной группе. Финансы все больше будут концентрироваться у высокодоходных групп населения, имеющих факторные доходы от собственности и от занятий предпринимательской деятельностью, и уменьшаться у малоимущих групп населения, единственным источником дохода которых выступают заработная плата или социальные трансферты.

Что касается расходов, то самая высокая доля затрат на покупку товаров и услуг также обусловлена увеличением расходов состоятельных слоев населения, финансовые возможности которых способствуют активизации возможности импортопотребления - приобретения более привлекательных (хотя зачастую и более дорогих) товаров и заметного увеличения трат на туристические поездки, особенно за рубеж.

Покупка товаров и оплата услуг (потребительские расходы) включают: оплату жилья и коммунальных услуг, бытовых услуг, услуг системы образования, расходы на путевки в санатории, дома отдыха, туризм и медицинские услуги, расходы на кино, театры и другие зрелища, расходы на все виды пассажирского транспорта, оплату услуг связи и прочие услуги. С 2000 г. наблюдается тенденция к сокращению доли расходов в бюджетах домохозяйств, направляемых на покупку товаров и услуг, — с 75,5% в 2000 г. до **70,1% в 2004 г. (табл. 3).**

Таблица 3

Удельный вес расходов в денежных доходах населения (%)

Показатели	1992 г.	1995 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Денежные расходы и сбережения, всего	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:							
покупка товаров и оплата услуг	72,9	70,5	75,5	74,6	73,2	69,1	70,1
Обязательные платежи и разнообразные взносы	8,1	5,6	7,8	8,9	8,6	8,3	9,7
приобретение недвижимости	0,1	0,1	1,2	1,4	1,8	2,0	1,4
прирост финансовых активов	18,9	23,8	15,5	15,1	16,4	20,6	18,8
прирост денег на руках у населения	13,6	3,6	2,8	2,0	1,8	2,7	1,7

Источник: Россия в цифрах. 2005. С. 106.

Отметим, что это усредненные показатели, которые объясняются ростом совокупного реального располагаемого дохода, ростом уровня потребления в масштабе российской экономики, изменением общего потребительского поведения. Однако если

проанализировать расходы на конечное потребление по выборке домохозяйств* то становится очевидной дифференциация в расходах домохозяйств в зависимости от располагаемого дохода.

Так, в группе домохозяйств с наименьшим объемом располагаемых ресурсов на продукты питания тратится около 65% дохода против 38% в группе домохозяйств с наибольшими располагаемыми ресурсами, на приобретение непродовольственных товаров - 18% дохода в первой указанной группе и 40% во второй¹.

Оплата услуг относительно стабильна в бюджетах всех групп домохозяйств при общей тенденции роста этого вида потребительских расходов.

В целом структура потребительских расходов в России показана табл. 4.

Важным элементом расходов домохозяйств являются *обязательные платежи и добровольные взносы*, динамика которых очевидна: рост с 5,6% в 1995 г. до 8-10% в 2001-2004 гг. (см. табл. 3), что связано с рядом факторов.

Во-первых, расширение предпринимательской инициативы населения сопровождается расширением налоговых, иных обязательных платежей и сборов с хозяйственной и торговой деятельности индивидуальных предпринимателей. Во-вторых, развитие системы страхования, рост некоммерческого сектора (например, различных общественных организаций, объединений и союзов) увеличивает как платежи по страхованию, так и взносы в некоммерческие организации. В-третьих, развитие потребительского и ипотечного кредитов приводит к увеличению статей «возврат ссуд» и «процент за товарный кредит» в расходах бюджетов домохозяйств. В перспективе данные направления расходов домохозяйств будут только увеличиваться, что связано с интенсивным развитием страхового рынка России и широким внедрением пот-

* Выборочное обследование бюджетов домохозяйств является в настоящее время основным статистическим методом в количественном анализе финансов домохозяйств. Такие обследования проводятся органами государственной статистики в соответствии с Федеральной программой статистических работ, ежегодно утверждаемой Федеральной службой государственной статистики по согласованию с Правительством РФ. Обследование организовано во всех субъектах РФ по выборочному методу, охватывает порядка 50 тыс. домашних хозяйств и строится на **принципе** их добровольного участия.

¹ См.: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2003. С. 231.

ребительского кредита в практику банковских услуг, а развитие финансового рынка и реформа пенсионной системы приведет к возрастанию в бюджетах домохозяйств расходной статьи «страховые взносы в пенсионные фонды».

Таблица 4

Структура потребительских расходов домашних хозяйств (в %)

Виды расходов	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Потребительские расходы, всего	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:								
расходы на покупку продуктов	48,6	55,9	56,2	47,6	45,9	41,7	37,7	36
расходы на покупку непродовольственных товаров	36,5	30,2	30,8	34,3	34,4	36,2	37,3	37,2
расходы на оплату услуг	14,9	13,9	13,0	13,8	14,8	17,5	19,8	21,2
в том числе:								
Жилищно-коммунальных бытовых	5,1	5,2	4,7	4,6	5,2	6,2	7,2	7,7
в системе обслуживания	2,1	1,8	1,7	1,8	1,6	2,2	2,7	2,4
в системе обслуживания	1,0	1,0	1,5	1,2	1,4	1,1	1,6	2,0
медицинских	0,7	0,6	0,6	1,0	0,6	0,9	0,7	0,8
сатории о-о здо-ров и тельных	0,7	0,5	0,3	0,6	0,4	0,3	0,5	0,5

Источник: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2003. С. 233; Россия в цифрах. 2005. С. 100, **112-114**.

Существенную долю в обязательных платежах расходной части бюджетов домохозяйств занимают налоги и сборы. Налогообложение домашнего хозяйства сокращает его реальные доходы, но в рамках распределительной функции государственных финансов налоги с доходов и имущества физических лиц решают важные задачи. Во-первых, эти налоги обеспечивают необходимые поступления в бюджеты различных уровней бюджетной системы страны. Во-вторых, налоги с физических лиц оказывают влияние на структуру бюджетов домохозяйств. В-третьих, посредством налогов часть доходов перераспределяется для решения социальных проблем развития общества и домохозяйств.

В соответствии действующим законодательством российские граждане уплачивают налоги с доходов, с имущества (в том числе

земельный налог и арендную плату за землю), другие обязательные платежи и сборы (например, административные штрафы, разнообразные местные сборы с физических лиц), государственную пошлину. На реальные доходы домохозяйств оказывают значительное влияние и косвенные налоги, которые не учитываются как обязательные платежи в балансе доходов и расходов населения. Косвенные налоги (акцизы, НДС, таможенные пошлины, налог с продаж) содержатся в цене товара и выплачиваются при его покупке. Уровень товарных цен увеличивают не только косвенные, но и ряд прямых налогов, которые частично или полностью компенсируются ценой товара: единый социальный налог, налог на прибыль предприятий, налог на имущество организаций и пр. ■

Другие статьи расходной части баланса доходов и расходов населения («прирост сбережений во вкладах и ценных бумагах», «покупка жилых помещений», «расходы населения на приобретение иностранной валюты») отражают финансовые отношения домохозяйств в рамках сберегательного процесса.

По среднесрочному прогнозу социально-экономического развития РФ в структуре расходов домашних хозяйств произойдут незначительные изменения. Так, налоговые платежи, которые в 2005 г. составили примерно 3,7% в расходах населения, в связи с ростом заработной платы и улучшением налогового администрирования в 2008 г. могут составить около 3,9%.

Рост денежных доходов населения будет обеспечивать и достаточно высокий уровень покупки товаров и услуг*. Расходы на конечное потребление домашних хозяйств возрастут с 46,7% в 2005 г. до 52,5% в 2008 г.

При этом структура потребления будет изменяться и приоритеты расходов населения будут соответствовать потреблению товаров и услуг, малоэластичных доходов. Это означает, что в структуре потребления большинства населения будут преобладать товары первой необходимости. Сохранится и ключевая характеристика платежеспособного спроса - низкодходные группы населения будут потреблять преимущественно товары и услуги первой необходимости, высокодходные группы населения ориентироваться в большей степени на импорт. Таким обра-

* Скорее это обусловлено не ростом доходов населения, а значительным повышением цен на товары и услуги.

зом, сохранится и такая негативная тенденция для финансового потенциала страны, как утечка части финансовых средств домохозяйств за рубеж.

В среднесрочной перспективе увеличится доля средств, направляемых на оплату услуг при одновременном сокращении доли затрат на приобретение товаров и общественное питание. В целом подобная динамика считается прогрессивной с учетом общего уровня денежных доходов и формирования более сбалансированной структуры расходов населения. Однако вследствие опережающего роста тарифов по-прежнему больше половины объема услуг будет составлять оплата услуг жилищно-коммунального хозяйства и пассажирского транспорта. Вместе с тем будет наблюдаться достаточно высокая динамика потребления услуг высокодходными группами населения (связи, культуры, спорта, отдельных транспортных и бытовых услуг, туризма) и низкая динамика внедрения в структуру потребления новых видов услуг.

Таблица 5

Уровень прожиточного минимума и уровень бедности в 2006-2008 гг.*

Показатели	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Прожиточный минимум в среднем на душу населения всего, тыс. руб.	2814	3111	3382	3637
Темп роста прожиточного минимума (в % к пред. году)	118,4	110,6	108,7	107,5
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, млн чел., первый вариант	22,6	20,3	17,4	15,6
В % к общей численности — первый вариант	15,8	14,2	12,2	И
В % к общей численности - второй вариант	15,8	13,5	11,7	9,7

* Таблица составлена в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на 2006-2008 гг. Проект. М., 2005. С. 47.

Прогнозируется, что склонность населения к сбережениям позволит обеспечить необходимыми финансовыми ресурсами расходы

на валовое накопление, включая покупку нового жилья и увеличение финансовых активов в денежно-кредитных организациях.

Совершенно ясно, что расходы домашних хозяйств в прогнозируемом периоде будут в значительной степени зависеть от возможностей увеличения доходов домохозяйств, в частности, и роста прожиточного минимума. Расчет величины прожиточного минимума на 2005-2008 гг. был произведен с учетом положений проекта закона по пересмотру потребительской корзины в целом по РФ, разработанного Минэкономразвития России, а также фактических изменений объема и структуры потребительских расходов малообеспеченных групп населения в 2005 г. (см. табл. 5).

Соответственно величина оплаты труда, являясь финансовой базой воспроизводства рабочей силы, должна соответствовать ценам на товары и услуги, обеспечивая простое воспроизводство рабочей силы. Размер реальной заработной платы наемных работников по отношению к реальному прожиточному минимуму* во многих отраслях планируется таким, что фонда жизненных средств, необходимых работнику для поддержания и воспроизводства его жизни, будет явно недостаточно.

Выводы

Накопление капитала на основе развития внутреннего рынка предполагает увеличение покупательной способности домохозяйств как преобладающего по значимости элемента конечного спроса. Между тем конечное потребление домашних хозяйств намного ниже, чем в развитых странах, его уровень коррелирует в целом с соотношением размеров производства ВВП на душу населения. Более низкий уровень текущего потребления товаров и услуг является следствием низкой заработной платы и покупательной способности большей части населения. Это также является одной из причин торможения инвестиционной деятельности для обеспечения воспроизводства промышленного капитала, прежде всего на базе использования внутренних финансовых источников развития экономики, т.е. финансов домашних хозяйств.

* Под «реальным прожиточным минимумом» понимается не законодательно определяемый уровень прожиточного минимума, исходя из набора 33 продовольственных товаров, а определяемый на основе сложившихся цен на товары и услуги. Такой минимум, например, в Москве в 2006 г. составил 7 тыс. руб.

Контрольные вопросы и задания

1. Как взаимосвязаны доходы и расходы домохозяйств? Покажите на примерах, как изменения с доходах влияют на размер и структуру расходов.
2. Как влияют доходы и расходы домохозяйств на экономический рост?
3. Назовите характеристики номинального, располагаемого и реального дохода. Для каких целей используются эти показатели?
4. Что означают понятия «автономные расходы», «прожиточный минимум», «минимальная потребительская корзина»? Как они учитываются в доходах и влияют на потребительские расходы?
5. Какими методами и с помощью каких инструментов государство регулирует доходы и расходы домохозяйств?

Список литературы

- Государственные и муниципальные финансы: Учебник / Под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. М., 2003.
- Жеребий В.М., Романов Л.Н. Экономика домашних хозяйств. М., 1998.
- Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ / Под общ. ред. Н.А. Волгина, СВ. Калашникова. М., 2005.
- Политика доходов и заработной платы: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / А.Н. Ананьев, Л.Н. Лыкова, И.В. Ильин и др.; Под ред. П.В. Савченко, Ю.П. Кокина. М., 2004.
- Финансы: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / С.А. Белозеров, С.Г. Горбушина и др.; Под ред. В.В. Ковалева. М., 2004.
- Финансы: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. СИ. Лушина, В.А. Слепова. М., 2003.
- Чернов А.Ю. Личные финансы. Доходы и расходы семейного бюджета. М., 1995.

©Ларина СЕ. ©
Новикова В.Ф.

Глава 5

ФИНАНСЫ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА В СТРУКТУРЕ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ

1. Общественный сектор рыночной экономики: экономическое содержание и тенденции развития

Современное общество, как известно, состоит из ряда секторов. Первый сектор — *государственный*. Он включает органы государственной власти и управления всех уровней. Второй сектор — **предпринимательский**, частный. Это сектор негосударственных коммерческих фирм, действующих на основе рыночных законов.

Третий сектор — некоммерческий, представляющий собой совокупность государственных и негосударственных некоммерческих организаций всех направлений деятельности. Еще один сектор представляют домашние хозяйства, **охватывающие** все группы населения.

Рыночная система является идеальной, если все товары и услуги добровольно обмениваются на деньги по рыночным ценам. Такая система привлекает максимум прибыли из существующих ресурсов без вмешательства государства, необходимость которого полностью отсутствует, поскольку имеет место свободная рыночная экономика. Тогда, согласно экономической теории, если такая экономика является экономикой совершенной конкуренции и если в ней существует полный набор рынков, она достигает эффективности по Парето: никто не может повысить своего благосостояния, не ухудшив благосостояния других.

Итак, если допустить, что социальные решения должны основываться на благосостоянии индивидуума и индивидуумы лучше знают свои потребности, можно сделать предположение, **что** государственное вмешательство на основе принципов эффективности не является необходимым.

Вместе с тем известные экономисты, лауреаты Нобелевской премии Э. Аткинсон и Дж. Стиглиц, рассматривая теорию благосостояния и государственного вмешательства, опровергли эту точку зрения. Данное предположение об эффективности конкурентного равновесия используется в качестве отправной точки для объяснения роли государства — развивается *экономическая теория общественного сектора*, фактически обосновывающая идею нахождения оптимального государственного вмешательства в рыночную экономику, речь идет об эффективном государстве.

Теоретические обоснования объективной необходимости и экономической сущности общественного сектора в рыночной экономике принято связывать с именем американского профессора П. Самуэльсона, ставшего в середине 50-х гг. XX в. основоположником теории общественного блага. Из анализа свойств чистого общественного блага (неделимость, доступность всем гражданам и предоставление государством) следует вывод о необходимости распределения финансовых ресурсов в обществе между государственным и частным рыночным секторами. Исследовав провалы рынка, в которых «невидимая рука рынка» не может действовать эффективно в силу объективных обстоятельств, теория общественного блага доказывает необходимость вмешательства государства для снятия отрицательных последствий действия рыночных механизмов. Поэтому регулированию предложения общественных благ, с одной стороны, и достижению оптимальности государственных расходов — с другой, отводится здесь ведущая роль.

Первая предпосылка экономики общественного сектора исходит из того, что государство, как и коммерческие фирмы и некоммерческие организации, действует в рыночной среде. Поэтому потребность его участия в экономических процессах возникает только тогда, когда действие рынка не обеспечивает оптимального использования ресурсов и достижения целей развития всего общества. Государство рассматривается как конкурент частных

фирм на рынке, как партнер, который производит специфические товары и услуги (общественные блага) и несет ответственность за их поставку, действует в условиях, свойственных смешанной рыночной экономике.

Вторая исходная предпосылка экономики общественного сектора заключается в том, что для достижения целей государство использует главным образом *финансовые инструменты* (налоги, государственные расходы и т.д.) - Почему именно финансовые? Ответ прост: потому что представляющие государство органы власти и управления, в отличие от других субъектов рынка, обладают особыми правами или преимуществами — *правом принуждения*, причем на основании закона. Именно государство устанавливает и поддерживает экономический порядок, защищает права других субъектов - предприятий, домохозяйств, некоммерческих организаций. Для реализации этих прав, а также для других функций, делегированных обществом, государство аккумулирует *государственные финансовые ресурсы* на основе законного изъятия (налогообложения) части дохода других субъектов рыночных отношений. Концептуальной задачей для экономики общественного сектора является определение возможности оптимизации *принудительного перераспределения ресурсов* для достижения оптимальных параметров экономической и социальной эффективности¹.

В рыночной экономике существует целый ряд ситуаций, при которых свободное действие рыночных сил не обеспечивает оптимального использования ресурсов. В экономической науке эти ситуации получили название провалов рынка, а сама теория, исследующая эти ситуации, была названа теорией провалов рынка².

¹ См.: Экономика: Вводный курс. Микроэкономика / Институт Всемирного банка, Министерство общего и профессионального образования РФ. Московское представительство ИВБ, 1999. С. 242.

² Данные категории широко исследуются в трудах видных западных ученых, работающих в области макроэкономической теории. См.: Самуэльсон П.А. Экономика. В 2 т. / Пер. с англ. М., 1992; Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика. М., 1992; а также в работах теоретиков государственных финансов: Атkinson Э.Б., Стиглиц Дж.Э. Лекции по экономической теории государственного сектора: Учебник / Пер. с англ. / Под ред. Л.Л. Любимова. М., 1995; Musgrave R.A., Musgrave P.B. Public Finance in Theory and Practice. N.Y., 1959 и др.

Центральное место в анализе провалов рынка занимают исследования *общественных товаров* или *общественных благ*.

Общественное благо общедоступно, как, например, национальная оборона или охрана правопорядка, причем их потребление одним человеком не исключает других потребителей. Такие экономические характеристики убеждают в нецелесообразности взимания платы за потребление общедоступных общественных благ, поэтому у частных производителей нет стимулов к их производству. Такие общественные блага называются чистыми общественными благами, в отличие от чистых частных благ, которые обладают конкурентностью и исключаемостью из потребления. Особой формой платы за чистые общественные блага выступают *налоги*.

Между двумя полюсами экономических благ находится огромный спектр смешанных общественных благ, которые обладают исключаемостью, но неконкурентны в потреблении, - это блага общей собственности и совместного пользования, за которые может быть установлена цена (дороги, мосты, музеи, больницы и т.д.). Существуют общенациональные общественные блага (оборонеспособность, общедоступность образования), а также региональные, локальные — хорошие дороги, парки и т.д. Примером общественного блага может быть внедрение инноваций, формирование и использование знания, интеллекта.

Теория общественного блага весьма важна для понимания возможных механизмов разрешения противоречий между свободным выбором индивида и долгосрочными предпочтениями общества, которые невозможно решить без вмешательства государства.

Большинству общественных благ (смешанные общественные блага) присущи следующие свойства: их потребление невозможно вне ограниченной зоны или вне особой категории лиц. В этих случаях вмешательство государства не всегда необходимо. Частные инициативы типа «клубов», для которых установлено право входа, часто в состоянии в достаточной мере снижать издержки на исключение, что позволяет сделать экономически возможным предоставление локального общественного блага¹.

¹ См.: Жильцов Е.Н., Лафей Ж.-Д. Экономика общественного сектора. М., 1998. С. 97.

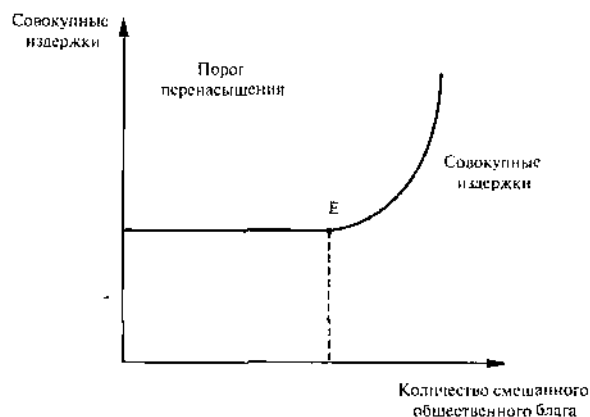


Рис. 1. Пример локального общественного блага

Классическим примером локального общественного блага является автоблестеи (рис. 1). До точки Е появление нового автомобиля не уменьшает количества транспортных услуг, которыми пользуются другие водители. Выше этого порога выезд на дорогу еще одного автомобиля замедлит скорость движения всех остальных участников движения (график наглядно демонстрирует, что замедление возрастает с каждой машиной). Это снижение качества услуги можно объяснить издержками, измеряемыми объемом расходов, необходимых для устранения перенасыщения. Каждый новый участник движения, появляющийся на дороге после наступления порога перенасыщения, уже становится причиной замедления для всех.

Доказано, что «эффективность по Парето не обеспечивает действия распределения, возникающего в процессе конкуренции, в соответствии с существующими концепциями справедливости (какими бы они ни были)»¹. Поскольку одним из основных моментов деятельности государства является перераспределение, то в идеале оно должно осуществляться при помощи мер, которые не подрывают эффективную собственность. Но на практике такие меры невозможно реализовать в полной мере, и государство

¹ См.: Аттинсон Э. Б., Стиглиц Дж. Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. С. 19.

вынуждено использовать более жесткие, контролируемые рычаги: налогообложение, пособия по социальной защите и т.д.

В действительности ни одна экономика не соответствует идеальной системе, в которой без всяких затруднений действуют принципы «невидимой руки» рынка. Любая рыночная экономическая система испытывает недостатки, которые неизбежно приводят к социальным болезням: сильное загрязнение окружающей среды¹, безработица, сильное расслоение общества на богатых и бедных². В качестве регулятора экономической системы должно выступать государство, общественный сектор³, используя весь комплекс мер для воздействия на экономические процессы в целях «сглаживания» недостатков рынка (см. табл. 1).

Общественный сектор рыночной экономики включает государственный сектор со всем многообразием его экономических, категорий, их отражающих, и инструментов (бюджет, налоги, государственные расходы, государственная собственность, государственное предпринимательство), сектор местного самоуправления (местные финансы, местная собственность и т.д.), а также некоммерческий сектор экономики, поскольку деятельность всех трех составляющих направлена на обеспечение и предоставление общественных благ потребителям.

Некоммерческий сектор реализует задачу широкого вовлечения населения в общественную жизнь, что отражает динамику социальной организованности на всех уровнях — местном, региональном, национальном, межнациональном — и связано с процессом становления гражданского общества. В отличие от ком-

¹ См.: Самуэльсон П. А., Нордхаус В. Д. Экономика / Пер. с англ. М., 2000. С. 74.

² Дж. Стиглиц представляет общественный сектор как особый государственный механизм, выполняющий множество функций:

I. Создание основных юридических норм, в соответствии с которыми существует общество.

II. Регулирование экономической деятельности. Государство поощряет одни виды деятельности, субсидируя их, и сдерживает другие, облагая их налогами.

III. Производство товаров и услуг, обеспечение кредитования, гарантирование займов и кредитование.

IV. Покупка товаров и услуг, включая многие из тех, которые произведены частными фирмами.

V. Перераспределение доходов через трансферты от одних лиц к другим.

VI. Обеспечение социального страхования по возрасту, безработице, нетрупособности и бесплатной медицинской помощи.

мерческих, организации третьего сектора существуют не ради получения прибыли, однако это не означает, что они не могут ее получать*

Таблица !

Роль и функции государства рыночной системе**

Функции	Провалы рынка (там, где рынок работает)			Обеспечение справедливости
Мини-мальные	<i>Предоставление общественных благ:</i> оборона; законность и правопорядок; макроэкономическое управление; государственная система здравоохранения			<i>Защита бедных:</i> программы по борьбе с нищетой; помощь пострадавшим от стихийных бедствий
Средней степени сложности	<i>Преодоление внешних эффектов:</i> начальное образование; экология	<i>Регулирование естественных монополий:</i> ЖКХ; антимонопольная политика	<i>Преодоление асимметрии информации:</i> страхование; финансовое регулирование; защита прав потребителей	<i>Обеспечение социального страхования:</i> пенсионное обеспечение; пособия на членов семьи; страхование от безработицы
Активного вмешательства	<i>Координация деятельности частных структур:</i> содействие рынкам; координация инициатив			<i>Перераспределение:</i> перераспределение активов

См.: Государство в меняющемся мире: Отчет о мировом развитии. 1997 // Международный банк реконструкции и развития. Всемирный банк. М., 1997. С. 37.

2. Финансы общественного сектора как ресурсный потенциал

Для оценки ресурсного потенциала общественного сектора экономики выделим важнейшую составляющую этого потенци-

* Так, собственные заработанные поступления составляют от 23% от общего объема денежных поступлений некоммерческих организаций в Венгрии до 59% во Франции и 70% в Германии. В России эта цифра по разным источникам составляет от 30 до 75% (см.: Арионеску С. Третий сектор и его роль в реформировании социальной сферы (материалы Центра социального предпринимательства и исследований Coumepart). Кишинев, 1996. С. 3.

ала - финансы общественного сектора, рассмотрим их долю в структуре финансовой системы, попробуем оценить масштабы общественных финансов современной России.

Как известно, финансы являются частью экономических отношений, возникают в процессе образования и использования различных фондов денежных средств в ходе формирования доходов и накоплений предприятий, а также денежных доходов государства и муниципальных образований¹.

Финансовая система любой страны, в том числе Российской Федерации, включает, как известно, комплекс составляющих: государственные и негосударственные финансовые органы и структуры, фонды финансовых ресурсов централизованного и децентрализованного назначения, а также систему взаимосвязей между ними.

Финансы общественного сектора определяются как отношения по поводу системного перераспределения государственных, муниципальных финансов и ресурсов негосударственного некоммуерческого сектора экономики, на основе противоречивой взаимосвязи интересов федерального, субфедерального, муниципального уровней управления и населения в целях достижения устойчивого социально-экономического развития общества.

Критерием, позволяющим объединить общественные финансы в отдельную подсистему, является достижение единой цели - обеспечение производства и доставка потребителям *общественных благ*, т.е. товаров коллективного пользования, обладающих особыми свойствами, предоставление которых осуществляется либо государством (чистые общественные блага), либо государством, рынком и некоммерческим сектором (смешанные общественные блага), экономические характеристики которых подробно рассмотрены в первой части настоящего учебника.

Структурно к финансам общественного сектора как части финансовой системы относятся:

государственные финансы {федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации, государственные заимствования, государственные внебюджетные социально-страховые фонды};

муниципальные финансы (местный бюджет, местные внебюджетные фонды органов самоуправления);

¹ См.: Финансы, налоги и кредит: Учебник / Под общ. ред. А.М. Емельянова, А.Д. Мацкуляка., Б.Е. Пенькова. М., 2001. С. 5.

часть финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий;

финансы некоммерческого сектора в части реализации задач по производству смешанных общественных благ, в том числе различные внебюджетные фонды.

Общественные финансы имеют существенные структурные отличия от подсистемы государственных и муниципальных финансов.

Общегосударственные финансы (государственные и муниципальные финансы)
Федеральный бюджет РФ Бюджеты субъектов РФ Государственные заимствования Государственные внебюджетные социально-страховые фонды Местные бюджеты Внебюджетные фонды органов МСУ

Рис. 2. Схема общественных финансов страны

Общественные финансы отличаются от финансов общественного сектора на величину финансов некоммерческого сектора. На уровне субъекта Федерации структура финансов общественного сектора региона выглядит следующим образом:

консолидированный бюджет субъекта РФ с разделением на региональный {областной, краевой, республиканский} и местные бюджеты (бюджеты муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений);

территориальные отделения государственных социально-страховых внебюджетных фондов (Пенсионного фонда, Фонда социального страхования, территориальных фондов медицинского страхования);

внебюджетные фонды, созданные, управляемые и контролируемые региональными властями и органами местного самоуправления, другие внебюджетные средства, контролируемые администрацией региона и администрациями муниципальных образований;

часть финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий;

финансы государственных и негосударственных некоммерческих организаций, используемые в производстве и предоставлении общественных товаров и услуг.

Состав финансов общественного сектора отличается от государственных и муниципальных финансов современной России, вбирая ресурсы общества, так или иначе связанные с производством и поставкой разнообразных общественных благ.

3. Структура финансовой системы. Европейская система интегрированных экономических счетов

В экономической теории, практике хозяйствования и статистике рыночных экономик для анализа конечных результатов годового производства страны используются показатели системы национального счетоводства (СНС). В их основе лежат сводные счета ВВП (валового внутреннего продукта), капиталовложений, доходов и расходов государственных учреждений и домохозяйств, внешнеэкономических, операций. Первичным при анализе воспроизводства является движение ВВП как источника первичных доходов и накоплений.

Финансовые отношения функционируют на третьей стадии воспроизводственного процесса, когда происходит перераспределение стоимости ВВП в денежной форме через бюджетную, кредитную системы субъектам экономических отношений. Результатом становится формирование конечных доходов — финансовых ресурсов субъектов хозяйствования, государства и населения.

Центральное место в статистической модели рыночного хозяйства занимает группировка экономики по секторам с целью анализа финансовых потоков доходов и расходов, активов и пассивов в хозяйствующих субъектах, являющихся юридическими лицами (институциональными единицами). Движение денежных потоков осуществляется по следующим секторам экономики¹:

нефинансовые корпоративные и квазикорпоративные предприятия;

финансовые учреждения;
страховые предприятия;

¹ См.; Европейская система интегрированных экономических счетов/Пер. с англ. М., 1992; Браицева ТВ. Государственные финансы. СПб., 2001. С. 16.

органы государственного управления;
частные некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства;
домашние хозяйства.

Структура финансовой системы страны, основанная на международных стандартах СНС, включает несколько сфер.

Первая сфера — *государственные финансы* — соответствует сектору *органы государственного управления* и «...включает все институциональные единицы, занятые оказанием нерыночных услуг, предназначенных для коллективного потребления, и перераспределением национального дохода и богатства. Основные ресурсы этих единиц поступают прямо или косвенно из обязательных платежей, производимых единицами, принадлежащими к другим секторам»¹. Сюда включаются государственные и муниципальные финансы, государственные заимствования, государственные внебюджетные социально-страховые фонды.

Вторая сфера — *финансы хозяйствующих субъектов*. Сюда относятся *финансы нефинансовых корпоративных и квазикорпоративных предприятий*, производящих товары и нефинансовые рыночные услуги. К ним примыкают предприятия, финансируемые из бюджета, но занятые производством продуктов, сюда же включаются некоммерческие организации, которые создаются и финансируются предприятиями. Ко второй сфере относятся *финансы сектора финансовых учреждений*. Он представлен подсекторами - центральные банковские учреждения (центральный банк, центральные финансовые агентства), другие финансовые институты, другие кредитные институты. Речь идет об институтах, занятых финансовыми операциями на коммерческой основе, независимо от формы собственности². Еще один сектор второй сферы — *страховые предприятия* — занимается производством услуг страхования, переводом индивидуальных рисков в коллективные путем создания страховых резервов. *Частные некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства*, также могут быть отнесены ко второй сфере финансовой системы. Этими организациями оказываются нерыночные общественные услуги, организации не контролируются и полностью не финансируются государством, их ресурсы складываются

¹ Европейская система интегрированных экономических счетов. С. 47. ² См.: Брайчева Т.Е. Государственные финансы. С. 24, 25.

из частных пожертвований, частичной оплаты услуг, доходов от собственности и предпринимательской деятельности, частично бюджетных средств.

Некоммерческий сектор
Особый механизм хозяйствования — сочетание экономической эффективности рынка и социальной эффективности государства
Отказ от максимизации прибыли в обмен на поддержку обществом либо местным сообществом целей деятельности. Прибыль становится не целью, а средством решения общественно значимых задач. Формирование ресурсов на принципах совместного финансового участия заинтересованных сторон.
Конкурентные начала в распределении ресурсов (грантов, проектов и т.д.)

К третьей сфере финансовой системы относятся *финансы домашних хозяйств*. Домашние хозяйства включают разные группы населения, доходы которых формируются от оплаты по труду, разнообразных трансфертов из других секторов экономики, доходов от собственности, предпринимательской и иной деятельности.

4. Общественные финансы современной России: масштабы и возможности

За период перехода от административной к рыночной экономике структура финансовой системы России претерпела существенные изменения, которые вызваны адаптацией к потребностям рыночных отношений переходной экономики. Они обусловлены переменами в отношениях собственности, перераспределением властных полномочий между федеральным центром и регионами, усилением финансовой децентрализации, развитием бюджетного федерализма и т.д.

Изменилась структура и роль государственных финансов. Понятие *государственных финансов*, во-первых, существенно расширено в связи с принятием Бюджетного кодекса РФ, законодательным определением трехуровневой бюджетной системы, отдельного вынесения категорий государственного кредита, государственных заимствований, а также финансов государственных внебюджетных социально-страховых фондов. Во-вторых, кон-

ституциональное определение уровней государственной власти и управления предполагает отдельное существование *муниципальных финансов* как финансовой основы местного самоуправления. Поэтому понимание государственных финансов дополнено категорией муниципальных финансов, развитие которых, наряду с Бюджетным кодексом РФ, подчиняется законодательству о местном самоуправлении и его финансовых основах.

Финансы предприятий и корпораций в настоящее время расширяются и дополняются анализом финансов не только негосударственных коммерческих предприятий производственного сектора, включая фермерские хозяйства, но и сферы услуг, банков, страховых компаний, других коммерческих структур. Отдельный сектор на рынке занимают государственные и муниципальные унитарные предприятия, представляя организационно-правовую форму государственного хозяйствования или предпринимательства.

В обществе все более созревает понимание необходимости глубокого и всестороннего изучения *финансов домашних хозяйств* как перспективного источника привлечения ресурсов для развития экономики, формирования доходов населения как важнейшей составляющей воспроизводства человеческого капитала — фактора роста национальной экономики.

Существенные изменения в современное представление о составе российской финансовой системы вносит особое звено — финансовые отношения *некоммерческого сектора*. Это напрямую связано с движением современного государства в сторону гражданского общества, неотъемлемой частью и характеристикой которого становится, наряду с государственным и сектором коммерческих организаций, энергично развивающийся третий, или некоммерческий сектор современного общества.

Темпы роста этого сектора в индустриально развитых странах, да и в России, роль, которую он играет в современном обществе, а также объемы финансовых потоков, которыми он располагает, заставляют считаться с его ролью и ресурсной составляющей в анализе финансовой системы страны.

Структура современной финансовой системы России, адаптированная к международным стандартам, включает:

1. *Государственные и муниципальные финансы* (федеральный и субфедеральные бюджеты; государственные заимствования; государственные внебюджетные социально-страховые фонды; мест-

ные бюджеты; внебюджетные фонды органов местного самоуправления).

2. *Финансы предприятий и корпораций* (финансы негосударственных коммерческих организаций (промышленных предприятий, фирм в сфере услуг, банков, страховых компаний, фермерских хозяйств и других коммерческих организаций); финансы государственных и муниципальных унитарных предприятий).

3. *Финансы некоммерческого сектора* (финансы негосударственных некоммерческих организаций (фондов общественных, религиозных организаций, потребительских кооперативов, союзов, ассоциаций, автономных учреждений, некоммерческих партнерств и др.).

4. *Финансы домашних хозяйств*. Очевидно, что наиболее существенная их часть сосредоточена в рамках государственных и муниципальных финансов, однако спецификой экономического развития современной России является наличие разветвленной, многообразной системы фондов, одна часть которых относится к бюджетной системе, а другая — действует во внебюджетной сфере, относясь по законодательству к организациям некоммерческого сектора.

Особое место занимают государственные и муниципальные унитарные предприятия, деятельность которых не сориентирована на получение прибыли; их цены во многом подконтрольны, часть прибыли, согласно Бюджетному кодексу РФ, должна направляться в бюджеты соответствующего уровня в виде неналоговых доходов¹. Финансы унитарных предприятий не входят в состав государственных финансов, однако являются частью финансов общественного сектора.

Масштабы ресурсов, которыми оперирует каждая из составных частей общественного сектора экономики, различны по странам в силу исторических традиций, этапов экономического развития, состояния национального (общественного) производства. Для определения величины финансов общественного сектора России на современном этапе следует иметь в виду следующее.

Первая их составляющая — величина государственных и муниципальных финансов. Ключевой элемент — консолидированный бюджет РФ, включающий федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ; затем — размеры бюджетов

См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст. 51, 57, 62. М., 2004.

государственных социально-страховых внебюджетных фондов. Что же касается финансовых ресурсов некоммерческого сектора, то их размер в силу ограниченности системных статистических данных может быть определен пока лишь экспертным путем со всеми вытекающими оговорками. Данные (см. табл. 2) подтверждают, что доля ВВП, перераспределяемая через консолидированный бюджет РФ за десять последних лет, составляла от четверти до трети ВВП. Около 8% ВВП аккумулируется в бюджетах государственных социальных внебюджетных фондов, являющихся составной частью государственных финансов. Суммарная величина государственных финансов России по доходам в 2000 г. составила 38,1 % ВВП, в 2005 г. - около 35%.

Для сравнения рассмотрим динамику государственных расходов в индустриально развитых странах. За последние 120 лет государственные расходы по отношению к ВВП неуклонно росли во всех развитых странах¹, хотя и в разной степени: в США они выросли, например, в 4 раза, в Швеции - в 10 раз, в Германии — почти в 5 раз. При этом доля ВВП, перераспределяемая через каналы государственных финансов, различается по странам — от 33,1% в США до 60,8% в Швеции. Законодательная и исполнительная власти в России постоянно находятся перед дилеммой выбора между социальными, оборонными и инвестиционными приоритетами, а с учетом бремени государственного долга становится очевидным, что решать эти проблемы возможно, с одной стороны, существенно повышая эффективность государственных расходов, с другой - привлекая всех возможных потенциальных союзников к производству общественных благ. Международный опыт свидетельствует, что такими союзниками могут стать бизнес-структуры и некоммерческий сектор.

Что же касается некоммерческого сектора, то принято считать, что он существует преимущественно за счет благотворительных поступлений. Однако, согласно статистическим данным, частные пожертвования составляют примерно всего 10% общей суммы поступлений некоммерческих организаций (от 1 % в Японии до 20% в США). Ввиду этого становится очевидным, что объемы финансовых средств, которыми в целом располагают некоммерческие организации, весьма существенны. Только оперативные расходы

¹ См.: Шишков Ю. Экономическая роль государства в современном мире // Экономист. 1999. № 1. С.26.

третьего сектора в развитых странах достигают в среднем 3,5% ВВП - от 1,2% ВВП в Венгрии до 6,3% в США¹. В России, по нашим расчетам, в 2000 г. эта цифра составила около 2% ВВП.

Таблица 2

Доля ВВП, аккумулируемая в консолидированном бюджете РФ и государственных внебюджетных фондах

Показатели	Масштабы общественных финансов в РФ (в % к ВВП)					
	1996 г.	1998 г.	2000 г.	2002 г.	2004 г.	2005 г.
ВВП	2146	2696	7063	10950	16130	18720
Доходы консолидированного бюджета	26	25,5	30	31,5	30	27
Доходы соц. внебюджетных фондов		8,9	8,1	7,3	7,3	7,3
Доходы / расходы расширенного производства	35/38,7	34,4/39,9	38,1/33,3	38,8/37,5	37,3/34,4	34,3/32,9

Составлено по: Социально-экономическое положение **уровень жизни** па-селения России. С. 21, 22; Заключение по прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2005 год и концепции проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» Комитета Совета Федерации по бюджету. М., 2005.

Выводы

Теоретический и практический анализ особенностей функционирования общественного сектора в условиях современной экономики представляет собой новую и во многом неисследованную проблему. Кроме того для того, чтобы сформировать эффективный механизм функционирования общественного сектора в современной российской экономике, важно изучать опыт рыночных экономик и возможности его использования в развитии об-

¹ См.: Арионеску С. Третий сектор и его роль в реформировании социальной сферы. С. 2.

162 щественного сектора, который возник в административно-командной системе и который во многом унаследовал ее недостатки.

Контрольные вопросы и задания

1. Почему исследование финансов общественного сектора является важнейшей составляющей экономики общественного сектора?
2. Какие структурные элементы составляют финансы общественного сектора и каковы критерии, позволяющий объединить все эти структурные элементы в отдельную систему?
3. В чем отличие общественных финансов от финансов общественного сектора?
4. Для каких целей используются показатели системы национального счетоводства. По каким секторам экономики осуществляется движение денежных потоков в СНС?
5. Каким образом СНС может быть адаптирована к российским условиям?
6. Охарактеризуйте структуру современной финансовой системы России.
7. Оцените масштабы общественных финансов и финансов общественного сектора Российской Федерации.

Список литературы

- Аткинсон Э.Б., Стиглиц Дж. Э. Лекции по экономической теории государственного сектора: Учебник / Пер. с англ. / Под ред Л.Л. Любимова. М., 1995.
- Актов Г.А. Основы экономики общественного сектора: Курс лекций. М., 2003.
- Исаев В.А., Пономаренко Е.В. Экономика и финансы общественного сектора. М., 2006.
- Пономаренко Е.В. Финансы общественного сектора России. М., 2001.
- Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора / Пер. с англ. / Под ред. Г.М. Куманина. М., 1997.
- Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: Экономическая теория и практика. М., 2000.

© Пономаренко Е.В.

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ. УКРЕПЛЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ГЛ. БАЗЫ РЕГИОНОВ

аваб

В условиях рыночных преобразований одной из важнейших составных частей фи-И нансовой системы государства являются территориальные финансы,

охватывающие региональные и местные (муниципальные) финансы, соответствующие внебюджетные фонды и финансы субъектов хозяйствования, используемые для удовлетворения территориальных потребностей. Территориальные финансы — это система экономических отношений между бюджетами различного уровня, а также хозяйствующими субъектами, складывающаяся с учетом государственно-бюджетного устройства, посредством которой распределяется и перераспределяется национальный доход для экономического и социального развития территорий.

В последние годы во многих государствах наблюдается регионализация социально-экономических процессов. Все в большей мере функции их регулирования переходят от центрального уровня государственной ачасги к территориальным структурам. Поэтому роль территориальных финансов возрастает, а сфера их использования расширяется. Во многих странах они представляют собой большую часть финансовых ресурсов государства.

1. Содержание территориальных муниципальных финансов

Через территориальные финансы властные органы активно проводят социальную политику. На основе предоставления территориальным органам власти средств для их бюджетов осуществляется, например, финансирование общего и профессионального образования, здравоохранения, коммунального обслуживания населения, строительства и содержания дорог. При этом круг финансируемых мероприятий расширяется. За счет средств территориальных бюджетов* стали финансироваться не только общеобразовательные школы, но и высшие и средние специальные учебные заведения, объекты здравоохранения, мероприятия по внутренней безопасности, правопорядку, охране окружающей среды. При этом свыше 60% всех расходов консолидированного бюджета Российской Федерации выделяется на общее образование и профессиональную подготовку кадров из территориальных бюджетов**, на здравоохранение - почти 55%, на социальное обеспечение - более 70%, на жилищно-коммунальное хозяйство - 90%.

С помощью территориальных финансов государство подтягивает уровни экономического и социального развития территорий, которые в результате исторических, географических, военных и других условий отстали в своем прогрессе от других районов страны. Для преодоления такой отсталости разрабатываются региональные и муниципальные программы. Средства на их осуществление формируются за счет бюджетов соответствующих административно-территориальных единиц, а также налогов вышестоящих бюджетов. При этом территориальным бюджетам выделяются отчисления от федеральных налогов, а также субвенции, т.е. финансовые ресурсы, предоставляемые из вышестоящих бюджетов на определенные цели (развитие здравоохранения, дорожное строительство, коммунальные объекты и пр.).

* Совокупность регионального и муниципальных бюджетов на территории данного субъекта Федерации условно можно, на наш взгляд, назвать *территориальными бюджетами*.

** Речь идет о бюджетах республик в составе России, краевых, областных и окружных бюджетах, бюджетах районов, городских округов, городских и сельских поселений.

В экономической литературе и в реальной хозяйственной практике принято считать, что главной составной частью территориальных финансов являются *региональные бюджеты**. С такой постановкой нельзя не согласиться. Вместе с тем нельзя также его ограничивать, не поясняя, что она означает.

В данной связи представляется, что региональные бюджеты важно рассматривать не только сами по себе, но и во взаимосвязи с региональными финансами, а также с иными звеньями структуры территориальных финансов. Последние, на наш взгляд, включают региональные и муниципальные финансы, а также финансы предприятий (организаций) и финансы населения, или домашних хозяйств. В свою очередь, в состав региональных финансов, кроме региональных бюджетов, входят региональные внебюджетные фонды.

Региональные бюджеты являются главной составной частью территориальных финансов. Но при этом некоторые акценты их характеристики выглядят принципиально по-другому. Как известно, региональные органы власти призваны обеспечить комплексное и пропорциональное развитие производственной и непроизводственной сферы подведомственных территорий. Поэтому именно региональные бюджеты вполне официально аккумулируют средства для достижения данной цели. Значительно возрастает также координационная функция региональных бюджетов в экономическом и социальном развитии территорий. Эти факторы определяют необходимость дальнейшего расширения и укрепления финансовой базы территориальных органов власти, решения ряда проблем, связанных с совершенствованием методов формирования и использования финансовых ресурсов территорий.

Другой составной и важной частью территориальных финансов являются муниципальные финансы, которые играют важную роль при осуществлении общегосударственных задач. В первую очередь эта роль проявляется в распределении государственных средств на содержание социальной инфраструктуры общества.

И наконец, еще одной важной частью территориальных финансов выступают финансы предприятий и организаций, или

: Мацкуляк И.Д. Экономика: Научные очерки. М., 2003. С. 315-330; Он же. Экономика: Научные очерки. 2-е изд. доп. и перераб. М., 2005. С. 391—408; Финансы, налоги и кредит: Учебник/Под общ. ред. А.М. Емельянова, И.Д. Мацкуляка, 6.Е. Пенькова. М., 2002. С. 179 - 193.

средства субъектов хозяйствования¹, а также финансы населения, или домашних хозяйств.

Поскольку финансовой базой территориальных органов власти являются их бюджеты, то это позволяет им составлять, рассматривать, утверждать и исполнять принятые планы, распоряжаться переданными в их ведение предприятиями, получать от них доходы.

Региональные бюджеты - один из главных каналов доведения до населения конечных результатов производства. Через эти бюджеты средства на социальное потребление распределяются между отдельными группами населения. Из них же в известной мере финансируется и развитие отраслей производственной сферы, в первую очередь пищевой промышленности, коммунального хозяйства, продукция и услуги которых являются важным компонентом обеспечения жизнедеятельности населения.

Экономическая сущность региональных бюджетов проявляется в их назначении и выполнении определенных функций. Такова функция формирования денежных фондов, являющихся финансовым обеспечением деятельности территориальных органов власти, функция распределения и использование этих фондов между различными отраслями экономики, функция контроля за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий и организаций, подведомственных этим органам власти.

© Мацкуляк И.Д.

2. Особенности муниципальных финансов

Муниципальные (или местные) финансы — это совокупность социально-экономических отношений, возникающих при формировании, распределении и использовании финансовых ресурсов для решения задач местного значения. В систему муниципальных финансов включают средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, финансы самостоятельных хозяйствующих субъектов муниципального образования: муниципальных унитарных предприятий, предприятий и организаций других форм собственности, финансы населения, направляемые на развитие

¹ См.: Курс переходной экономики: Учебник для вузов / Под ред. Л. И. Абалкина. М., 1997. С. 376.

территории. Местные финансы являются основой экономического процесса местного самоуправления и наряду с объектами муниципальной собственности, государственным имуществом, переданным в управление муниципальным органам, служат базой для решения проблем эффективного функционирования и развития объектов инфраструктуры муниципального образования.

Муниципальные финансы построены на принципах самостоятельности, прозрачности финансовых потоков, гласности, государственной финансовой поддержки. Существующее государственное законодательство декларирует, что местные финансы не являются составной частью государственного бюджета. Они относительно (в рамках взаимоотношений **между** регионами и местными органами) самостоятельны.

В Российской Федерации к местным финансам относятся финансы городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений, внутригородских территорий городов федерального значения. В настоящее время утвержденный статус имеют порядка 24,5 тыс. муниципальных образований против 11,7 тыс. в 2005 г.

Особенности местных финансов с учетом развития рыночных преобразований в нашей стране проявляются в *реформах муниципальных финансов*. Эти реформы имеют многолетнюю историю, их содержание состоит в изменении условий формирования доходов и расходов местных бюджетов, в появлении новых бюджетных процедур. В целом процесс реформирования прошел несколько этапов.

Первый этап (1990—1994) - юридическое закрепление основ самостоятельности местного самоуправления и местных бюджетов в Российской Федерации* Существование местного уровня самоуправления, не входящего в систему органов государственной власти, было зафиксировано в высшем законодательном акте страны - Конституции РФ. Статья 132 Конституции РФ закрепляет самостоятельность органов местного самоуправления в управле-

* Первым документом в новейшей истории России, заложившим принцип самостоятельности местных бюджетов, был Закон «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти, республик в составе Российской Федерации, автономных областей и автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» (от 15 апреля 1993 г.).

нии собственностью, в формировании, утверждении и исполнении местного бюджета, установлении местных налогов и сборов. Важной является и конституционная норма, согласно которой при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями обязательна передача необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств¹. В этот же период (1994) введена система «расщепления» федеральных налогов вместо дифференцированных ставок, закладываются основы унифицированной системы межбюджетных отношений (по крайней мере, по внешним признакам). Эти решения дали толчок к изменению системы формирования доходов субъектов Федерации, но практически не коснулись **муниципальных образований**.

В ходе второго этапа реформ (1995-1998) были приняты важные для муниципального сообщества законы. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² определял экономические и финансовые основы местного самоуправления, ввел принцип компенсации дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых государственной властью, однако законодательные нормы не предусматривали механизмов такой компенсации. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»³ определял источники формирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления, основы бюджетного процесса в муниципальных образованиях, взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами и т.д. Вместе с тем положения, регулирующие вопросы передачи расходных полномочий местным органам власти, носили декларативный характер. Одновременно с федерального уровня на муниципальный масштаб передавались «нефинансируемые мандаты»⁴, что привело к серьезному **дисбалансу** в доходах и расходах местных бюджетов, финансовой необязательности нести предписанные федеральными законами расходы.

¹ См.: Конституция Российской Федерации. М., 1993. С. 57.

² См.: СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

³ См. там же. 1997. № 39. Ст. 4464.

⁴ Самыми «тяжелыми» для местных бюджетов стали «мандаты» по заработной плате работникам бюджетной сферы, льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг и при проезде на общественном транспорте, обязательства по предоставлению услуг образования и здравоохранения.

На данном этапе реформ была ратифицирована (в 1998 г.) Европейская хартия местного самоуправления, принятая в рамках Совета Европы в 1985 г. и подписанная Российской Федерацией в 1996 г. Этим решением Россия подтвердила обязанность применения норм, гарантирующих политическую, административную и финансовую независимость местных властей, право органов местного самоуправления на получение и свободное распоряжение собственными финансовыми средствами, достаточными для реализации своих функций и соразмерными возложенными на них полномочиями.

Третий этап реформ (1999-2002) связан с началом действия Бюджетного и Налогового кодексов. Эти документы имели большое значение для экономики в целом, но концепция создания относительно независимой финансовой системы на местном уровне в них не закладывалась. Стали очевидны противоречия бюджетного законодательства и законодательства о местном самоуправлении. Для этого периода реформ муниципальных финансов характерна тенденция к централизации налоговых доходов на федеральном уровне и децентрализации расходных полномочий. Собственные доходы муниципалитетов сокращались, росла зависимость местных бюджетов от региональных трансфертов. Федеральные власти продолжали принимать решения, резко меняющие расходные обязательства **муниципалитетов**. Как и раньше, это приводило к низкой управляемости муниципальными финансами.

Четвертый этап (2003—2006) можно охарактеризовать как этап законодательного оформления концептуальных основ новой реформы муниципальных финансов (четвертый этап). Новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ закрепила новую структуру муниципальных образований и вопросы местного значения в зависимости от типа муниципального образования, единую схему организации органов местного самоуправления. Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» определил новый порядок и механизмы развития муниципальных финансов. Период с 2006 по 2009 г., по сути, является этапом адаптации муниципальных финансов к новым

¹ См.: СЗ РФ. 2003. №140. Ст. 3822.

реалиям бюджетной системы и организационной структуры местного самоуправления в России¹.

Таким образом, на протяжении всего времени существования местного самоуправления в России наиболее острыми были вопросы его финансового, материального и в целом экономического обеспечения. Ухудшение материально-технической базы муниципальных образований, возрастающий объем необеспеченных федеральных мандатов, регулярная корректировка размеров финансовой помощи с учетом текущего исполнения местных бюджетов — все это постоянно обостряло ситуацию на муниципальном уровне. Местное самоуправление в силу его непосредственной близости к населению концентрирует на себе большую долю социально-экономической ответственности, поэтому современный этап реформирования муниципальных финансов в России приобретает особую значимость.

Доходы и расходы муниципальных образований следует рассматривать в первую очередь через процесс формирования и исполнения местных бюджетов. Они образуют третий (муниципальные районы и городские округа) и четвертый (городские и сельские поселения) уровни бюджетной системы Российской Федерации. Согласно ст. 14 Бюджетного кодекса РФ, *бюджет муниципального образования (местный бюджет)* есть форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для исполнения расходных обязательств муниципального образования. Функции осуществления бюджетного процесса регулируются органами местного самоуправления на основе норм, закрепленных Бюджетным кодексом РФ, федеральным и региональным законодательством.

Перемены в бюджетном и налоговом законодательстве, вступившие в силу в 2005 и 2006 гг., существенным образом изменили характер формирования доходной базы местного бюджета.

Доходы местных бюджетов образуются за счет налоговых и неналоговых видов доходов, а также за счет безвозмездных и без-

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в ст. 83 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и в ст. 7 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах» от 12 октября 2005 г. №129-ФЗ ввели так называемый переходный период до 1 января 2009 г. в реализации реформы местного самоуправления.

возвратных перечислений. *Собственные доходы муниципальных бюджетов* включают: налоговые доходы, зачисляемые в местные бюджеты в соответствии с бюджетно-налоговым законодательством России, неналоговые доходы, безвозмездные и безвозвратные перечисления, за исключением субвенций на финансирование делегированных полномочий (субвенций из Федерального и регионального фондов компенсаций).

Состав налоговых доходов, закрепленных за местными бюджетами, представлен в табл. 1.

Таблица 1

Налоговые доходы местных бюджетов

Налоговые доходы местных бюджетов	Отчисления в бюджеты, %		
	поселений	муниципальных районов	городских округов
Местные налоги Земельный налог: Земельный налог, взимаемый на территориях поселений и городских округов Земельный налог, взимаемый на межселенных территориях	100 0	0 100	100 0
Налог на имущество физических лиц: налог на имущество физических лиц, взимаемый на территориях поселений и городских округов Налог на имущество физических лиц, взимаемый на межселенных территориях	100 0	0 100	100 0
Федеральные налоги и сборы, подлежащие зачислению в местные бюджеты Налог на доходы физических лиц Государственные пошлины, подлежащие уплате по месту регистрации	100	20 100	30 100
Налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами			
Единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности Единый сельскохозяйственный налог	0 30	90 30	90 60

К местным налогам относятся два вида имущественных налогов: земельный налог и налог на имущество физических лиц, которые устанавливаются, вводятся и прекращают действовать по решению представительного органа местного самоуправления на

основе норм налогового законодательства РФ. Бюджетным законодательством закреплены нормативы отчислений в местные бюджеты от ряда федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами. Субъект Федерации своим законодательством вправе определять дополнительные нормативы отчислений от региональных и федеральных налогов, подлежащих зачислению в региональный бюджет, для зачисления их в бюджеты муниципалитетов.

К *неналоговым доходам местных бюджетов* относятся доходы от использования муниципального имущества, доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления, штрафы и иные суммы принудительного изъятия, средства самообложения граждан. В бюджеты муниципальных районов и городских округов по установленному нормативу подлежит зачислению плата за негативное воздействие на окружающую среду

Доходы от использования муниципального имущества включают: арендную плату; часть прибыли муниципальных унитарных предприятий, оставшуюся после уплаты налогов и иных обязательных платежей; доход от участия муниципального образования в капитале предприятий других форм собственности, от продажи муниципального имущества. Федеральным законодательством установлен так называемый жесткий «целевой режим» муниципального имущества, исходя из перечня вопросов местного значения каждого типа муниципального образования. По прогнозам экспертов, в переходный период (до 1 января 2009 г.) такой режим приведет к временному росту доходов местных бюджетов от приватизации муниципального имущества, однако в перспективе позитивное влияние будет оказываться лишь на доходную часть региональных бюджетов (в части поступления налога на имущество юридических лиц).

Средства самообложения граждан представляют собой разовые платежи, осуществляемые гражданами для решения конкретных вопросов местного значения*

* Введение и использование данных средств определяется на местном референдуме. Размер и порядок платежей устанавливается в абсолютной величине, одинаково для всех жителей муниципалитета. Для отдельных категорий граждан (не более 30% от общего числа жителей) может определяться уменьшенный размер платежей или освобождение от их уплаты (см.: Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Ст. 56).

В целом по России доля местных налогов в структуре налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов снизилась с 17,2% в 1999 г. до 11,8% в 2006 г. В среднем по всем типам муниципалитетов 93% налоговых доходов составляют налоги, закрепленные за ними Налоговым и Бюджетным кодексами, и только 7% - за счет отчислений от налогов, закрепленных за субъектами Федерации (налоги на прибыль, имущество предприятий, акцизы). Значимость отдельных налоговых и неналоговых доходов различна для разных типов муниципальных образований.

К *безвозмездным и безвозвратным перечислениям* относятся финансовая помощь из бюджетов других уровней (в форме дотаций и субсидий), субвенции из фондов компенсаций (федерального и региональных), субвенции из местных бюджетов другим уровням, другие перечисления между бюджетами бюджетной системы РФ; перечисления из государственных внебюджетных фондов, от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств (в том числе добровольные пожертвования).

Формирование *расходов бюджетов муниципальных образований* осуществляется в соответствии с расходными обязательствами органов местного самоуправления, которые отражаются в реестре расходных обязательств и финансирование которых должно происходить за счет средств местного бюджета. Расходные обязательства, исполнение которых предусмотрено решением о бюджете на очередной финансовый год, представляют собой бюджетные обязательства муниципалитета. Они фиксируют направления расходования бюджетных средств.

В целом расходы бюджетов муниципальных образований включают такие основные группы:

- 1) связанные с решением вопросов местного значения;
- 2) связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;
- 3) связанные с обслуживанием и погашением муниципального долга.

Расходы местных бюджетов, связанные с финансированием вопросов местного значения, осуществляются по следующим направлениям:

- содержание органов местного самоуправления;
- формирование и управление муниципальной собственностью;

охрана общественного порядка, содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;

организация, содержание и развитие жилищно-коммунального хозяйства, учреждений образования {кроме заработной платы учителям и расходов на учебный процесс, финансируемых за счет субвенций из региональных бюджетов), здравоохранения, культуры и спорта, средств массовой информации, других учреждений, находящихся в муниципальной собственности;

организация транспортного обслуживания на соответствующей территории, дорожное строительство и содержание дорог местного значения;

благоустройство и озеленение территорий;

содержание муниципального жилищного фонда;

формирование и содержание муниципальных архивных фондов;

проведение муниципальных выборов и референдумов;

обслуживание и погашение муниципального долга и др.

Из местных бюджетов средства используются на финансирование пяти основных направлений: образование (до 40% в структуре совокупных расходов муниципалитетов), жилищно-коммунальное хозяйство (15%), здравоохранение и физическая культура (до 14%), социальная политика (около 10%) и управление (около 10%).

Конкретный состав расходов муниципалитетов зависит от перечня вопросов местного значения* которые детализированы по типам муниципального образования: поселение (городское и сельское), муниципальный район, городской округ¹. В целом уровень и структура расходов специфична для каждого типа муниципальных образований, определяется расходами на управление и системой бюджетных учреждений, находящихся в ведении органов местного самоуправления. Важнейшей новацией зако-

* Вопросы местного значения — вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципалитетного образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно (см.: Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Ст. 2 // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹ См.: Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131. Ст. 14—16// СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 1097.

нодательства о местном самоуправлении является включение в указанные группы расходов на уровне муниципального района и расходов на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в его состав.

В соответствии с разграничением расходных обязательств по уровням бюджетной системы в местных бюджетах отдельно предусматриваются расходы на решение вопросов местного значения, финансируемых за счет собственных доходов бюджетов муниципалитетов, и на исполнение делегированных государственных полномочий, финансируемых за счет субвенций.

Расходы местных бюджетов осуществляются в форме ассигнований на содержание бюджетных учреждений, средств на оплату товаров, работ и услуг по государственным и муниципальным контрактам, трансфертов населению, бюджетных кредитов юридическим лицам и инвестиций в их уставные капиталы, субвенций и субсидий физическим и юридическим лицам, средств на обслуживание долговых обязательств (в том числе муниципальных гарантий), а также *межбюджетных трансфертов*. Последние в расходах местных бюджетов возникают в ряде случаев, в том числе:

при делегировании местных полномочий на другой уровень бюджетной системы или другому муниципальному образованию;

с уровня поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, если формирование представительного органа муниципального района осуществляется из глав и депутатов поселений, входящих в состав данного района;

при формировании в бюджетах муниципальных районов (за счет собственных средств) районных фондов финансовой поддержки поселений, входящих в состав данного района;

при введении *механизма «отрицательных трансфертов»*, который предполагает изъятие в бюджет субъекта РФ из местных бюджетов целевых средств (субвенций) в определенных условиях: при превышении подушевых расчетных налоговых доходов муниципалитетов «порогового уровня», установленного региональным законодательством*

* Пороговый уровень, выше которого происходит изъятие «отрицательного трансферта», устанавливается не ниже 2 (в переходный период не ниже 1,3) от среднего по каждому типу муниципальных образований. Объем «отрицательных трансфертов» не может превышать 50% средств, превышающих установленный пороговый уровень.

В целом финансовое положение муниципальных образований свидетельствует, что доходы местных бюджетов во многом не соответствуют потребностям муниципалитетов в реализации собственных полномочий. По оценке муниципальных образований, в ЖКХ недостаток средств местных бюджетов составляет от 30 до 50%, в сфере образования - 12-20%, в здравоохранении 17-49%¹.

В условиях очевидного дисбаланса доходов местных бюджетов и их расходных потребностей особую роль имеют *межбюджетные отношения на субфедеральном уровне*. Законодательством предусмотрено формирование региональных фондов финансовой поддержки поселений, финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), районного фонда финансовой поддержки поселений, регионального фонда компенсаций и фонда софинансирования социальных расходов, фонда муниципально-го развития. Региональные власти могут предоставлять местным бюджетам иные дотации и субсидии в пределах 10% общего объема финансовой помощи местным бюджетам из бюджета субъекта РФ. По данным Министерства финансов России, в 2006 г. в структуре межбюджетных трансфертов, поступающих в местные бюджеты, наибольший вес (до 54%) имели субвенции из фондов компенсаций (т.е. на делегированные полномочия), около 30% - дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и на сбалансированность местных бюджетов, субсидии как источник софинансирования различных расходов - порядка 12%. При этом практически в каждом втором местном бюджете финансовая помощь из региональных бюджетов составляет 50% от общего объема доходов муниципалитетов.

Одним из основных противоречий современного этапа развития муниципальных финансов является увеличение разрыва между возрастающими задачами местных органов власти в социально-экономической сфере и финансовыми возможностями их реализации. Поэтому важнейшей проблемой является разработка финансово-экономических механизмов, которые обеспечивают гарантированный минимум бюджетных средств и одновременно стимулируют развитие экономической базы муниципалитетов.

¹ См.: Пронина Л.И. Увеличение налогооблагаемой базы субъектов Федерации и муниципальных образований//Финансы. 2006. № 3. С. 15.

Речь идет об оптимизации бюджетных расходов муниципалитетов. Нуждается в дальнейшем совершенствовании установленный порядок *разграничения расходных полномочий* между местными бюджетами. Основные проблемы здесь заключаются, прежде всего, в наделении муниципалитетов новыми, дополнительными, полномочиями, что влечет за собой увеличение расходных обязательств местных бюджетов, а также в упорядочении вопросов местного значения муниципальных районов и поселений, входящих в его состав. Федеральное законодательство продолжает детализировать уже сформулированные полномочия, обособлять в самостоятельные нормы новые полномочия (например, по содержанию музеев, средств массовой информации, осуществлению мероприятий в сфере молодежной политики). В результате возникают проблемы как с финансовым обеспечением этих полномочий, так и с разграничением имущества между муниципалитетами.

Особую роль в современных условиях имеет система *муниципального заказа* как способ повышения эффективности использования средств местных бюджетов. По оценкам экспертов, через муниципальный заказ в настоящее время уже осуществляется порядка 40% расходов местных бюджетов. Размещение заказа на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для муниципальных нужд осуществляется путем проведения торгов, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством¹. Под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов в соответствии с расходными обязательствами муниципалитетов их потребности в товарах, работах и услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления делегированных государственных полномочий. Муниципальными заказчиками могут быть органы местного самоуправления и уполномоченные на размещение заказа получатели бюджетных средств. Детализация требований к закупкам отдельных групп товаров и услуг, процедур обеспечения размещения муниципального заказа разрабатывается органами местного самоуправления на основе действующего федерального законодательства.

¹ См.: Федеральный закон «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ//СЗ РФ. 2005. № 30 (Ч. 1). Ст. 3105.

В условиях хронического дефицита местных бюджетов особое значение приобретают задачи мобилизации дополнительных доходных источников. Усиление доходной базы местных бюджетов может осуществляться за счет роста налогооблагаемой базы местных налогов, повышения отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, увеличения неналоговых доходов. Эти направления должны реализовываться как через совершенствование государственного бюджетно-налогового законодательства, так и через развитие муниципальной экономики.

Перспективы роста доходной базы местных бюджетов связаны с активизацией такого финансового инструмента, как концессионные соглашения *. Современное законодательство России обозначает цели (привлечение инвестиций в экономику; обеспечение эффективного использования имущества; повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям) и объекты (дороги и инженерные сооружения транспортной инфраструктуры; системы коммунальной инфраструктуры, иные объекты коммунального хозяйства; объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта и иные объекты социально-культурного и социально-бытового назначения и др.) концессионного соглашения, рассматривает муниципальные образования как субъект таких отношений.

Для муниципального образования совершенно очевидны привлекательные стороны использования концессии, такие, например, как сохранение за муниципалитетом права собственности на имущество, предоставленное в концессию; обязательство концессионера (арендатора) за свой счет создать и (или) реконструировать определенное соглашением недвижимое имущество; получение платы за пользование имуществом в соответствии с соглашением и т.п. Концессионер получает на срок, установлен-

* Концессия (от лат. *concessio* - разрешение, уступка) — договор на сдачу в эксплуатацию на определенных условиях недр и участков земли, предприятий и других хозяйственных объектов, принадлежащих государству или муниципалитетам. В мировой практике этот инструмент используется достаточно широко: в 80-е гг. XX столетия более чем в 120 странах законодательство предусматривало предоставление концессий. До 2005 г. отношения концессии в Российской Федерации использовались мало и складывались преимущественно в рамках Соглашений о разделе продукции.

ный соглашением, права владения и пользования обозначенным объектом. При этом, в отличие от аренды, это право может быть получено лишь на конкурсной основе и подлежит государственной регистрации. Продукция и доходы, полученные концессионером в результате осуществления этой деятельности, являются его собственностью.

Органы местного самоуправления имеют право выпускать *муниципальные облигации*. Эти ценные бумаги обеспечиваются муниципальным имуществом и средствами местных бюджетов. Государство не несет ответственности по обязательствам муниципального образования, а муниципалитеты не несут ответственности по обязательствам государства. Современный опыт муниципальных заимствований в форме облигационных займов в России весьма ограничен. В 2004 г. были зарегистрированы облигационные займы 10 муниципальных образований, в 2005 г. - 13 муниципальных образований. Это в основном крупные городские округа (Екатеринбург, Южно-Сахалинск, Красноярск, Новосибирск, Волгоград и др.) и некоторые муниципальные районы¹. Развитие внутренних заимствований, разработка их стратегии — это проблема не только государственного, но в большей степени местного уровня. Муниципальные облигационные займы могут стать не только реальным способом финансирования, но и одним из направлений вовлечения денежных средств предпринимательских структур и населения в организованный инвестиционный оборот.

Система межбюджетных отношений, механизмы повышения качества управления муниципальными финансами требуют дальнейшего совершенствования.

Развитие бюджетного законодательства последних лет изменяет принципы предоставления *финансовой помощи местным бюджетам*. На смену выравниванию бюджетной обеспеченности местных бюджетов по принципу расчетного дефицита приходит другой механизм. Он заключается в определении необходимых объемов финансовой помощи через оценку расходных потребностей и доходных возможностей каждого муниципального образования, которая должна проводиться по единой для каждого типа муниципалитетов методике. Механизм передачи рассчитанной финансовой помощи в большей мере осуществляется через

¹ См.: Российская экономика в 2005 году: Тенденции и перспективы. (Вып. 27). М., 2006. С. 143.

фонды финансовой поддержки муниципальных образований. Вместе с тем останется и расширяется практика использования дифференцированных нормативов налогов для зачисления местных бюджетов как трансферозамещающий инструмент из регионального бюджета.

Одновременно с выравниванием бюджетной обеспеченности муниципалитетов должны создаваться и действовать стимулы для повышения эффективности бюджетных расходов, проведения рациональной и ответственной политики в бюджетно-налоговой сфере на муниципальном уровне. Для этих целей государственным законодательством определяется порядок формирования и функционирования федерального фонда реформирования региональных и муниципальных финансов, региональных фондов реформирования муниципальных финансов.

Развитие финансовых взаимоотношений между органами власти всех уровней, реализация нового бюджетного законодательства (в том числе и по вопросам реформирования бюджетного процесса) потребовали осуществления комплекса мероприятий, направления которых одобрены Правительством РФ как Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации на 2006-2008 гг.¹

Повышение качества управления муниципальными финансами по Концепции должно быть реализовано через ряд направлений:

повышение результативности бюджетных расходов, достоверности и объективности среднесрочного бюджетного планирования. Данное направление предусматривает внедрение принципов бюджетирования, ориентированного на результат, целевых индикаторов для планирования и оценки работы главных распорядителей (распорядителей) средств местных бюджетов, создание систем управления качеством муниципальных услуг, текущего мониторинга их предоставления и контроля за результатами;

совершенствование механизмов распределения инвестиционной финансовой помощи местным бюджетам путем формализации принципов и условий ее предоставления;

¹ Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации на 2006—2008 годы: Распоряжение Правительства РФ от 3 апреля 2006 г. № 467-р // СЗ РФ. № 15. Ст. 1640.

усиление ответственности органов местного самоуправления за исполнение делегируемых полномочий, в том числе и через развитие системы мониторинга и контроля за реализацией переданных полномочий;

установление различных условий осуществления бюджетного процесса для муниципалитетов в зависимости от их дотационноеTM в целях стимулирования органов власти к увеличению поступлений доходов в местные бюджеты. Инструментами данного направления призваны стать дополнительные требования по контролю за эффективностью использования бюджетных средств (проведение экспертизы проектов бюджетов, введение дополнительных ограничений на объем долга и на финансирование новых расходных обязательств, установление предельных затрат бюджета на содержание работников бюджетной сферы и др.);

проведение работы по профилактике неплатежеспособности муниципальных образований посредством введения регулярного мониторинга оценки платежеспособности и качества управления муниципальными финансами, разработки регламента действий временной финансовой администрации;

повышение прозрачности муниципальных финансов, включая обязательные публичные ежегодные отчеты муниципальных органов власти о планах, условиях и результатах своей деятельности, а также развитие института независимой экспертизы деятельности органов местного самоуправления и др.

© Быстрыков А.Я.

© Ларина СЕ.

3. Укрепление финансовой базы развития регионов

Укрепление финансовой базы развития регионов происходит, прежде всего, путем расширения *собственных, или закрепленных, доходов*. Они представляют собой средства, принадлежащие субъекту бюджетного права, и полностью или в твердо фиксированной доле на постоянной основе поступают в соответствующий бюджет, минуя вышестоящие бюджеты. В настоящее время собственные доходы не являются основными источниками формирования территориальных бюджетов, занимая примерно их пятую часть.

Категория «регулирование бюджетов» широко используется в литературе о территориальных бюджетах и практике бюджетной работы. Государство предоставляет территориальным органам власти сверх имеющихся в их распоряжении собственных доходов финансовые ресурсы, необходимые для выполнения возложенных на них функций. Таким образом, государство регулирует все бюджеты, балансирует их доходы и расходы.

К. *регулирующим доходам* принадлежит вся совокупность денежных средств, передаваемых из вышестоящих бюджетов в нижестоящие. Сюда относятся процентные отчисления от налогов, дотации, субвенции, средства, полученные по взаимным расчетам, средства, направляемые из федерального и региональных фондов финансовой поддержки территорий. В них входят средства, переданные вышестоящими органами власти нижестоящим органам на основании законодательного акта или другого правового документа. В число главных регулирующих доходов территориальных бюджетов входят отчисления от акцизов, налога на прибыль предприятий, подоходного налога с физических лиц. Нормативы отчислений таких доходов утверждаются вышестоящими территориальными органами в зависимости от общей суммы расходов территориальных бюджетов и объема их собственных доходов.

В общем виде структура (основные звенья) регулирующих доходов территориальных бюджетов представлены на рис. 1.

По объему и экономическому значению ведущая роль в доходах территориальных бюджетов принадлежит отчислениям от регулирующих налогов. Это выражается не только в обеспечении финансовыми ресурсами территориальных органов власти, но и в повышении их заинтересованности в мобилизации средств в вышестоящий бюджет и росте эффективности общественного производства на подведомственной им территории.

Позитивные последствия такой системы очевидны. Прежде всего, она дает возможность обеспечить необходимыми средствами территориальные бюджеты независимо от производительности местных источников, создает предпосылки к выравниванию уровней развития отдельных территориальных единиц, понуждает территориальные органы власти выполнять планы сбора федеральных и региональных налогов.



Рис. 1. Структура (основные звенья) регулирующих доходов

Однако рассматриваемая система не лишена недостатков. Основной из них — наличие элементов субъективности при формировании регулирующих доходов территориальных бюджетов. Это выражается в подчас необъективном установлении величин нормативов отчислений от регулирующих налогов и выборе их состава. Этот недостаток будет преодолен с введением в практику бюджетного планирования государственных минимальных социальных и финансовых норм. Имеется в виду разработка и утверждение норм минимальной обеспеченности каждого жителя набором социальных благ, включая общее и профессиональное образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное обслуживание и т.д. Такие нормы должны быть дифференцированы по отдельным регионам страны с учетом природных, исторических, национальных особенностей и уровня обеспеченности населения этими услугами.

В реальной действительности важно учитывать также, что темпы роста расходов территориальных бюджетов иногда превышают темпы увеличения их доходов. Такая объективная ситуация диктует необходимость в дотациях из вышестоящего бюджета.

Дотации и субвенции как методы наделения финансовыми ресурсами территориальных бюджетов несовершенны. Эти источники лишены стимулирующих средств. Они создают у территориальных органов власти иждивенческое настроение. Такая практика передачи средств не способствует развитию их хозяйственной инициативы, уменьшает возможности перевыполнения доходной части их бюджетов, ослабляет финансовый контроль.

Однако, несмотря на определенные негативные моменты, сопровождающие применение дотаций и субвенций, отказаться от них можно не всегда и не везде. Специалисты считают, что дотации могут иметь место в тех населенных пунктах, где в силу исторических условий и проводимой политики в области охраны окружающей среды, памятников и иных причин экономический потенциал не может быть расширен в таких размерах, чтобы обеспечить территориальное формирование доходов. Местные же источники не в состоянии покрыть необходимые расходы. Примером могут служить города и поселки-курорты, города - исторические и архитектурные заповедники и др. Субвенции же следует выдавать целевым назначением на определенные мероприятия, на осуществление которых на местах не хватает средств.

Сравнительно недавно в качестве регулирующих доходов бюджетов субъектов Федерации стали применять средства, полученные из Фонда финансовой поддержки регионов, созданного за счет источников федерального бюджета. Одно время он формировался в размере 15% от суммы налоговых поступлений федерального бюджета, за исключением сумм подоходного налога с физических лиц и сумм импортных пошлин. Финансовая помощь из данного фонда оказывалась регионам, получившим статус *региона, нуждающегося в поддержке* или *региона, особо нуждающегося в поддержке*. Решение о предоставлении первого статуса принималось в отношении тех регионов, у которых бюджетный доход в расчете на одного жителя в планируемом году меньше среднедушевого бюджетного дохода по всем регионам России. Второй статус предоставлялся регионам, у которых объем бюджетных доходов, включая территории, нуждающиеся в поддержке, меньше объема прогнозируемых годовых бюджетных расходов (без капитальных вложений).

Принимая во внимание эти моменты, названный фонд делился на две части. Из них соответственно и выделялись средства регионам, нуждающимся и особо нуждающимся в поддержке. Пропорции между двумя частями фонда определялись на основе расчета планируемой на данный год суммы средств, недостающих до среднедушевого бюджетного дохода по всем регионам, нуждающимся в поддержке, а также суммы недостающих средств для покрытия текущих бюджетных расходов по всем регионам, особо нуждающимся в поддержке. Пропорции между двумя частями фонда определялись в размерах: для регионов, нуждающихся в поддержке, — 65,8%, для регионов, особо нуждающихся в поддержке, — 34,2%.

Выделение регионам средств из указанных частей Федерального фонда финансовой поддержки регионов, согласно их статусу, производилось на основании установленной доли каждого региона в общем объеме средств соответствующей части этого дохода. Новизна и достоинства такого подхода в регулировании территориальных бюджетов выражались в том, что средства территориям выделялись на основе единой для всех бюджетов методики. Она учитывает территориальные бюджетные доходы (налоговый потенциал территории), численность проживающего здесь населения.

В наши дни одним из главных направлений использования финансовых ресурсов должно стать финансирование развития местной производственной базы как основы для получения в перспективе собственных доходов. Ныне расходы на экономику имеют тенденцию к увеличению в связи с ростом и усложнением местного хозяйства, расширением жилищно-коммунального строительства, повышением стоимости основного капитала коммунального хозяйства и уровня его технического оснащения. Расширение населенных пунктов ведет к удлинению коммуникаций, увеличению эксплуатационных расходов. Преимущественный рост крупных городов, где расходы в расчете на одного жителя выше, — также важный фактор роста расходов территориальных бюджетов. Более того, с развитием Урбанизации повышаются потребности жителей малых городов и поселений, где все в больших масштабах развиваются коммунальное хозяйство и торговля.

В ходе первоначального накопления капитала в условиях становления рыночной экономики усугубляет ситуацию необходимость выделения растущих ассигнований на охрану окружающей среды. В недалеком прошлом все финансирование охраны окружающей среды велось за счет средств ведомств и предприятий. Но с переходом на коммерческий расчет началась тенденция к снижению участия предприятий в природоохранных мероприятиях, так как это ведет к удорожанию продукции и ухудшению их финансового состояния. К тому же ведомственное финансирование охраны окружающей среды зачастую недостаточно эффективно, поскольку мероприятия не всегда скоординированы, а средства распыляются. В таких условиях возрастает роль бюджетного финансирования, включая средства территориальных бюджетов. Все больше по каналам этих бюджетов следовало бы финансировать развитие систем водоснабжения и канализации, переработки и захоронения бытовых отходов, защиты водных, лесных, земельных ресурсов от негативных результатов хозяйственной деятельности.

Важнейшей составной частью финансового обеспечения территорий, развития и совершенствования в них производственной и социальной инфраструктуры являются также средства предприятий и хозяйственных организаций. Главным источником формирования последних является их прибыль. Именно из той части прибыли, которая остается в распоряжении предприятий, формируются целевые фонды. За счет средств этих фондов предприятия имеют возможность удовлетворять коллективные потребности в жилье, социально-культурных и бытовых услугах.

Большой объем финансовых ресурсов предприятий направляется на содержание подведомственных им объектов жилищно-коммунального и культурно-бытового назначения. В ведомственном подчинении находятся жилищный фонд, коммунальные предприятия, детские дошкольные учреждения, школьные лагеря, дома отдыха, санатории и т.п. За счет прибыли промышленных, строительных, транспортных и иных предприятий покрываются убытки ведомственного жилищно-коммунального хозяйства и расходы на содержание социально-культурных учреждений.

В последние годы в хозяйственной практике на местах все чаще распространяется метод долевого участия предприятий в создании объектов инфраструктуры. Такая форма привлечения средств ведомств вызвана ростом потребности в инфраструктуре, которую не в состоянии в новых условиях брать на себя государство. Такой подход обусловлен еще и тем, что требуется создание новых рыночных объектов инфраструктуры, повышение их технической оснащенности, что можно осуществить только общими усилиями. К этому понуждает и нехватка средств у отдельных предприятий для сооружения самостоятельных объектов в рамках собственной производственной и социальной инфраструктуры.

Особую значимость в развитии территориальной финансовой базы призваны играть *региональные внебюджетные фонды*. Такого рода фонды могут формироваться за счет разных источников*. Роль и функции этих фондов весьма многообразны. С их помощью концентрируются средства предприятий и органов власти в целях развития социально-бытовой инфраструктуры, усиливается материальная заинтересованность властных структур в результатах своей хозяйственной деятельности, укрепляются финансовые ресурсы органов власти, более эффективно используются материальные и финансовые ресурсы общества. Фонды способствуют также усилению экономической связи властных органов управления с предприятиями, расположенными на подведомственной им территории, освобождению предприятий от выполнения несвойственных им функций, расширению финансовых возможностей по ликвидации диспропорций между производственной и непроизводственной сферами и диспропорций внутри инфраструктуры, росту влияния органов власти на развитие отдельных отраслей инфраструкту-

* Тут и добровольные взносы юридических и физических лиц, и доходы от аукционов, и штрафы за загрязнение окружающей среды, нерациональное использование природных ресурсов, другие нарушения природоохранного законодательства, санитарных норм и правил, а также платежей, компенсирующих причиненный ущерб. Источниками таких фондов могут быть штрафы за порчу и утрату памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности, другие нарушения законодательства об охране этих объектов, а также платежи, компенсирующие причиненный ущерб. Это могут быть штрафы за административные и другие правонарушения, налагаемые органами власти и их должностными лицами на базе законодательства России.

ры, повышению технического уровня подведомственных институтов, что создает необходимые условия для их динамичного развития. Повышается уровень обслуживания, расширяются услуги, оказываемые населению.

Состав финансовых ресурсов территории представлен на рис. 2.



Рис. 2. Схема финансовых ресурсов территории

Нельзя также обойти вопрос финансовой помощи из федерального бюджета территориальным бюджетам. Оказание соответствующей поддержки последним со стороны центра направлено на выравнивание уровня социально-экономического развития регионов, создание стимулов для наращивания собственной доходной базы, реализацию субъектами Федерации возложенных на них законодательством страны обязательств. Общий объем финансовой помощи регионам в 2006 г. превысил 520 млрд руб., включая 77 млрд руб. средств на финансирование федеральных целевых программ и непрограммных инвестиций в основные фонды, и возрос более чем на 37% по сравнению с уровнем предыдущего года.

Основные изменения структуры межбюджетных трансфертов в 2006 г., без учета средств федеральных целевых программ и непрограммных инвестиций в основные фонды, даны в табл. 2.

Таблица 2
Основные изменения структуры межбюджетных трансфертов в 2006 г. (млрд руб.)

Показатели	Утверж- дено на 2005 г.	Утверж- дено на 2006 г.	Отклоне- ние
Межбюджетные трансферты	308,0	443,5	135,5
Федеральный фонд финансовой поддержки регионов	189,9	228,2	38,3
Фонд софинансирования социальных расходов	22,9	26,2	3,3
Дотации бюджетам субъектов РФ на обеспечение сбалансированности бюджетов	19,5	25,0	5,5
Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов	0,6	1,4	0,8
Фонд компенсаций	33,4	72,8	39,4
Прочие межбюджетные трансферты	41,7	89,9	48,2
Дотации и субвенции ЗАТО	14,7	16,0	1,3
Дотации на возмещение убытков от содержания объектов ЖКХ и социально-культурной сферы, переданных в ведение МСУ	5,4	12,9	7,5

Следует затронуть еще один важный аспект рассматриваемого вопроса. Процесс общественного воспроизводства связан, как известно, со значительными финансовыми затратами. Для их покрытия необходимы координация и концентрация денежных средств, которые направляются из бюджетной системы, ведомств и предприятий. Это, в свою очередь, требует разработки в *регионе* *сводного финансового баланса*.

В данной связи возникает необходимость обобщения, сведения воедино различных видов финансовых планов. Речь идет о финансовых планах предприятий и организаций, о территориальных бюджетах, о балансе денежных доходов и расходов населения и др. Все они отражают отдельные стороны и этапы распределения и перераспределения национального дохода, созданного и используемого на данной территории.

Планирование финансовых ресурсов сопровождается анализом достигнутого уровня их мобилизации и использования в регионе, выявлением степени соответствия этого уровня потреб-

ностям развития конкретного субъекта Федерации. Это создает возможность иметь полную картину образования и использования всех финансовых ресурсов административно-территориальной единицы, содействует выполнению задач, поставленных в плане комплексного развития.

Основной задачей регионального сводного финансового баланса является определение объемов финансовых ресурсов, созданных, поступивших и использованных в регионе. Это касается в данном случае ресурсов, как централизованных, аккумулированных и перераспределяемых территориальными бюджетами, так и децентрализованных (средств предприятий, организаций и домашних хозяйств).

Представляется, что такой территориальный сводный финансовый план должен учитывать национальный доход, созданный на территории региона и используемый там, а также часть национального дохода, созданную за пределами региона, но поступающую на его территорию в порядке распределения и перераспределения. Значит, в доходную часть такого баланса включаются средства, созданные в регионе, но направленные в вышестоящий бюджет, в ведомственные фонды и по другим каналам. Это платежи из прибыли, часть налога на добавленную стоимость и подоходного налога с физических лиц, направляемые в вышестоящие бюджеты, отчисления предприятий в фонды ведомств.

Сводный финансовый баланс региона не является оперативным финансовым планом и не подменяет оперативных планов финансово-кредитной системы (бюджета, финансовых планов предприятий и др.). С его помощью осуществляется увязка всех звеньев финансово-кредитной системы, предопределяются общие рамки и структура всех ее оперативных планов.

Информационной базой при разработке сводного финансового баланса являются данные территориальных экономических, финансовых, статистических органов, профсоюзных организаций, функциональных подразделений территориальных органов власти. К ней относятся также экономические нормативы и лимиты по основным показателям развития региона, показатели проектов планов экономического и социального развития территории, данные территориальных бюджетов, балансов доходов и расходов всех предприятий и организаций, расположенных на территории независимо от их ведомственной подчиненности.

Выводы

Состав территориальных финансов многообразен и динамичен (подвижен). Без их развития общественное воспроизводство также не имеет перспектив. Следовательно, эффективное рыночное воспроизводство будет тем успешнее, чем оптимальнее и совершеннее финансовая система страны в целом и территориальные финансы в частности.

Территориальные финансовые ресурсы, являясь источником роста экономического потенциала территории, формируют предпосылки повышения уровня благосостояния населения, расширенного воспроизводства региональной и муниципальной экономики. Эффективное управление территориальными финансами, увеличение финансового потенциала субъектов Федерации и муниципальных образований являются необходимыми условиями успешного развития территории. Повышение качества управления региональными и муниципальными финансами должно быть направлено на наиболее полное удовлетворение спроса граждан на бюджетные услуги с учетом объективных потребностей населения и социально-экономических особенностей территориального развития.

Контрольные вопросы и задания

1. Раскройте содержание территориальных финансов и их составные части.
2. В чем состоит экономическая сущность региональных бюджетов? Каковы функции, которые они выполняют?
3. Раскройте содержание понятия «бюджет муниципального образования». Сформулируйте основные доходы и расходы местных бюджетов.
4. Сформулируйте и раскройте направления развития муниципальных финансов.
5. Какие основные пути укрепления финансовой базы развития региона выделяют специалисты?
6. Что следует понимать под собственными, или закрепленными, доходами? Какова структура регулирующих доходов?
7. Обоснуйте основные перемены в структуре межбюджетных трансфертов в наши дни.

Список литературы

- Бюджетный кодекс Российской Федерации. М., 2005.
- Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. //СЗРФ. 2003. №40. Ст. 1097.
- Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006—2008 гг.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р. //Тамже. 2006. №15. Ст. 1640.
- Государственные и муниципальные финансы: Учебник / Под ред. СИ Лушина, В.А. Слепова. М., 2006.
- Мацкуляк И.Д. Экономика: Научные очерки. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2005.
- Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М., 2002.
- Швецов А.Н. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля. М., 2004.
- Энциклопедия государственного управления в России: В 4 т. Т. 1. А - Е / Под общ. ред. В.К..Егорова; Отв. ред. И.Н. Барщш. М., 2004.

© Мацкуляк И.Д.

7

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ
ФИНАНСЫ**

Теоретические и практические истоки концепций государственных финансов следует искать в работах экономистов XIX — начала XX в. Их развитие связано с общими законами движения рыночной экономики и отражает принципиальные изменения в хозяйственном развитии государств Запада. До конца 20-х гг. прошлого столетия в основе финансовой политики этих государств лежали концепции неоклассической школы. Их основным направлением являлось невмешательство государства в экономику, сохранение свободной конкуренции, использование рыночного механизма как главного регулятора хозяйственных процессов. Экономическая действительность конца 20-х - начала 30-х гг. заставила пересмотреть этот курс, переставший отвечать реальным требованиям жизни.

1. Содержание государственных финансов, их структура и уровни

В основу финансовой политики 30-60-х гг. XX в. были положены кейнсианские и неокейнсианские доктрины. *Финансовая концепция Дж. М. Кейнса*

исходит из следующих основных положений: все важнейшие проблемы расширенного воспроизводства следует решать не с позиций изучения предложения ресурсов, как это делали его предшественники, а с позиций спроса, обеспечивающего реализацию ресурсов. Высокоразвитая экономика не может полностью саморегулироваться. В условиях огромного обобществления труда и капитала вмешательство государства неизбежно. Государственное регулирование должно существенно дополнить механизм автоматического регулирования экономики с помощью пен. Кризисы перепроизводства выступают на поверхности явлений как недостаток спроса, поэтому проблему равновесия в экономике следует решать с точки зрения спроса. Кейнс вводит понятие *эффективный спрос*. Оно выражает равновесие между потреблением и производством, доходом и занятостью. Главный инструмент регулирования экономики Кейнс видел в бюджетной и финансовой политике. В целом на них он и возложил задачи обеспечения занятости рабочей силы и производственного оборудования.

На основе идей «эффективного спроса» им была пересмотрена вся финансовая концепция. Основным инструментом государственного вмешательства в циклическое развитие и преодоление кризисов он считал государственные расходы. Их формирование, структуру и рост Кейнс считал важным фактором достижения эффективного спроса. Правительственный спрос должен оживить предпринимательскую деятельность и привести к росту национального дохода и занятости. Подобно государственным расходам, Кейнс вписывает в движение макропоказателей и налоги, считая, что изменения в налоговой политике существенно влияют на основные компоненты спроса: личное и инвестиционное потребление.

Новым является и введенное Кейнсом в теорию государственных финансов положение о необходимости роста государственных расходов, финансируемых с помощью займов. Его последователи назвали это «принципом дефицитного финансирования». По мнению Дж. М. Кейнса, государственные инвестиции и текущие расходы можно финансировать в долг. Правительственные инвестиции, финансируемые посредством займов, приведут к расширению «склонности к инвестированию», а финансирование текущих расходов приведет к увеличению «склонности к потреблению». Со времени Кейнса обязательное соответствие бюджетных расходов и

доходов стало считаться анахронизмом, с концепцией «здоровых финансов» было покончено. Рынок ссудных капиталов становится одним из инструментов достижения «эффективного спроса», а дефицит государственного бюджета превращается в один из способов государственного регулирования.

Таким образом, Дж. М. Кейнс разработал принципиально новую теорию финансов, направленную на регулирование экономики в условиях государственно-монополистического капитализма, которая была на вооружении большинства ведущих западных государств до 80-х гг. XX в.

Под влиянием изменения условий расширенного воспроизводства формируется концепция *неоклассического синтеза* — теория равновесия в условиях неполной занятости, в которую включен денежный фактор. Эта новая версия кейнсианской теории получила развитие в работах лауреатов Нобелевской премии английского экономиста Дж. Хикса и американца П. Самуэльсона. Кейнсианские модели фискализма соединились с концепцией неоклассиков, которые предусматривали регулирование экономики с помощью денежно-кредитной политики. П. Самуэльсон вводит в оборот термин *общественный товар*, под которым он понимает товары и услуги, доставляемые членам общества государством. Общественный товар сочетает три свойства: его нельзя поделить между членами общества, он всеобще доступен и предоставляется государством, минуя рынок (например, информация).

Идея общественного товара ставит вопрос о распределении ресурсов между государственным и частным секторами. При этом на государственный сектор возлагается финансирование экономической и социальной инфраструктуры, которые в конечном счете максимизируют прибыль. По мнению П. Самуэльсона, задача финансовой политики состоит в том, чтобы обеспечивать *регулирующие меры* для сфер предложения «овеществленного товара». Основная цель вмешательства государства в микромир — достижение оптимальности правительственных расходов, эффективного распределения и перераспределения ресурсов между государством, предприятиями и отдельными членами общества.

С конца 70-х гг. в основу финансовой политики Великобритании, США, ФРГ и ряда других государств была положена неоконсервативная стратегия, связанная с неоклассическим направлением экономической мысли. Она нашла выражение в *теории*

предложения, одним из главных положений которой является ограничение экономической роли государства, его вмешательства в хозяйственную жизнь, особенно в социальную область. В числе мероприятий этой концепции — реприватизация части государственной собственности, усиление рыночного механизма конкуренции, перенесение центра тяжести в экономике на проблему повышения предложения, стимулирования производства, его эффективности. Главное место отводится предпринимателю, в интересах которого должны вырабатываться стимулы, повышающие его активность и производительность. В интересах индивидуального производителя должно быть приспособлено вмешательство государства в экономику.

В финансовом отношении неоконсервативное направление исходит из необходимости сокращения объема перераспределения национального дохода через финансовую систему. Предусматриваются также снижение размеров социальных расходов, стимулирование роста сбережений как источника производственного инвестирования. Важная роль отводится налогам. Ставится задача их сокращения и уменьшения степени прогрессивности. Выдвигается требование борьбы с бюджетным дефицитом и порождаемой им инфляцией. В свете сказанного *сущность государственных финансов* сводится к роли инструмента мобилизации средств всех секторов экономики для проведения государственной внутренней и внешней политики. Это единый комплекс финансовых операций органов государственного управления, с помощью которого они аккумулируют денежные ресурсы и осуществляют денежные расходы.

Средства, мобилизуемые через государственный бюджет и государственные внебюджетные фонды, используются для расходов на общегосударственные нужды, которые не могут быть удовлетворены за счет частного предпринимательства. К ним относятся государственное управление, общественная безопасность граждан, социальные программы, экология, оборона и др.

При рассмотрении государственных финансов следует иметь в виду, что функция управления государственным сектором отличается от функций управления другими секторами экономики. Она сводится к оказанию нерыночных услуг населению, обществу в целом, к перераспределению доходов и собственности. Госсектор отличается от иных секторов экономики также по способам фи-

нансирования затрат — с помощью налогов и иных обязательных платежей других секторов экономики.

Структура государственных финансов включает федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты, а также государственные внебюджетные фонды и аналогичные фонды субъектов Федерации и местных органов власти*

Масштабы полномочий каждого уровня управления, выполняемые ими функции определяют размеры их доходов, порядок формирования и использования. В зависимости от Конституции основные решения по вопросам формирования доходов и расходования средств могут приниматься на уровне центральных органов власти или на уровне регионов.

Преобразование государственных финансов является одним из важнейших направлений экономических реформ в России. Как в условиях планово-распределительной системы, так и в условиях рынка государственные финансы являются инструментом мобилизации средств для проведения государственной политики и оказывают серьезное воздействие на социально-экономическую и внешнеполитическую жизнь страны. Однако роль государственных финансов существенно изменяется.

В рыночной экономике финансовые средства негосударственного сектора принадлежат соответствующим субъектам хозяйствования. Государство может непосредственно управлять только собственными финансами, а на финансы других секторов экономики в состоянии лишь оказывать воздействие. Управление государственными финансами в центре и на местах осуществляется путем утверждения законодательных актов, бюджетов и отчетов об их исполнении, установления и отмены налогов и других видов платежей. Оперативное управление осуществляется правительством, исполнительными органами на местах, государственными финансовыми органами, налоговой службой, казначейством, руководством государственных внебюджетных фондов.

* Организация государственных финансов тесно связана с организацией государственного управления, и прежде всего с уровнями управления. В федеративных государствах это трехуровневая или четырехуровневая система. Она включает центральное (федеральное) правительство, региональный уровень (правительства областей, краев, республик, штатов, земель и т.д.) и местные Уровни (муниципальные органы власти и органы местного самоуправления). В унитарных (единых) государствах существует два уровня управления — центральный (государственный) и местный.

Федеральному бюджету и бюджетам других уровней управления принадлежит центральная роль в системе государственных финансов. В то же время существенную роль в государственных финансах выполняют *различные государственные фонды* федерального или местного уровней, аккумулирующие денежные ресурсы, имеющие целевое назначение. Такие фонды создаются для решения крупных проблем, требующих специального внимания со стороны органов государственной власти. Источниками средств для таких фондов выступают целевые налоги и сборы, перечисления из бюджета, капитализация доходов и займы.

Наиболее значимыми являются государственные внебюджетные фонды России. К ним относятся: Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Государственные внебюджетные фонды являются самостоятельными составными частями государственных финансов. Они формируются автономно в полном объеме своих доходов и расходов, включая перетоки средств между ними и бюджетами всех уровней, а также между собой. Соответственно в процессе консолидации данных по государственным финансам в целом должны объединяться доходы, расходы и другие составные части, относящиеся не только к федеральному бюджету и бюджетам субъектов Федерации, но и к внебюджетным фондам всех уровней. При консолидации данных по государственным финансам в целом все взаимные передачи средств исключаются.

Планирование, учет исполнения и анализ множества финансовых операций, осуществляемых органами государственного управления, оценка воздействия государственных финансов на экономику страны, состояние финансов и платежный баланс представляют обширное поле деятельности. Это множество нуждается в объединении в однородные группы на основе классификаторов, позволяющих агрегировать их в определенной экономической системе.

2. Функции, роль и особенности государственных финансов

Сущность государственных финансов проявляется в их *функциях*. Под функциями понимается процесс реализации государственных финансов и результаты их функционирования. Вопрос

о количестве и содержании функций государственных финансов, как правило, не рассматривается. Исследователи сосредоточили свое внимание в основном на функциях финансов вообще, которые, кстати, несмотря на многообразие различных взглядов, носят спорный характер. Некоторые известные финансисты, как, например, А.М. Бирман, выделяли три основные функции: обеспечение процесса хозяйствования денежными средствами, контроль рублем и распределительную. А.М. Александров и Э.А. Вознесенский утверждали, что финансы представляют собой формирование денежных фондов, использование денежных фондов и контроль за тем и другим. Б.Е. Пеньков придерживается мнения, что финансы выполняют распределительную (перераспределительную), воспроизводственную, стимулирующую и контролирующую функции. И.Т. Балабанов считает, что с переходом к рыночным отношениям финансы потеряли свое распределительное назначение. Такое обилие точек зрения свидетельствует, прежде всего, о сложности проблемы.

Вместе с тем никто не отрицает, что финансы — это совокупность денежных отношений, организованных государством, в процессе которых осуществляется формирование и использование фондов денежных средств. И на вопрос, что является источником формирования многочисленных фондов на разных уровнях, ответ бывает, как правило, один: валовой внутренний продукт. Осуществить процесс распределения ВВП можно с помощью финансовых инструментов: норм, ставок, тарифов, отчислений и т.д., установленных государством. Отсюда следует, что мнение ряда авторов о функциях и финансах в целом (и применительно к государственным финансам в особенности) не лишено научных оснований.

Представляется, что современный уровень понимания проблемы позволяет на основе обобщения соответствующих экономических взглядов говорить о восьми *функциях государственных финансов*: распределительной, перераспределительной, воспроизводственной, регулирующей, стимулирующей, плановой (или прогнозной), контролирующей и социальной.

В процессе реализации *распределительной* функции государственных финансов происходит первичное распределение полученных унитарными предприятиями денежных доходов. Осуществляется распределение национального дохода среди участников материального производства. Он подразделяется на зарплату ра-

бочих, служащих, доходы фермеров, крестьян, занятых в сфере материального производства, с одной стороны, и доходов предприятий сферы материального производства — с другой. Однако первичные доходы не образуют общественных денежных средств, достаточных для удовлетворения и развития потребностей государства, на которые расходуются государственные финансы. Для этого требуется дальнейшее распределение или перераспределение национального дохода.

Перераспределительная функция государственных финансов связана, в первую очередь, с межотраслевым и территориальным распределением средств в интересах наиболее эффективного и рационального использования доходов и накоплений предприятий. Перераспределение национального дохода происходит между производственной и непроизводственной сферами экономики, отраслями материального производства, отдельными регионами страны, формами собственности и хозяйствования, а также социальными группами населения. Речь при этом идет о вторичном распределении той части доходов предприятий, которая поступает в виде налогов и других обязательных платежей в централизованные государственные фонды финансовых ресурсов.

Воспроизводственная функция государственных финансов благодаря фондам финансовых ресурсов регулирует постоянно повторяющийся процесс производства. Для этого необходимо оптимальное формирование фондов денежных средств на различных стадиях и этапах производства, распределения, обмена и потребления. При этом роль государственных финансов в современных условиях заключается в том, что они выступают важным инструментом воздействия на процесс общественного воспроизводства, поддержание экономического роста, реформирования структуры экономики, развития ключевых отраслей хозяйства, ускорения НТП. Так, расширяя объем государственных инвестиций, государство стимулирует повышение спроса на рабочую силу. Это, в свою очередь, дает импульс росту промышленного производства, занятости, оживлению хозяйственной конъюнктуры. За счет федерального бюджета и бюджетов других уровней поддерживается спрос, происходит финансирование социальных мероприятий, программ и т.п.

Противоречивое воздействие на процесс воспроизводства оказывают военные расходы. Они дают заметный импульс раз-

витию промышленности, новой техники и технологий. В то же время длительная гонка вооружений истощает экономику, приводит к внутривозрастным диспропорциям, изменяет структуру производства, порождает другие негативные явления.

Регулирующая функция государственных финансов тесно связана с другими их функциями. Так, через государственные расходы, государственный кредит и другие механизмы государство влияет на процесс воспроизводства. В целях регулирования экономики и социальных процессов применяются также финансовое и бюджетное планирование, государственное регулирование фондового рынка.

В системе экономического регулирования через государственные финансы важное место могли бы занять государственные заказы за счет средств федерального и региональных бюджетов. Государственные заказы, повышая спрос на внутреннем рынке, способны стимулировать развитие не только оборонных, но и гражданских отраслей народного хозяйства, стимулировать проведение научных исследований, создание и внедрение новой техники и технологии. Очевидно, что нужно решительно преодолевать сложившуюся порочную практику задержки с оплатой выполненных государственных заказов.

Стимулирующая функция государственных финансов призвана заинтересовывать субъектов рынка в той или иной инновационно-инвестиционной деятельности, сокращении затрат, повышении эффективности их деятельности и экономическом росте на основе лучшего использования всех факторов производства. Примером применения государственных финансов в качестве стимула может служить реализация ряда федеральных целевых программ, особенно президентских.

Другой важной задачей в свете рассматриваемого аспекта могла бы стать поддержка предпринимательства, взаимодействие государства с корпорациями и их альянсами — финансово-промышленными группами (ФПП)*

* Особое значение приобретает стимулирование создания ФПП. Следует стремиться к формированию 150—200 крупных финансово-промышленных групп, способных обеспечить структурные сдвиги, конкурентоспособность продукции на внутреннем и внешнем рынках. При организации ФПП целесообразно поощрять взаимодействие и умножение возможностей, связанных с интеграцией экономического и финансового потенциала крупных производственных и финансовых структур, включая представителей Содружества Независимых Государств.

Государственная поддержка предпринимательства призвана включать в себя прямое финансовое субсидирование, льготное кредитование и селективное гарантирование кредитов, а также участие государства в соучредительстве при организации новых предприятий. Существенна роль государства в формировании и регулировании рынка труда, при предоставлении выгодных госзаказов.

Плановая (прогнозная) функция государственных финансов реализуется в федеральном бюджете, бюджетах субъектов Федерации и муниципальных образований, а также с помощью бюджетных и внебюджетных фондов. Правда, в реформенные годы отношение части общества, включая видных государственных деятелей и представителей государственных органов различных уровней, к планированию было, мягко говоря, не самым прогрессивным. Полагаем, что с течением времени, по мере развития рыночной экономики и активизации роли государства в этом процессе, будет происходить осознание этими слоями общества полезности и объективной необходимости повышения значения плановой (прогнозной) функции государственных финансов. Особенно это важно в связи с переходом страны к среднесрочному, а в будущем и долгосрочному финансовому планированию (прогнозированию).

В настоящее время большую роль могла бы играть и *регулирующая* функция государственных финансов, в ходе реализации которой используется широкий набор инструментов.

Ядром системы могло бы стать индикативное планирование.

Но для этого следует законодательно определить статус индикативных планов, их место в системе экономических регуляторов, а также порядок разработки и ее реализации. Этим целям способствовало бы принятие Федерального закона «О планировании и долгосрочных национальных программах социально-экономического развития».

Переход страны к новым экономическим отношениям породил большие трудности. Структурные преобразования вызвали в свое время значительный спад производства, безработицу, социальную и политическую нестабильность, инфляцию и т.п. В этих условиях финансовая политика неустойчива, часто меняется. Вместе с тем четко вырисовываются как минимум две тенденции.

Первая тенденция. Бюджет хотя и сохраняет свою главенствующую роль, но уже не является таким всеобъемлющим, как прежде. Если при административно-командной системе более 70% финансовых ресурсов концентрировалось в государственном бюджете, то сейчас - не более 40%. Крупные средства перераспределяются ныне через такие государственные фонды, как Пенсионный, Фонд обязательного медицинского страхования и другие, обладающие автономностью.

Вторая тенденция. Невмешательство государства в экономику сохраняется. Это подтверждается следующими цифрами. В 80-е гг. более 57% бюджета страны расходовалось на народное хозяйство, а в последние годы - не более 12%. Если раньше 78% всех капитальных вложений финансировалось из бюджета, то в последние годы бюджет развития вынесен в отдельный раздел и в основном не обеспечен финансированием. Только в бюджете 2006 г. впервые создан инвестиционный фонд в сумме около 70 млрд руб. с целью финансирования крупных инфраструктурных проектов на долевой основе совместно с частным бизнесом, об эффективности и значении которого пока говорить преждевременно.

Контрольная функция государственных финансов тесно связана со всеми остальными, особенно с распределительной. Среди огромного многообразия финансовых отношений нет ни одного, которое не было бы связано с контролем над формированием и использованием денежных фондов. В то же время нет и таких финансовых отношений, которым была бы присуща только одна функция контроля.

С помощью финансов государство распределяет валовой внутренний продукт не только в натурально-вещественной форме, но и по стоимости. В связи с этим становится возможным и необходимым контроль над обеспечением стоимостных и натурально-вещественных пропорций в процессе расширенного воспроизводства.

Контрольная функция государственных финансов — прежде всего контроль рублем в процессе объективно существующих денежных отношений. Он пронизывает всю систему отношений, связанных как с движением стоимости, так и со сменой форм стоимости, и представляет собой стоимостный контроль, контроль через форму стоимости. Поскольку государственные финансы

выражают отношения, возникающие на основе реального денежного оборота, то контроль рублем как указанная функция - лишь контроль реального денежного оборота.

Государственный финансовый контроль осуществляется на всех стадиях создания, распределения и использования валового внутреннего продукта и национального дохода. Контрольная функция проявляется во всем многообразии хозяйственной деятельности предприятий. Контроль рублем ведется за производственными и внепроизводственными затратами, соответствием этих затрат доходам, расходом и использованием основных фондов и оборотных средств. Он действует на всех стадиях кругооборота, при финансировании и кредитовании, проведении безналичных расчетов, во взаимоотношениях с бюджетом и другими звеньями финансовой системы.

Объектом контрольной функции государственных финансов являются финансовые показатели деятельности предприятий. Такой контроль называют государственным (вневедомственным). Его осуществляют органы государственной власти и управления. Контролю подлежат объекты независимо от их ведомственной подчиненности. Ведомственный финансовый контроль проводят контрольно-ревизионные отделы министерств, ведомств. Эти органы осуществляют проверки финансово-хозяйственной деятельности подведомственных предприятий, учреждений.

Государственный финансовый контроль в Российской Федерации осуществляют высшие органы государственной власти и управления — *Федеральное Собрание*, его две палаты — *Государственная Дума* и *Совет Федерации*. Кроме Федерального Собрания Российской Федерации органом государственного финансового контроля в стране является Счетная палата Российской Федерации. Имеются также контрольные и финансовые органы исполнительной власти. Отдельные функции государственного финансового контроля возложены на Агентство по налогам и сборам России, Государственный таможенный комитет Российской Федерации.

Большими полномочиями, в том числе и по контролю в сфере финансов, располагает Главное контрольное управление Президента России. Оно привлекает к проверкам представителей правоохранительных и специальных органов контроля,

обобщает практику изменения законодательства России в сфере контрольной деятельности, вносит предложения по его совершенствованию.

Важным органом финансового контроля в современных условиях становится Главное управление Федерального казначейства Минфина России, созданное в декабре 1992 г. как единая централизованная система, включая территориальные органы на местах. Главной задачей казначейства является организация, осуществление и контроль над исполнением республиканского бюджета и государственных внебюджетных фондов. Ему вменяется в обязанность прогнозирование объемов государственных финансовых ресурсов, оперативное управление ими. Казначейство занимается также сбором, обработкой и анализом информации о состоянии государственных финансов, представляет высшим законодательным и исполнительным органам государственной власти отчетность о финансовых операциях правительства и состоянии бюджетной системы. Для выполнения указанных задач органы казначейства наделяются большими правами. Они могут производить проверки денежных документов на предприятиях любой формы собственности и хозяйствования, взыскивать в беспорядке средства, используемые не по назначению, приостанавливать операции по счетам, применять к нарушителям штрафные санкции.

Наряду с новыми контрольными органами в России продолжает действовать контрольно-ревизионная служба Минфина России и ведомственный финансовый контроль. К органам государственного финансового контроля относятся также Центральный банк Российской Федерации (Банк России) и контрольно-ревизионные структуры федеральных органов исполнительной власти, которые контролируют находящиеся в их ведении или непосредственном подчинении организации по основным направлениям деятельности этих институтов

В изменяющихся условиях становления правового государства, формирование системы финансового контроля * не является кратковременным процессом с заранее данными параметрами. Органи-

* Система контроля в целом представляет собою совокупность субъекта, объекта и средств контроля, взаимодействующих как единое целое для установления фактических результатов исполнения, измерения состояния объекта контроля, выработки механизма воздействий на этот объект.

заяния и функционирование эффективной системы финансового контроля - обязательный и неперенный элемент государственной финансовой политики, при котором совершенствование системы финансового контроля не может осуществляться автономно, но лишь как звено в общей системе мер перестройки финансового механизма.

Государственный финансовый контроль — не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования экономики. Посредством государственного финансового контроля выявляются отклонения от утвержденных показателей бюджета и нарушения законности, факты нецелевого и неэффективного использования финансовых ресурсов и государственной собственности. Это позволяет своевременно принять корректирующие меры, привлечь к ответственности виновных лиц, получить компенсацию за причиненный государству ущерб и провести мероприятия по предотвращению нарушений в будущем.

Важный инструмент этой политики - двухуровневая система государственного финансового контроля. Первый уровень - *внешний контроль*, который возложен на несколько государственных органов и учреждений, в том числе конституционный орган — Счетную палату Российской Федерации. Вторым уровнем — *внутренний контроль*, который проводят органы исполнительной власти и другие организации в соответствии с действующим законодательством.

Счетная палата РФ нуждается в придании ей статуса высшего постоянно действующего органа государственного финансового контроля. Ей явно необходимы права разрабатывать и проводить соответствующую политику, координировать деятельность федеральных органов по ее осуществлению. У нее должно быть больше, чем сейчас, реальных прав в борьбе с хищениями, финансовыми злоупотреблениями, коррупцией. В случае выявления нарушений в исполнении бюджетного законодательства у Счетной палаты должно быть право обращаться с иском в суд по защите интересов государства. Ей необходимо предоставить право безакцептного (беспорного) списания средств со счетов злостных нарушителей бюджетного процесса в пользу федерального бюджета или получателей средств федерального бюджета в объеме допущенных нарушений. Это относится к тем случаям, когда представления и предписания Счетной палаты не выпол-

няются, а предусмотренные ныне законом меры по приостановлению всех видов финансовых, платежных и расчетных операций нарушителей могут оказаться преждевременными.

Социальная функция государственных финансов способствует решению многочисленных социальных проблем. Здесь и регулирование трудовых отношений, и проведение государственной политики в области заработной платы, и регулирование цен на социально значимые товары и услуги, и содействие трудоустройству незанятого населения, и вопросы переподготовки кадров в соответствии с требованиями рынка труда и т.п.

Роль государства в регулировании экономики в полной мере должна проявиться в том, что государство является социальным партнером, стоящим выше интересов отдельных кланов и групп. В качестве социального партнера государство призвано обеспечить согласование общенациональных интересов, коллективных и частных интересов предпринимательских структур, социальных групп. Оно должно разрешать социальные конфликты, сотрудничать с предпринимателями по вопросам выработки экономической стратегии и политики экономических реформ.

Государственные финансы имеют ряд особенностей. Они проявляются, прежде всего, в формировании финансов. Как известно, источниками здесь на 80-90% выступают налоговые поступления и на 10-20% - неналоговые доходы, получаемые от использования государственной собственности и соответствующей торговли. Особую специфику составляет создание централизованных фондов, включая такие значимые, как пенсионные фонды, фонд социального страхования, медицинского страхования и др. Свои особенности существуют и в практике использования государственных финансов. Они идут на содержание государственного аппарата, обслуживание потребностей государства, включая социальные расходы, на целевые программы, на погашение государственного долга и др. Важной особенностью составляет то, что они применяются при разработке и реализации международных проектов, особенно связанных с решением глобальных мировых проблем. Понятно, что данный перечень специфических свойств государственных финансов далеко не полный. Однако и он дает определенное представление не только об их самой общей характеристике, но и значении для развития общества и его экономики.

3. Доходы и расходы государственного бюджета

Доходные операции обеспечивают основу для удовлетворения потребностей в расходах и предоставлении государственных кредитов за счет имеющихся ресурсов без привлечения заемных средств или средств, накопленных за предыдущие периоды. Средства органов государственного управления, образуемые за счет доходных операций, состоят из общих доходов и полученных официальных трансфертов.

Общие доходы состоят из текущих доходов и доходов от операций с капиталом. *Текущие доходы* образуются за счет налогов и неналоговых поступлений. *Налоги* представляют собой обязательные, безвозмездные, невозвратные платежи субъектов хозяйствования и населения органам государственного управления. *Неналоговые поступления* включают доходы от государственной собственности и предпринимательской деятельности, от продажи принадлежащих государству имущества, материальных запасов, земли и т.п. Доходы от операций с капиталом включают поступления от продажи капитальных активов.

К трансфертам относятся все невозвратные, безвозмездные платежи, полученные от других органов государственного управления, других государств или международных организаций.

Наиболее существенным источником средств являются налоги, с помощью которых мобилизуются и перераспределяются средства предприятий, населения и других налогоплательщиков. Их доля в центральных бюджетах развитых стран составляет 80-90%. Налоговая система не должна ослаблять стимулы к экономической деятельности, а в лучшем случае должна способствовать ей.

Наиболее значимыми налоговыми доходами являются: налог на прибыль, индивидуальный подоходный налог и косвенные налоги - налог на добавленную стоимость, налог с продаж, налог с оборота, акцизы, таможенные пошлины. В общей сумме налоговых поступлений в РФ налог на доходы и прибыль составляет около трети, косвенные налоги — около двух третей, взносы в фонды социального страхования — примерно 10%.

Размеры индивидуальных подоходных налогов зависят от общего уровня доходов основной массы населения. Чем выше этот уровень, тем относительно большим может быть объем налогооб-

ложения. Заметим, что последний отнюдь не обязательно определяется высотой налоговых ставок. Размер налоговых поступлений может быть больше при низких ставках, если расширяется налогооблагаемая база. Не случайно под влиянием идей теоретиков «экономики предложения» и принципа «социальной справедливости» во многих странах ставки подоходного налога были существенно снижены, а малообеспеченные семьи от этого налога освобождены без ущерба для бюджета и других государственных доходов.

Государственные расходы являются затратами, связанными с выполнением государством своих функций. Они складываются в основном из закупок товаров и услуг, оплаты труда государственных служащих, социальных выплат, обслуживания государственного долга. Расходы - это платежи, не подлежащие возврату, не создающие и не погашающие финансовых требований.

Бюджетные ассигнования передаются прямым получателям средств в соответствии с *ведомственной классификацией расходов*, отражающей структуру органов государственного управления в соответствующем бюджетном году как на федеральном, так и на региональном уровне. Таким образом, в бюджете фиксируются средства по каждому министерству, ведомству или другому государственному учреждению, получающему бюджетные ассигнования и существующему на момент утверждения бюджета. Позитивом такой классификации является ее адресность, наличие соответствующих счетов, негативом - постоянное изменение структуры управления. Эти изменения делают невозможными какие-либо динамические или территориальные сопоставления и прогнозирование целевых расходов. Кроме того, ведомственная классификация не приспособлена для целей экономической характеристики операций. В этой связи в отношении анализа государственных расходов важны два аспекта. Первый из них - функциональная классификация расходов. Она определяет назначение или функции, с которыми связаны расходы. Второй аспект — экономическая классификация расходов. Она дает экономическую характеристику операций, посредством которых эти расходы осуществляются.

Ценность *функциональной классификации* заключается в том, что она не зависит от организационно-структурных изменений в системе органов управления. Ее использование позволяет ана-

лизировать динамику государственных расходов функционально различного назначения, прогнозировать расходы на перспективу. Это дает также возможность проводить международные сравнения с целью определения степени участия органов государственного управления страны в осуществлении экономических и социальных функций.

Государственные расходы по своему функциональному назначению могут быть объединены в четыре группы. Начнем с государственных услуг общего назначения. Сюда входят *расходы* на содержание законодательных и исполнительных органов власти, на внешнюю политику, оборону, общественный порядок, безопасность и др. Важную роль играют расходы на общественные и социальные услуги (на образование, здравоохранение, социальное страхование и обеспечение, жилищно-коммунальное хозяйство, средства массовой информации, культуру и т.п.). В цивилизованном мире широко распространены государственные услуги, связанные с экономической деятельностью. Таковы расходы на достижение более высокой эффективности хозяйственной деятельности, создание условий экономического роста, на целевые программы экономического характера, создание новых рабочих мест и др. Наконец, расходы на выполнение прочих функций. Сюда относятся выплаты процентов и расходы, связанные с обслуживанием государственного долга, трансферты общего характера, передаваемые другим государственным органам.

Наиболее существенны расходы на социальные программы (помощь престарелым, нетрудоспособным, безработным, нуждающимся в медицинской помощи и т.п.), расходы на оборону (в США — около четверти бюджета) и обслуживание государственного долга.

Для экономической характеристики расходов государства используется *экономическая классификация*. В соответствии с ней выделяются *текущие расходы* и *капитальные затраты*. К текущим расходам относятся расходы на товары и услуги, выплату заработной платы, взносы в фонды социального страхования, выплаты процентов за пользование заемными средствами, субсидии, другие текущие трансфертные платежи. К капитальным затратам относится приобретение основного капитала, приобретение товаров для создания запасов, приобретение земли, нематериальных активов и капитальные трансферты.

Государственные расходы осуществляются в виде закупок товаров (услуг) и трансфертов. Влияние государственных закупок и трансфертов на распределение ресурсов в стране неодинаково. Приобретая товары и услуги, государство перераспределяет ресурсы. Благодаря этому происходит переход от частного к общественному потреблению. Общественное потребление возрастает за счет личного. Социальные платежи населению в виде трансфертов — это выплаты денежных средств. Они ведут к перераспределению личного потребления, так как трансферты отдельным лицам представляются за счет налогов, уплаченных другими.

Наряду с функциональной и экономической классификациями интересна *перекрестная классификация расходов и чистого кредитования*. Она представляет собой сочетание экономической и функциональной классификации и позволяет определить объемы расходов на оплату труда, закупки, трансферты, капитальные затраты или кредитование по каждой конкретной функции, а также долю затрат на реализацию каждой функции в общем объеме расходов. Перекрестная классификация создает, таким образом, возможность выявить средства, с помощью которых государственные органы управления осуществляют присущие им функции, а также воздействие, оказываемое ими на занятость, государственные закупки товаров и услуг, трансферты другим секторам, капитальные расходы и кредитование.

Чистое кредитование — это кредитование за вычетом погашения кредитов. Эти операции осуществляются в целях проведения государственной политики, например, для кредитования инвестиционных и других проектов, нуждающихся в государственной поддержке: сельского хозяйства, строительства жилья, восстановления объектов, разрушенных в результате стихийных бедствий и войн. В объем чистого кредитования, осуществляемого в целях государственной политики, включается предоставление ссуд за вычетом их погашения и приобретение акций за вычетом их продаж в тех же целях.

Чистое кредитование подразделяется на внутреннее и внешнее. Внутреннее кредитование предназначено для национальных органов других уровней управления, нефинансовых государственных и негосударственных предприятий, финансовых Учреждений и другое внутреннее чистое кредитование. Внешнее

кредитование— это кредитование зарубежных органов власти, международных организаций, зарубежных фирм и пр.

Осуществляя расходы, государство оказывает прямое воздействие на экономику, увеличивая или уменьшая общий объем расходов и расходов на отдельные секторы экономики - оборону, науку, образование и др. Наряду с прямым изменением расходов воздействие оказывается также косвенным образом — через субсидии, льготы и т.п.

Доходы и расходы государственного бюджета в принципе могут быть сбалансированы. Однако в реальной жизни этого, как правило, не бывает, и имеет место дефицит или профицит, определяемые в соответствии с концептуальной основой построения классификаторов государственных финансов.

Выводы

Государственные финансы — это синтетическое понятие, которое следует рассматривать и как экономическую категорию, и как важное звено финансов общества. Одновременно это способ концентрации денежных средств в виде различных фондов и их использования на государственные нужды и метод участия государства в хозяйственной и предпринимательской деятельности.

Контрольные вопросы и задания

1. Каковы основные признаки государственных финансов и предпосылки их возникновения?
2. В чем суть государственных финансов?
3. Назовите функции государственных финансов и раскройте их содержание.
4. Каковы особенности государственных финансов?
5. Какие фонды денежных средств формируются государством?
6. Объясните взаимосвязь государственных финансов и государственного долга.
7. Государственные финансы - важное звено финансов общества. Они содержат:
 - доходы: налоговые поступления, кредиты в банковской системе, кредиты у населения, зарубежные кредиты, поступления

от предпринимательской, хозяйственной деятельности и международной торговли;

расходы: содержание госаппарата, армии, милиции; государственные закупки товаров и услуг; расходы на социальные нужды, обслуживание государственного долга.

Подчеркните в доходах государственных финансов статью, которая дает наибольшее количество доходов; в расходах — статью, которая требует наибольших затрат.

Сформулируйте причины дефицита государственных финансов.

Выделите связь дефицита государственных финансов и инфляции.

8. Сформулируйте ответы:

а) как функции государственных финансов связаны с их видами?

б) в чем специфика государственных финансов?

в) какова связь государственных финансов и дефицита (профицита) федерального бюджета, государственных финансов и государственного долга?

9. Выберите правильные ответы:

1) Необходимость государственного регулирования экономики Дж. М. Кейнс обосновывал тем, что:

а) в рыночной экономике макроэкономическое равновесие не устанавливается ни при каких условиях;

б) в рыночной экономике макроэкономическое равновесие устанавливается при недоиспользовании ресурсов;

в) рыночная система порождает ряд процессов, оцениваемых как «ошибки» рынка;

г) все ответы верны.

2) В отечественной экономике наблюдается ситуация с полным использованием всех ресурсов (включая и государственные финансы), сопровождающаяся, однако, высокой инфляцией. Какие меры государственного регулирования могут способствовать в этих условиях снижению инфляции:

а) увеличение налоговых ставок и покупка государственных облигаций на открытом рынке;

б) снижение ставок налогов и продажа государственных облигаций на открытом рынке;

в) сокращение государственных расходов и продажа государственных облигаций на открытом рынке;

г) увеличение государственных расходов и покупка государственных облигаций на открытом рынке.

Список литературы

Воронин Ю.М. Государственный финансовый контроль: Вопросы теории и практики. М., 2005.

Государственные и муниципальные финансы: Учебник / Под общ. ред. И.Д.Мацкуляка. М., 2003.

Мацкуляк И.Д. Экономика: Научные очерки. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2005.

Финансы, налоги и кредит: Учебник/ Под общ. ред. А.М. Емелянова, И.Д. Мацкуляка, Б.Е. Пенькова. М., 2002.

Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М., 2002.

Энциклопедия государственного управления в России: В 4 т. Т. 1. А - Е / Под общ. ред. В.К. Егорова; Отв. ред. И.Н. Барциц. М., 2004.

© Мацкуляк И.Д.

Шва 8

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА

Бюджетная система есть важнейшая часть экономики, посредством которой осуществляется ее финансовое регулирование. Изучение бюджета позволяет получить конкретное представление, откуда и в каких количествах приходят деньги, на какие цели и в каких масштабах они расходуются.

Бюджетная система Российской Федерации — основанная на экономических отношениях и государственном устройстве страны совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Функционирование системы регулируется нормами права.

В федеративных государствах бюджетная система состоит из трех звеньев: а) государственный бюджет, или федеральный бюджет, или бюджет центрального правительства; б) бюджеты членов Федерации (штатов — в США, земель — в ФРГ, провинций — в Канаде, субъектов Федерации — в России); в) местные бюджеты.

Бюджетная система Российской Федерации включает федеральный бюджет, республиканские бюджеты, краевые и областные бюджеты, бюджет автономной области, бюджеты автономных

округов и два бюджета мегаполисов Москвы и Санкт-Петербурга, а также почти 25 тыс. местных бюджетов. Бюджеты нижестоящих органов самоуправления не входят своими доходами и расходами в бюджеты вышестоящих уровней.

1. Социально-экономическое содержание бюджета

Слово «бюджет» означает «денежная сумма». Бюджет определяет финансовое состояние, соответствие доходов и расходов, избыточность или дефицитность денежных средств определенного субъекта. *Бюджет* — это роспись доходов и расходов в денежной форме на определенный срок, чаще всего на год, или, иначе говоря, баланс денежных доходов и расходов*.

Как *экономическая категория*, бюджет представляет собой систему финансовых отношений между государством и другими субъектами экономики по поводу образования, распределения и расходования денежных ресурсов, необходимых для обеспечения функций органов государственной власти по предоставлению ими государственных услуг населению страны. Бюджет, понимаемый по-современному, как совокупность всех элементов бюджетной системы страны, по существу, основа финансовой базы государственного регулирования рыночной экономики. Сущность бюджета как экономической категории **реализуется** через перераспределительную, воспроизводственную, регулирующую, стимулирующую, плановую, контрольную, фискальную и социальную функции.

Перераспределительная функция бюджета связана с выравниванием доходов между группами и слоями общества (уменьшение социального неравенства, поддержка попавших в зону социального риска, обеспечение нетрудоспособных и т.д.). Она отражает также перераспределение ресурсов между регионами страны, наиболее значимыми в данный период отраслями экономики, их видами и подвидами.

* Понятие «бюджет» имеет двоякое толкование и употребляется в различном смысле. С одной стороны, согласно **приведенному** определению, бюджет — это соотношение между доходами и расходами, соответствие прихода и расхода денег. С другой — под бюджетом понимают совокупность, количество финансовых ресурсов, которыми располагает государство или которые могут быть выделены на удовлетворение определенных потребностей, например, социальную поддержку малоимущего населения, охрану окружающей среды, оборону. Чаще всего он характеризует наличие, дефицитность или избыточность денежных средств.

Через государственный бюджет страна концентрирует значительную долю национального дохода для финансирования экономики, социально-культурных мероприятий, укрепления обороны и содержания органов власти и управления. Благодаря бюджету происходит перераспределение национального дохода. Это позволяет маневрировать денежными средствами и целенаправленно влиять на темпы и уровень развития общественного производства. Через государственный бюджет реализуется единая экономическая и финансовая политика на территории страны.

Федеральные, региональные и местные органы государственной власти и управления посредством бюджетных отношений получают в свое распоряжение определенную часть перераспределяемого национального дохода, которая направляется на строго определенные цели в зависимости от разграничения функций между уровнями управления.

В современных условиях средства федерального бюджета должны направляться, прежде всего, на финансирование структурной перестройки экономики, комплексных целевых программ, наращивание научно-технического потенциала, ускорение социального развития и социальную защищенность наименее обеспеченных слоев населения.

Воспроизводственная функция бюджета благодаря его сбалансированности при реализации на различных стадиях и этапах производства, распределения, обмена и потребления регулирует постоянно повторяющийся процесс производства. С помощью федерального бюджета поддерживается экономический рост, развиваются ключевые отрасли хозяйства, реформируются структуры экономики, ускоряется НТП. Так, расширяя объем государственных инвестиций, государство повышает спрос на рабочую силу. Это дает импульс росту промышленного производства, занятости, оживлению хозяйственной конъюнктуры. За счет федерального и Других бюджетов поддерживается спрос, финансируются социальные мероприятия и программы и т.п.

В зависимости от влияния на процесс расширенного воспроизводства бюджетные расходы делятся на *текущие* (обеспечение текущих потребностей) и *капитальные* (обеспечение инвестиционных нужд и прироста запасов).

Регулирующая функция бюджета характеризуется процессами распределения и перераспределения финансовых ресурсов не

только между различными уровнями государственной власти, но и между разными подразделениями общественного производства. Сфера действия функции экономического регулирования определяется тем, что в отношении с бюджетом вступают почти все участники общественного производства. Содержание этой функции реализуется в процессе формирования доходных источников бюджета и их использования для проведения экономической политики государства. Аккумулированные в бюджетной системе финансовые ресурсы посредством налоговых и других обязательных платежей хозяйствующих субъектов и граждан перераспределяются как в материальную сферу, так и в нематериальную сферу, находящуюся на содержании бюджета.

В нынешних условиях расширения рыночных отношений роль и значение федерального бюджета не только не снижается, но, напротив, еще более возрастает. Дело в том, что меняются методы его воздействия на общественное производство, создается новый режим расходования бюджетных средств. Теперь развитие экономики и воспроизводственного процесса обеспечивается не только методами бюджетного финансирования, путем дотаций, но и с помощью других экономических рычагов, позволяющих перейти к финансовому регулированию рыночных отношений.

Бюджетная система играет важную роль в реализации финансовой политики государства, цели которой обуславливаются его экономической политикой. При этом значение государственного финансового регулирования через бюджетную систему трудно переоценить, хотя нельзя не учитывать происходящие в настоящее время изменения в практике перераспределения финансовых ресурсов. Это перераспределение все в большей степени осуществляется через финансовый рынок, исходя из спроса на них и их предложения. Поэтому государственное финансовое регулирование рыночных отношений должно усиливаться через налоговую систему, а также системы финансовых санкций и льгот. Особенно важно обеспечивать надлежащее выполнение (своевременное и в полном объеме) финансовых обязательств перед бюджетом и внебюджетными фондами.

Стимулирующая функция бюджета проявляется в государственной поддержке передовых отраслей экономики — авиационной, космических программ, атомной промышленности, энергостроения и некоторых других. Такая поддержка нередко

связана с реализацией высокоэффективных и быстро окупаемых проектов. Для стимулирования экономики должна также активно использоваться поощрительная система оплаты труда. Более производительный и качественный труд предполагает и более высокую оплату.

Плановая функция бюджета сопряжена с установлением пропорций в развитии экономики, ее отраслей и предприятий, объемов денежных средств, выделяемых на основные, приоритетные направления общественного воспроизводства.

Средства бюджета используются в целях инвестиционной политики, субсидирования предприятий, финансирования конверсии оборонных отраслей. Расходы бюджета призваны способствовать формированию рациональной структуры общественного производства, наращиванию научно-технического потенциала, обновлению материально-технической базы, развитию человеческого фактора, совершенствованию производственных связей. Применяя при этом различные формы воздействия на экономику, государство способно кардинально изменять сложившиеся народно-хозяйственные пропорции (например, перепрофилировать предприятия военно-промышленного комплекса на выпуск продукции мирного назначения), ликвидировать нерентабельные предприятия и т.п.

В процессе бюджетного планирования устанавливается наиболее целесообразное соотношение между централизованными и децентрализованными фондами денежных средств, определяются размеры финансовых ресурсов, концентрируемых в финансовых планах предприятий. Определяется также степень участия предприятий в формировании доходов бюджетной системы и, прежде всего, федерального бюджета Российской Федерации. Бюджетное планирование служит также средством контроля над всей финансово-хозяйственной деятельностью в рамках народного хозяйства.

Контрольная функция бюджета заключается в том, что бюджет объективно, через количественные характеристики формирования и использования фонда денежных средств государства отражает экономические процессы, происходящие в структурных звеньях экономики. Благодаря этому свойству бюджет может «сигнализировать», как поступают в распоряжение государства финансовые ресурсы от разных субъектов хозяйствования, соответствуют ли раз-

меры централизуемых ресурсов объему потребностей государства, достаточно ли эффективно работают прямые государственные инвестиции и т.д. В бюджетном процессе высвечиваются слабые места, болевые точки в экономике страны. Поэтому правительство имеет возможность посредством корректировки направления движения централизованных финансовых ресурсов активизировать деятельность тех или иных производств и сфер экономики. Следовательно, контрольная функция бюджета не носит ни запретительного, ни ограничительного характера, она позволяет лишь контролировать степень и формы воздействия государства на воспроизводственный процесс.

Фискальная функция бюджета предполагает, с одной стороны, обеспечение государства финансовыми ресурсами для выполнения прямых управленческих, оборонных, внешнеполитических и социальных задач, т.е. реализовать те государственные услуги, которые на него возложены обществом.

Но фискальная функция бюджета не ограничивается только предоставлением государственных услуг. Чтобы повышалась эффективность государственных услуг, недостаточно только наращивать их объемы. Необходимо также создать условия для эффективного размещения и использования всех имеющихся у государства ресурсов и поддерживать определенный уровень экономической активности. Поэтому фискальная функция непосредственно связана с функцией экономического регулирования бюджета. Однако она имеет свои специфические формы реализации. Ведь фискальная политика государства - это политика сокращения бюджетного дефицита до уровня соответствующего основным макроэкономическим целям. Эти цели - контроль над инфляцией, повышение инвестиционной активности всех финансовых ресурсов, рост общего экономического потенциала общества. Это, в свою очередь, обеспечивает прирост доходной базы бюджета и соответственно увеличивает объем предоставляемых государством услуг. В данном случае платные (через налоги) услуги власти приобретают смысл служения всему обществу.

Социальная функция бюджета охватывает, по существу, все сферы общественного развития. За счет федерального бюджета финансируются не только отрасли материального производства, но и такие непроектные сферы, как образование, здравоохранение, культура и др. Реализация данной функции позволяет

добиваться ускоренного развития человеческого потенциала - главного двигателя общественного прогресса. С учетом внебюджетных фондов бюджет охватывает учреждения социально-культурного назначения. Это дает возможность оказывать социальную поддержку слабозащищенным слоям населения (пенсионерам, инвалидам, студентам, малообеспеченным семьям), обеспечивать функционирование учреждений здравоохранения, образования и культуры. Государство исходит из того, что необходимо существенно усилить гарантии социальных и экономических прав граждан России. Должна проводиться активная социальная политика, обеспечивающая адресную защиту всех нуждающихся в ней слоев населения. Важно добиваться эффективного использования денежных средств, выделяемых на социальные цели, на решение жилищной проблемы. Словом, в меру роста производительных сил все больше придавать развитию экономики социально направленный характер.

Как видим, социально-экономическое содержание бюджета свидетельствует о сложности данной категории, о его важности для общества и экономики страны.

В чем специфика бюджетных отношений как части финансовых отношений, складывающихся между государством и юридическими и физическими лицами? Отметим, что они возникают в распределительном процессе, неперенным участником которого является государство, будучи при этом и непосредственным участником воспроизводственного процесса. Бюджетные отношения связаны с формированием и использованием централизованного фонда денежных средств, предназначенного для удовлетворения общегосударственных потребностей, понимаемых не как потребности чиновного аппарата государственной власти, а как потребности граждан страны в услугах государства. Наконец, они включают отношения субъектов Федерации, муниципальных образований, местных государственных органов и структур самоуправления, а также граждан страны.

Таким образом, бюджетные отношения, которые формируют бюджетную политику государства (а не наоборот!), нацелены, прежде всего, на потребности граждан и хозяйствующих субъектов в получении от государства тех или иных услуг. Необходимо помнить при этом, что все эти услуги они, по существу, уже оплатили как участники распределения национального дохода, отдавая го-

сударству часть своих доходов в виде налогов и других обязательных платежей.

Федеральный бюджет — главное звено финансовой и бюджетной системы. Он представляет собой форму образования и использования централизованного фонда денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти. Через федеральный бюджет мобилизуются финансовые ресурсы, необходимые для последующего их перераспределения и использования в целях государственного регулирования экономического развития страны и реализации социальной политики на территории России. Кроме того, за счет средств федерального бюджета покрываются такие затраты, как содержание органов государственного управления, обеспечение потребностей обороны страны, финансовая помощь субъектам Федерации, обслуживание государственного долга, пополнение государственных запасов, резервов и т.п.

Федеральный бюджет является основным финансовым планом страны. Ежегодно он рассматривается и утверждается Федеральным Собранием Российской Федерации в качестве закона.

Централизация средств имеет важное экономическое и политическое значение, поскольку мобилизуемые доходы служат одним из главных орудий претворения в жизнь планов, намечаемых государством. Это дает возможность маневрировать ресурсами, сосредоточивать их на решающих участках экономического и социального развития, проводить единую экономическую и финансовую политику на территории страны.

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов. Бюджеты субъектов Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов Федерации. Местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме правовых актов представительных органов местного самоуправления либо в порядке, установленном уставами муниципальных образований.

Государственные внебюджетные фонды представляют собой фонды денежных средств, образуемые вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации. Они предназначены для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь. Расходы

и доходы государственных внебюджетных фондов формируются в порядке, установленном федеральным законом, либо в ином порядке, предусмотренном Бюджетным кодексом¹.

Бюджет субъекта Российской Федерации (региональный бюджет) — форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта Федерации. Он в совокупности со сводом бюджетов муниципальных образований, находящихся на территории субъекта Федерации, составляет консолидированный бюджет данного субъекта.

Бюджет муниципального образования (местный бюджет) — форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления.

Федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Федерации составляют *консолидированный бюджет Российской Федерации*. Он используется для анализа показателей бюджетной системы, в частности, при установлении нормативов от федеральных налогов в бюджеты национально-государственных и административно-территориальных образований. Консолидированный бюджет не утверждается законодательным органом власти.

Целевой бюджетный фонд — фонд денежных средств, образуемый в соответствии с законодательством Российской Федерации в составе бюджета за счет доходов целевого назначения юти в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений. Используется он по отдельной смете. Средства целевого бюджетного фонда не могут быть использованы в видах, не соответствующих назначению целевого бюджетного фонда.

Бюджетная классификация Российской Федерации является группировкой доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы страны, а также источников финансирования дефицитов этих бюджетов. Используется для составления и исполнения бюджетов. Обеспечивает сопоставимость показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы. Она включает классификацию доходов бюджетов Российской Федерации, функциональную и экономическую классификацию расходов бюджетов России, классификацию источников внутреннего финансиро-

¹ Подробнее об этом см. гл. 1

вания дефицитов бюджетов страны. Бюджетная классификация содержит также классификацию источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета, классификацию видов государственных внутренних долгов России, субъектов Федерации, муниципальных образований, классификацию видов государственного внешнего долга России и ее государственных внешних активов, ведомственную классификацию расходов федерального бюджета.

Классификация доходов бюджетов России является группировкой доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы страны и основывается на законодательных актах, определяющих источники формирования доходов бюджетов *ВСОХ* уровней бюджетной системы.

Функциональная классификация расходов бюджетов России является группировкой расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы и отражает направление бюджетных средств на выполнение основных функций государства. В число данных функций входит финансирование реализации нормативных правовых актов, принятых органами государственной власти страны и органами государственной власти ее субъектов, а также финансирование выполнения отдельных государственных полномочий, передаваемых на иные уровни власти.

Первый уровень функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации представляют разделы, определяющие расходование бюджетных средств на выполнение функций государства. Второй - подразделы, конкретизирующие направление бюджетных средств на выполнение функций государства в пределах разделов. Классификация целевых статей расходов федерального бюджета образует третий уровень функциональной классификации расходов бюджетов России и отражает финансирование расходов федерального бюджета по конкретным направлениям деятельности главных распорядителей средств федерального бюджета в пределах подразделов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации. Классификация расходов бюджета по видам образует четвертый уровень функциональной классификации расходов бюджетов и детализирует направления финансирования расходов бюджета по целевым статьям.

Экономическая классификация расходов бюджетов является группировкой расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы

России по их экономическому содержанию. *Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов* Российской Федерации является группировкой заемных средств, привлекаемых Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления для покрытия дефицитов соответствующих бюджетов. *Перечень главных распорядителей* средств федерального бюджета утверждается федеральным законом. Расходы федерального бюджета по главным распорядителям средств федерального бюджета по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов России, группам расходов, предметным статьям, подстатьям и элементам расходов экономической классификации расходов бюджетов утверждаются законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Ведомственная классификация расходов бюджетов субъектов Федерации отражает распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств бюджетов субъектов Федерации по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, группам расходов, предметным статьям, подстатьям и элементам расходов экономической классификации расходов бюджетов страны.

Ведомственная классификация расходов местных бюджетов является группировкой расходов местных бюджетов и отражает распределение бюджетных ассигнований среди главных распорядителей средств местных бюджетов по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов России, группам расходов, предметным статьям, подстатьям и элементам расходов экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

Перечень главных распорядителей средств бюджетов субъектов Российской Федерации, распорядителей средств местных бюджетов утверждается соответственно органом исполнительной власти субъекта Федерации и органом местного самоуправления.

Бюджетная классификация касается доходов бюджетов России, функциональной классификации расходов бюджетов страны, экономической классификации расходов ее бюджетов, классификации источников финансирования дефицитов бюджетов Российской Федерации. Она является единой для бюджетов всех уровней бюджетной системы и утверждается федеральным законом.

Федеральные законы, регулирующие отношения, не связанные непосредственно с определением состава и структуры бюджетной классификации Российской Федерации, не должны содержать положений, ее изменяющих. Законодательные (представительные) органы субъектов Федерации и органы местного самоуправления могут производить дальнейшую детализацию объектов бюджетной классификации, касающихся целевых статей и видов расходов, не нарушая общих принципов построения и единства бюджетной классификации России.

Бюджетная система Российской Федерации основана на конкретных принципах. Рассмотрим их.

Принцип единства бюджетной системы Российской Федерации. Он означает единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса в стране, санкций за нарушения ее бюджетного законодательства. Предусмотрен также единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов.

Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы. Он предполагает закрепление соответствующих видов доходов (полностью или частично) и полномочий расходовать средства за органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти ее субъектов и органами местного самоуправления.

Принцип самостоятельности бюджетов. Утверждает право законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления на соответствующем уровне бюджетной системы самостоятельно осуществлять бюджетный процесс. Это, в свою очередь, предполагает наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы, определяемых в соответствии с законодательством. Тем самым обуславливается законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и налоговым законодательством. Отсюда вытекает право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно в соответствии с Бюджетным кодексом определять направления расходования средств соот-

ветствующих бюджетов и источники финансирования их дефицитов. Принцип самостоятельности гарантирует недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения законов (решений) о бюджете (речь идет о суммах превышения доходов над расходами бюджетов и суммах экономии по расходам бюджетов). Предусмотрены также недопустимость компенсации за счет бюджетов других уровней бюджетной системы потерь в доходах и дополнительных расходов, возникших в ходе исполнения законов (решений) о бюджете. Исключение составляют случаи, связанные с изменением законодательства.

Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов означает, что все доходы и расходы бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов и иные обязательные поступления, определенные налоговым и бюджетным законодательством Российской Федерации, законами о государственных внебюджетных фондах, подлежат отражению в бюджетах, бюджетах государственных внебюджетных фондов в обязательном порядке и в полном объеме. Все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов, аккумулированных в бюджетной системе страны.

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

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

Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств. Он требует, чтобы при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных

средств обязательно исходили из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата, используя определенный бюджетом объем средств.

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов предполагает, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Доходы бюджета и поступления от источников финансирования его дефицита не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, за исключением доходов нелевых бюджетных фондов, средств целевых иностранных кредитов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Принцип гласности требует обязательной публикации в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления. Он предполагает также обязательную открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти, либо между законодательным (представительным) и исполнительным органами государственной власти. Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

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

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств. Он требует, чтобы бюджетные средства выделялись в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей. Любые действия, приводящие к нарушению адресности предусмотренных бюджетом средств либо к направлению их на цели, не обозначенные в бюджете, являются нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации.

© Мацкуляк И.Д.

2. Бюджетный дефицит: сущность, источники финансирования и регулирование

Бюджетная политика государства регулирует финансовые потоки между секторами национальной экономики, формирует государственные фонды денежных ресурсов и обеспечивает решение социально-экономических задач по предоставлению коллективных и индивидуальных благ в виде товаров и услуг за счет ресурсов бюджетной системы и государственных внебюджетных фондов.

Сущность, причины и формы бюджетного дефицита

Бюджетный дефицит выступает как сложная финансово-экономическая категория, в которой отражаются и проявляются пропорции бюджетной системы, взаимосвязи между потоками доходов государства.

Категория «бюджетного дефицита» является результатом и критерием эффективности взаимодействия государства с производственной и социальной сферами, банковской системой, финансовым рынком, внешним рынком.

Как параметр бюджетной системы *бюджетный дефицит означает превышение расходов над доходами* и соответствующую потребность в дополнительных источниках финансирования расходов государства. Бюджетный дефицит может отсутствовать, и в этом случае проявляется новая форма бюджетных взаимосвязей — бюджетный профицит (излишек финансовых ресурсов государства над его расходами). Возможна и ситуация равенства суммы доходов и расходов бюджета, отражающая бюджетное равновесие.

Наличие бюджетных дефицитов может вызываться широким комплексом причин финансового, экономического, политического характера: кризисными явлениями в экономике и финансах реального сектора; неустойчивостью денежно-кредитной системы; колебаниями на финансовом рынке; нестабильностью цен мирового рынка; неэффективностью курса реформ и политики правительства; чрезвычайными обстоятельствами и необходимостью увеличения оборонных расходов; финансовой зависимостью от иностранных государств и необходимостью высоких затрат на обслуживание и погашение внешнего государственного долга.

Бюджетный дефицит имеет распределительную (перераспределительную), фондообразующую, стимулирующую и контрольную функции, проявляющиеся в специфических формах.

В функции *распределения (перераспределения)* роль бюджетного дефицита состоит в регулировании и направлении некоторой части ресурсов общества в распоряжение государства сверхустоявшихся и заранее установленных финансовых пропорций. *Фондообразующая функция* бюджетного дефицита проявляется в формировании определенного добавочного фонда централизованных бюджетных ресурсов за счет перераспределения финансовых ресурсов других звеньев финансовой системы. *Стимулирующая функция* бюджетного дефицита реализуется в заинтересованности государства, общественных и частных субъектов экономических отношений в эффективном функционировании всей бюджетно-финансовой системы и эффективном использовании источников бюджетного дефицита и мобилизуемых через этот механизм финансовых ресурсов. *Контрольная функция* бюджетного дефицита отражает необходимость сбалансированности финансовых потребностей и возможностей государства, ограничения централизации и огосударствления финансовой системы, изъятия ВВП посредством налогов, установленных государством.

Понятие дефицита (профицита) применимо не только к бюджетной системе Российской Федерации, но и к государственным внебюджетным фондам, финансам (бюджетам) корпораций, холдингов, банков. Многоуровневый характер бюджетного устройства страны допускает реальную возможность появления дефицитов в нижестоящих звеньях. В системе государственных и муниципальных финансов могут иметь место следующие виды бюджетных дефицитов: консолидированного и федерального бюджета страны; консолидированных бюджетов субъектов Федерации; республиканских, краевых, областных, окружных бюджетов; государственных внебюджетных фондов (пенсионного, социального страхования; обязательного медицинского страхования); внебюджетных фондов субъектов Федерации; внебюджетных фондов органов местного самоуправления.

В многоуровневой и децентрализованной бюджетной системе нередко возникают противоположные тенденции и неоднозначные явления: на федеральном уровне бюджетный дефицит может сокращаться, а на уровне субъектов Федерации он может расти.

Такая тенденция наблюдалась в 2001—2002 гг. вследствие повышения доли централизации налоговых доходов и появления выпадающих доходов у бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов. Это связано с тем, что были приняты решения о полном (100%) зачислении поступлений налога на добавленную стоимость (НДС) в федеральный бюджет (раньше 25-15% НДС направлялось в территориальные бюджеты), а также из-за снижения ставки налога на прибыль с 35 до 24%.

Поэтому, несмотря на самостоятельность бюджетов, регулирование бюджетных дефицитов в Российской Федерации должно строиться на единой концептуальной основе и решаться при эффективном взаимодействии бюджетов всех уровней.

Дефицит государственного бюджета не является однозначно негативным явлением. Его характер и роль должны оцениваться с учетом причин возникновения, направлений и целей использования мобилизуемых дополнительных финансовых ресурсов, источников и методов финансирования (см. схему).

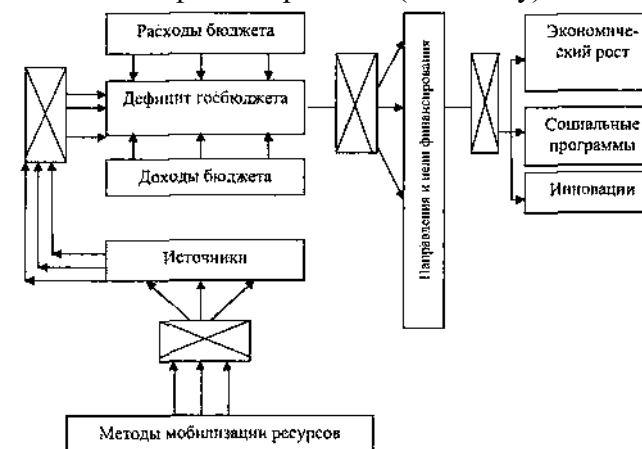


Схема общего механизма бюджетного дефинитного финансирования

В США со времен Великой депрессии (1929) до 2000 г. было всего десять годовых бездефицитных бюджетов, федеральный бюджет за этот период в номинальном выражении увеличился более чем в 500 раз и в настоящее время по своему потенциалу в долларовом выражении почти в 40 раз больше федерального бюджета Российской Федерации.

Источники и методы финансирования бюджетного дефицита

Существуют разнообразные источники финансирования бюджетного дефицита, особенно в условиях устойчивого экономического роста и наличия достаточной массы не вовлеченных в реальный инвестиционный процесс финансовых ресурсов у населения, банков и финансового рынка.

По формам собственности источники финансирования бюджетного дефицита можно разделить на собственные и заемные. К собственным источникам относятся поступления ресурсов от имущества, находящегося в собственности государства и местного самоуправления. Поступления от этих источников носят безвозвратный характер. Заемные источники привлекаются как временно свободные ресурсы финансового рынка и носят возвратный характер, относятся на увеличение государственного долга, требуют процентных расходов по их обслуживанию.

Таблица 1

Источники финансирования дефицита федерального бюджета

Внутренние источники				
Поступления от продажи государственного имущества, в том числе от реализации запасов драгоценных металлов и драгоценных камней	Кредиты банковской системы	Государственные займы на финансовом рынке	Бюджетные ссуды	Изменения остатков средств на счетах в банках (-, +)
Внешние источники				
Кредиты международных финансовых организаций	Кредиты правительств иностранных государств	Государственные займы от размещения ценных бумаг за рубежом	Кредиты иностранных банков и фирм	

Заемные источники классифицируются на внутренние и внешние. По способу привлечения относятся к кредитам и займам, имея в виду, что кредиты предоставляются на основе договоров и соглашений, а займы реализуются посредством эмиссии государственных ценных бумаг (табл. 1).

Основными особенностями финансирования дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов

является ограничение (запрещение) их доступа к внешним источникам и отсутствие у них ресурсов от реализации запасов валютных ценностей (драгоценных металлов и драгоценных камней), поскольку большинство субъектов Федерации и тем более органов местного самоуправления не имели ни экономической, ни правовой возможности реализовать соответствующие фонды, за исключением отдельных регионов, которым такое право было временно предоставлено некоторым субъектам Российской Федерации в соответствии с договорами о разграничении полномочий с федеральным центром.

Источники финансирования дефицита бюджетов на всех уровнях утверждаются органами законодательной (представительной) власти в законе о бюджете на очередной финансовый год по основным видам привлеченных средств.

Бюджетный кодекс Российской Федерации содержит статью, ограничивающую суверенитет России в использовании ее золотовалютных ресурсов в финансировании бюджетного дефицита. Кредиты Банка России, а также приобретение им долговых обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований при их первичном размещении не могут быть источниками финансирования дефицита бюджета.

Источники финансирования бюджетного дефицита взаимосвязаны со способами дефицитного финансирования. Способы финансирования дефицита характеризуются специфическими финансовыми инструментами и технологиями, посредством которых финансовые ресурсы из других финансовых сфер и финансовых потоков попадают в бюджетную систему государства. Используются следующие способы финансирования дефицита государственного бюджета:

- 1) дополнительные налоговые поступления от принятия новых законодательных решений и улучшения налогового администрирования;
- 2) займы на внутреннем и внешнем рынках;
- 3) долговые обязательства (кредиты);
- 4) кредитно-денежная эмиссия;
- 5) использование переходящих или временно свободных остатков бюджетных средств на счете Федерального казначейства;
- 6) привлечение средств из стабилизационных фондов (находятся в стадии освоения).

Реальными источниками внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета в 1999-2001 гг. являлись поступления от выпуска и размещения государственных ценных бумаг (государственных краткосрочных облигаций - ГКО и облигаций федеральных займов — ОФЗ), поступления от приватизации объектов государственности и реализации драгметаллов и драгоценных камней из государственных запасов. Они использовались на обслуживание и погашение внутреннего госдолга и покрытие кассовых разрывов.

Сальдо по источникам внешнего финансирования дефицита бюджета было отрицательным: средства федерального бюджета расходовались на обслуживание и погашение внешнего государственного долга, внешние заимствования в последние годы являются незначительными.

В Российской Федерации кредитно-денежная эмиссия как способ финансирования бюджетного дефицита не используется и защищена бюджетно-банковским законодательством. Дополнительные налоговые поступления учитываются при составлении проектов бюджетов и Бюджетным кодексом РФ не рассматриваются как способ финансирования бюджетного дефицита.

Все более активно стал осваиваться способ резервирования бюджетных доходов, хотя это и не предусмотрено в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Федеральным законом «О Федеральном бюджете на 2002 год» создан финансовый резерв за счет профицита бюджета в сумме 109,8 млрд руб. и свободных остатков средств федерального бюджета на счетах Федерального казначейства по состоянию на 1 января 2002 г.

Средства финансового резерва могут использоваться только на замещение внутренних и внешних источников финансирования дефицита федерального бюджета и погашение государственного долга Российской Федерации. Эти крупные финансовые ресурсы правительство может размещать на финансовых рынках в государственных ценных бумагах (в том числе правительств иностранных государств). Управление средствами финансового резерва осуществляется Министерством финансов Российской Федерации в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

В западных экономических теориях политика бюджетного дефицита рассматривается преимущественно в аспекте проблем экономического роста и обеспечения полной занятости. В рос-

сийской правительственной бюджетной политике проблемы бюджетного дефицита увязываются только в плане подавления инфляции и уплаты внешнего долга.

Различают два типа бюджетно-налоговой политики, в которой формируется тот или иной подход к бюджетному дефициту.

Стимулирующая бюджетно-налоговая политика имеет своей целью преодоление циклического спада экономики и предполагает увеличение государственных расходов, снижение налогов или комбинирование этих мер. В долгосрочном подходе политика снижения налогов может привести к росту бюджетного потенциала (снижению бюджетного дефицита) за счет расширения производства и накопления капитала.

Сдерживающая бюджетно-налоговая политика (фискальная рестрикция) ограничивает циклический подъем экономики путем ограничения бюджетных расходов (снижения бюджетного дефицита или его полной нулификации), увеличения налогов или комбинирования этих мер. В краткосрочной перспективе такой тип бюджетно-налоговой политики позволяет снизить инфляцию спроса ценой роста безработицы и спада производства. В долгосрочной перспективе, особенно при минимизации государственных инвестиций, сдерживающая бюджетно-налоговая политика при сочетании с жесткой денежно-кредитной политикой и неэффективным управлением экономикой со стороны государства создает предпосылки для разрушения экономического потенциала, что нередко является реальностью в переходной экономике, в том числе и в России.

Если бюджетный дефицит возникает вследствие необходимости осуществления крупных государственных вложений в развитие экономики и ее модернизацию или в результате чрезвычайных обстоятельств (проведение антитеррористических операций, ликвидация стихийных бедствий или других чрезвычайных ситуаций, например, энергетического кризиса в Приморском крае), то этот Дефицит является *структурным* и необходимым для проведения обоснованной государственной политики по стабилизации экономики и защите интересов общества, когда текущих бюджетных расходов становится недостаточно.

Наряду со структурным может иметь место *циклический* дефицит (излишек), который отражает конъюнктурные явления, неизбежные в капиталистической рыночной экономике. Поэтому од-

ной из основных задач бюджетно-налоговой политики является создание системы встроенных стабилизаторов экономики, которая позволяла бы ослабить эффекты колебательных явлений как в потреблении, так и в накоплении сектора домашних хозяйств, коммерческих организаций и государства.

При дискреционной бюджетно-фискальной политике, характеризующейся целенаправленным изменением величин государственных расходов, налогов и бюджетного сальдо (дефицита или профицита); в период спада создается дефицит госбюджета для увеличения государственных расходов (например, на производственные инвестиции с целью создания новых рабочих мест) или снижения налогов. В период циклического подъема рыночной экономики целенаправленно создается бюджетный профицит.

*Особенности формирования и регулирования
бюджетных дефицитов в переходной экономике*

В переходной экономике бюджетные дефициты (профициты) возникают как в силу общих причин, указанных выше, так и под воздействием специфических особенностей экономической политики рыночных преобразований. Механизм бюджетного дефицита (профицита) искажается, его реальные размеры заглушаются.

Порождая инфляцию общей либерализацией экономических отношений, снятием контроля с предпринимательских доходов и цен в сфере производства и обращения (без создания конкурентной среды), правительство на первых этапах перехода к рынку получает огромные инфляционные налоги, замораживая или задерживая индексацию бюджетных расходов.

В силу этих «ножниц» удастся сжать бюджетный дефицит, частично сбить спрос. В этих же целях используется жесткая денежно-кредитная политика: повышаются до «положительной» ставка рефинансирования Центрального банка и процентные ставки коммерческих банков; урезаются кредиты экономике. Политика бюджетного дефицита в переходной экономике подчинена задачам ограничения инфляции, вызываемой либерализацией и монополизмом экономики. Поэтому она выступает как фактор, противоречащий задачам сохранения экономического потенциала и экономического роста.

В условиях переходной экономики правительство, как правило, не способно эффективно управлять взаимосвязями между конъюнктурой экономики и бюджетными дефицитами или профицитами. Проводится односторонняя и однолинейная бюджетная и монетаристская политика на сдерживание или подавление инфляции за счет резкого ограничения бюджетных расходов по всем основным статьям бюджетной классификации, а также политика сжатия денежной массы, ведущая к хроническому кризису неплатежей.

При несвоевременном отказе от рестрикционной политики, как показывает опыт России и некоторых стран Центральной и Восточной Европы (Польша, Венгрия, Чехия), возникают проблемы глубокой стагнации и длительного спада, предприятия реального сектора лишаются оборотных средств и накоплений, подпадают под пресс высоких налогов и оказываются неспособными не только к инвестиционной деятельности, но нередко и к простому воспроизводству производственных мощностей и кадрового потенциала.

В этот период само явление бюджетного дефицита отражает не только дисбаланс доходов и расходов, а общий финансовый кризис: вслед за глубоким спадом материального производства имеет место спад реальных доходов и расходов государственного бюджета (бюджетной системы). Бюджетная «кривая» вогнута вниз, а не направлена по восходящей колебательной траектории. Бюджетные дефициты не отражают в полной степени глубокий бюджетный кризис, ибо доходы и расходы деформированы, в реальном исчислении их объемы падают, а бюджетные дефициты (т.е. различия номинальных объемов бюджетных доходов и расходов) могут быть незначительными, поскольку государство резко сокращает финансирование многих отраслей и жизненных потребностей страны, учреждений социальной сферы, науки, здравоохранения и образования. Свертываются расходы на финансирование капитальных вложений и вообще на поддержку национальной экономики. Бюджет приобретает «потребительский характер».

Бюджетная система, получившая в начале инфляционного бума большие инфляционные «профициты», очень скоро попадает в ситуацию хронического бюджетного кризиса, нарастающей Дефицитности и сжатия реального бюджетного потенциала с угрозой полномасштабного финансового краха, что и случилось в России в августе 1998 г.

Постепенно некоторые кризисные факторы ослабевают, однако условий для устойчивого экономического роста и бурного подъема экономики на базе научно-технического прогресса либерально-монетаристская политика не создает.

При этом бюджетный дефицит может «укладываться» в границы, признаваемые как достаточно приемлемые для рыночной экономики (табл. 2).

Таблица 2

Основные показатели федерального бюджета (в % ВВП)			
Год	Доходы	Расходы	Дефицит (-) Профицит (+)
1992	15,8	18,9	-3,2
1993	14,9	20,6	-5,8
1994	13,4	23,4	-10
1995	15,1	17,9	-2,8
1996	14,9	18,6	-3,7
1997	13,9	17,6	-3,8
1998	11,9	17,2	-5,3
1999	12,9	14	-1,1
2000	16	14,6	1,5
2001	17,6	14,7	2,9
2002	20,3	18,8	1,5
2003	19,4	17,7	1,7
2004	20,5	16,1	4,4
2005	23,7	16,2	7,5
2006 (оценки)	22,6	16,1	6,5
2007(план)	22,3	17,5	4,8

После 1994 г. пределы колебаний бюджетного дефицита в целом не выходят за границы, близкие к нормальным колебаниям рыночного цикла, а начиная с 2000 г. дефицит «перерастает» в профицит.

В рыночно-трансформируемой экономике нельзя решить задачи антиинфляционной политики и реальной финансовой стабилизации одними инструментами регулирования бюджетной

сбалансированности и денежной массы. Как показывает опыт России и других стран с переходной экономикой, сочетание жесткой бюджетной политики (сжатие на протяжении 15 лет бюджетных расходов в их реальном исчислении) с жесткой денежно-кредитной политикой (исключение ресурсов Центрального банка из источников финансирования бюджетного дефицита и его «отключение» от кредитования народного хозяйства) также не решают проблемы понижения инфляции до однозначного уровня.

Своеобразная политика «двойного стандарта», когда в отношении госсектора, бюджетной сферы, оборонного заказа проводится жесткая бюджетно-финансовая политика, а в частном секторе, вплоть до теневой экономики, политика сверхлиберализации, является причиной, с одной стороны, сжатия внутреннего спроса, инвестиций и стерилизации рублевой денежной массы, следовательно, причиной спада, стагнации или ограничительной модернизации производства, с другой - выступает причиной постоянно высокого уровня инфляции, подпитываемого либерализацией роста цен и доходов в негосударственном секторе.

Бюджетный дефицит в регионах

Бюджетные дефициты различных видов и форм возникают как в силу общих причин, так и вследствие особенностей экономического и финансового состояния того или иного региона, города, территории местного самоуправления. Общими причинами возникновения дефицитов в условиях переходного периода являются кризисное положение части предприятий и снижение их рентабельности и платежеспособности, сокрытие доходов от налогообложения теневой экономикой, рост бюджетных расходов из-за повышения цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий и др. Так, в 2005 г. доля убыточных структур в общем числе коммерческих организаций составила 34,5%; сумма их убытков достигла 249,1 млрд руб., что привело к снижению поступлений в бюджет всех уровней платежей по налогу на прибыль.

Наоборот, сокращение недоимки по налоговым платежам способствует снижению дефицитности бюджетов всех уровней. По результатам 2005 г. недоимка по налоговым платежам в консолидированный бюджет страны в целом по сравнению с 1 января ^004 г. снизилась на 27,5%, в том числе по налогу на добавленную

стоимость - на 20,1%, налогу на прибыль (доход) предприятий и организаций - на 49,9%, налогу на добычу полезных ископаемых - на 81,0%. Вместе с тем велика сумма приостановленных к взысканию платежей в консолидированный бюджет, составившая на 1 января 2006 г. 485,8 млрд руб., а общая сумма налоговой задолженности - 754,3 млрд руб. Такая ситуация может быть характеризована как самовольное льготирование коммерческих структур за счет государства.

В 2005 г. отрицательное влияние на сбалансированность бюджетов, особенно на региональном и местном уровнях, оказал существенно более высокий, чем в среднем по промышленности, рост цен на энергоносители. Так, индекс цен на топливно-энергетические ресурсы составил 139,5% к уровню начала года, в то время как в обрабатывающих отраслях он составил 108,4%. Следовательно, непропорциональный рост затрат бюджетных учреждений на электроэнергию, газ и услуги ЖКХ стал фактором не только перераспределения структуры бюджетных расходов (снижением реальных социальных расходов и бюджетных инвестиций), но и разбалансированности доходной и расходной части региональных и местных бюджетов.

Влияние особенностей социально-экономического положения регионов и территорий местного самоуправления на дефицитность бюджетов этого уровня проявляется в так называемых «регионах донорах» и «регионах реципиентах». Первые обладают большим бюджетно-налоговым потенциалом и способны в принципе самостоятельно, без помощи федерального бюджета и при уплате с территории всех платежей в федеральный бюджет обеспечить бездефицитность своих бюджетов. К таким регионам в России в разные годы рыночных реформ относилась небольшая группа субъектов Федерации (10-12), в том числе Москва, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий АО, Самарская, Липецкая, Белгородская области и др.

Однако даже в бюджетно-достаточных регионах бюджеты нередко формируются с бюджетным дефицитом, вызываемым колебаниями экономической конъюнктуры и политикой местных властей в области бюджетных расходов на нужды территории (более быстрый рост расходов на социальные цели, чем в среднем по стране; высокая инвестиционная активность; соображения политического характера и неурегулированность взаимоотношений с

федеральным Центром; заинтересованность в больших размерах федеральных трансфертов и т.д.).

В период рыночной трансформации бюджетная сбалансированность существенно зависит от состояния денежно-кредитной системы, поскольку она обеспечивает обслуживание счетов бюджетов всех уровней. Бартерные платежи, взаиморасчеты и другие суррогатные денежные инструменты, а также большая взаимная кредиторская и дебиторская задолженность предприятий резко сужали сферу нормальных денежных отношений, на которых базируется бюджетная система. В настоящее время по сравнению с 1992-1999 гг. платежный кризис в основном преодолен и все бюджеты формируются в денежной форме, без использования механизмов взаиморасчетов.

Нормативно-законодательное регулирование дефицитов бюджетов

Государство законодательно воздействует на параметры, определяющие и регулирующие размеры бюджетного дефицита. Один из главных принципов бюджетной системы Российской Федерации - сбалансированность бюджетов. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. При составлении, утверждении и исполнении бюджета органы власти и управления должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета. При этом сбалансированность бюджета должна достигаться на основе обеспечения эффективности и экономности использования бюджетных средств, что означает получение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижение наилучшего результата с использованием ожидаемого бюджетом объема средств.

Нормативное регулирование размеров бюджетного дефицита, предусмотренное Бюджетным кодексом Российской Федерации, определяет следующее:

размер дефицита федерального бюджета не может превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации;

размер дефицита бюджета субъекта Российской Федерации не может превышать 15% объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета финансовой помощи из федерального бюджета: указанный предельный размер дефицита на региональном уровне можно повысить на величину поступлений от продажи имущества субъекта Федерации в случае утверждения этой статьи доходов бюджетным законом субъекта Федерации;

размер дефицита местного бюджета, утвержденный нормативным актом представительного органа местного самоуправления о бюджете на соответствующий год, не может превышать 10% объема доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации с возможностью превышения этого предела на сумму доходов от продажи имущества местного самоуправления.

В Российской Федерации внедряются нормативно-законодательные бюджетные технологии, четко регулирующие исполнение обязательств государства перед секторами экономики, бюджетной сферой и населением. Если в процессе исполнения федерального бюджета происходит снижение объема поступлений доходов федерального бюджета или поступлений из источников финансирования дефицита федерального бюджета, что приводит к неполному финансированию расходов, то вводится режим сокращения расходов федерального бюджета (секвестр). Решение о введении секвестра принимает правительство, если годовые бюджетные назначения уменьшаются не более чем на 10%, или же федеральным законом в случае сокращения ассигнований более чем на 10%. При секвестровании бюджета должен соблюдаться принцип пропорциональности сокращения расходов в отношении всех главных распорядителей бюджетных средств и всех программ на текущий финансовый год.

Продолжение политики обеспечения профицитное™ бюджетной системы для выплаты внешнего долга осуществляется за счет существенного сокращения государственных расходов на внутренние потребности Российской Федерации, мобилизацией налоговых и других доходных источников для обеспечения финансирования внешних долгов. В перспективном финансовом плане и федеральном бюджете, при формировании Стабилизационного фонда, т.е. расходов на внутренние цели, целесообразно пересмотреть политику ограничения и пониже-

ния относительной доли непроцентных расходов в доходах бюджетной системы и использовать возможности регулируемого бюджетного дефицита как в целях более ощутимого финансирования отраслей реального сектора в русле провозглашенной стратегии ускорения темпов роста российской экономики, что позволит преодолеть негативные процессы в инновационном развитии и усилить ориентацию на социальную и рыночную экономику.

Выводы

Бюджетный дефицит или профицит характеризуют сбалансированность бюджетной системы и тип финансово-бюджетной политики. Бюджетный дефицит не является только негативным фактором: в современной финансовой политике большинство развитых стран используют дефицитное бюджетное финансирование как источник ускорения экономического роста, создания дополнительных рабочих мест и инноваций. В Российской Федерации с 2000 г. проводится политика бюджетного профицита; с 2004 г. создается Стабилизационный фонд. Такая политика существенно сокращает финансирование роста национальной экономики, обороны, социальной сферы, обеспечения здоровья новых поколений. Необходимы современные формы и новые механизмы антиинфляционной политики, в том числе практикуемые в США и странах еврозоны, без «стерилизации» валютных ресурсов от экспорта энергоносителей, а, наоборот, их «отоваривание» новыми, в том числе и зарубежными, технологиями и развитием рынка инноваций, инвестиций, с созданием новых рабочих мест, вложением ресурсов в развитие человеческого потенциала без откладывания на отдаленное будущее.

Контрольные вопросы и задания

1. Охарактеризуйте бюджетную систему государства.
2. В чем суть бюджета как экономической категории?
3. Назовите функции бюджета и их содержание.
4. Назовите звенья бюджетной системы России:
- 5- Определите основные принципы построения бюджетной системы Российской Федерации.

6. Перечислите федеральные, региональные и местные налоги.
7. Назовите расходы, которые финансируются только из федерального, региональных и местных бюджетов.
8. Охарактеризуйте, как реализуются на практике принципы построения бюджетной системы Российской Федерации.
9. Объясните причины, согласно которым осуществляется закрепление расходов на науку, образование, здравоохранение, ЖКХ, национальную оборону, правоохранительную и международную деятельность, судебную власть и социальную политику за разными уровнями бюджетной системы Российской Федерации.
10. Выберите правильные ответы:
 - 1) Федеральный бюджет — это:
 - а) счет доходов и расходов государства;
 - б) все источники доходов государства;
 - в) все статьи государственных расходов;
 - г) все ответы верны.
 - 2) Бюджет существует:
 - а) только у государства;
 - б) у государства и предприятий реального сектора экономики;
 - в) у всех экономических субъектов;
 - г) у важных структур федерального уровня.
 - 3) В государствах с федеративным устройством бюджет имеет:
 - а) многоуровневый характер;
 - б) трехуровневый характер;
 - в) двухуровневый характер;
 - г) одноуровневый характер.

Список литературы

- Бюджетный кодекс Российской Федерации. М., 1998.
- Государственные и муниципальные финансы: Учебник / Под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. М., 2003.
- Мацкуляк И.Д. Экономика: Научные очерки. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2005.

© Любимцев Ю.И.

Глава 9

ОРГАНИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

Бюджетный процесс представляет собой регламентированную законодательством деятельность органов власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению центрального и региональных (местных) бюджетов. Его содержание определяется государственным и бюджетным устройством страны, бюджетными правами соответствующих органов власти и юридических лиц.

Бюджетное устройство — взаимосвязь между отдельными звеньями бюджетной системы государства, организация и принципы ее построения. Оно определяется характером и особенностями государственной власти. В унитарных государствах местные бюджеты своими доходами и расходами не входят в государственный бюджет, а в федеративных государствах — не включаются в бюджеты субъектов Федерации, причем доходы и расходы последних не входят в федеральный бюджет.

В систему органов, обладающих бюджетными полномочиями, входят финансовые органы, органы денежно-кредитного регулирования, органы государственного (муниципального) финансового

контроля. Каждый орган имеет собственные задачи и действует в пределах закрепленных за ним полномочий.

Участниками бюджетного процесса являются Президент Российской Федерации, органы законодательной (представительной) власти, органы исполнительной власти (высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, главы местного самоуправления, финансовые органы, органы, осуществляющие сбор доходов бюджетов, другие уполномоченные органы); органы денежно-кредитного регулирования; органы государственного и муниципального финансового контроля; государственные внебюджетные фонды; главные распорядители и распорядители бюджетных средств; иные органы, на которые законодательством Российской Федерации, субъектов Федерации возложены бюджетные, налоговые и иные полномочия.

Участниками бюджетного процесса являются также бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, другие получатели бюджетных средств, а также кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджетов.

1. Основы составления проектов бюджетов

Составлению проектов бюджетов предшествуют разработка прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований и отраслей экономики, а также подготовка сводных финансовых балансов. На основании последних органы исполнительной власти разрабатывают проекты бюджетов. Проекты составляются с учетом необходимости достижения минимальных государственных социальных стандартов на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг. Существуют и другие нормы (нормативы), установленные законодательством Российской Федерации, ее субъектов, правовыми актами органов местного самоуправления.

Составление проектов бюджетов — исключительная прерогатива Правительства Российской Федерации, соответствующих органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Непосредственно проекты бюджетов составляют Министерство финансов Российской Федерации,

финансовые органы субъектов Федерации и муниципальных образований.

В целях своевременного и качественного составления проектов бюджетов финансовые органы имеют право получать необходимые сведения от финансовых органов другого уровня бюджетной системы России, а также от иных государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц.

Для составления проектов бюджетов необходим широкий круг данных. Прежде всего, нужны сведения о налоговом законодательстве, действующем к началу разработки проекта бюджета, о нормативах отчислений от собственных и регулирующих доходов бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации, о предполагаемых объемах финансовой помощи, предоставляемой из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации. Также важно иметь данные о видах и объемах расходов, передаваемых с одного уровня бюджетной системы Российской Федерации на другой, о нормативах финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг и о нормативах минимальной бюджетной обеспеченности.

Составление проекта бюджета требует соблюдения нескольких главных условий.

Первым из них стоит *Бюджетное послание Президента России*. Оно направляется Федеральному Собранию Российской Федерации не позднее марта того года, который предшествует очередному финансовому году. В нем определяется бюджетная политика государства на очередной финансовый год. Большое значение имеет такое условие, как *прогноз социально-экономического развития* соответствующей территории на очередной финансовый год. Он разрабатывается на основе данных социально-экономического развития региона за последний отчетный период, прогноза социально-экономического развития территории до конца базового года и тенденций развития экономики и социальной сферы на планируемый финансовый год. Прогноз должен быть добротным и составляться заблаговременно*. Необходимы и *Основные направления бюджетной и налоговой политики* соответствующей территории на очередной финансовый год.

* Изменение прогноза социально-экономического развития территории в ходе составления и рассмотрения проекта бюджета влечет за собой изменение **основных** характеристик проекта бюджета.

Одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год составляется *перспективный финансовый план*. Это делается на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований. Он содержит данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных или муниципальных заимствований и финансированию основных расходов бюджета. Этот план законодательно не утверждается. Его задача состоит в информировании законодательных (представительных) органов о предполагаемых среднесрочных тенденциях развития экономики и социальной сферы. Применяется также комплексное прогнозирование финансовых последствий разрабатываемых реформ, программ, законов. Выявляется необходимость и возможность осуществления в перспективе мер в области финансовой политики, отслеживаются негативные долгосрочные тенденции для своевременного принятия соответствующих мер.

Перспективный финансовый план разрабатывается на три года. Первый — это год, на который составляется бюджет, следующие два года — плановый период, на протяжении которого прослеживаются реальные результаты заявленной экономической политики. Исходной базой для формирования перспективного финансового плана является бюджет на текущий год. Перспективный финансовый план ежегодно корректируется с учетом показателей уточненного среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Федерации, муниципального образования, при этом плановый период сдвигается на один год вперед.

Для составления проекта бюджета необходим *прогноз сводного финансового баланса* по соответствующей территории на очередной финансовый год. Баланс состоит из всех доходов и расходов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов в определенном регионе. Баланс финансовых ресурсов составляется на основе отчетного баланса финансовых ресурсов за предыдущий год в соответствии с прогнозом социально-экономического развития той или иной территории.

План развития государственного или муниципального сектора экономики соответствующей территории на очередной финансо-

вый год включает в себя перечень и сводный план финансово-хозяйственной деятельности федеральных казенных предприятий, перечень и сводный план финансово-хозяйственной деятельности государственных или муниципальных унитарных предприятий. Составной частью плана является программа приватизации (продажи) государственного или муниципального имущества и приобретения имущества в государственную или муниципальную собственность. Нужны также сведения о предельной штатной численности государственных или муниципальных служащих и военнослужащих по главным распорядителям бюджетных средств.

В *план развития государственного сектора* экономики федерального уровня включается в форме сводного плана по главным распорядителям бюджетных средств план предоставления государственных или муниципальных услуг бюджетными учреждениями. Он составляется в зависимости от цели функционирования конкретного главного распорядителя, распорядителя бюджетных средств, бюджетного учреждения, государственного или муниципального унитарного предприятия.

При этом федеральный орган исполнительной власти разрабатывает и утверждает нормативы финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных или муниципальных услуг. Последние используются при расчете финансирования государственного заказа на государственные или муниципальные услуги, выполняемые государственными, муниципальными унитарными предприятиями или иными юридическими лицами.

При составлении проектов бюджетов большое значение имеют *долгосрочные целевые программы*, разрабатываемые органом исполнительной власти, органом местного самоуправления. Они подлежат утверждению соответствующим законодательным (представительным) органом, представительным органом местного самоуправления.

Перечень долгосрочных целевых программ составляется органом исполнительной власти, органом местного самоуправления в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации и прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории и определяемыми на основе этих прогнозов приоритетами.

Долгосрочная целевая программа, предлагаемая к утверждению и финансированию за счет бюджетных средств или средств

государственного внебюджетного фонда, обычно содержит технико-экономическое обоснование, прогноз ожидаемых социально-экономических (экологических) результатов реализации программы, наименование заказчика указанной программы, сведения о распределении объемов и источников финансирования по годам; другие документы и материалы, необходимые для ее утверждения. Заказчиком долгосрочной целевой программы может быть орган государственной власти или орган местного самоуправления. Непосредственному составлению проекта бюджета на очередной финансовый год предшествует подготовка ряда документов и материалов, составленных на данный год. К ним относятся прогноз социально-экономического развития соответствующей территории, основных напращений бюджетной и налоговой политики на соответствующей территории, прогноз сводного финансового баланса данной территории.

Одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год составляются прогноз консолидированного бюджета соответствующей территории, адресная инвестиционная программа, план развития государственного или муниципального сектора экономики, структура государственного или муниципального долга и программа внутренних и внешних заимствований, предусмотренных для покрытия дефицита бюджета. Обязательно оцениваются потери бюджета от предоставленных налоговых льгот, ожидаемое исполнение бюджета за текущий финансовый год, другие документы и материалы, предусмотренные Бюджетным кодексом Российской Федерации*

Порядок составления *проекта федерального бюджета* предполагает начало работы не позднее чем за 10 месяцев до начала очередного финансового года. Сроки составления проекта федерального бюджета, а также порядок работы над документами и материалами, обязательными для представления одновременно с проектом федерального бюджета, определяются Правительством Российской Федерации.

Уполномоченный орган исполнительной власти организует разработку прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год. Производит-

* Законами субъектов Российской Федерации, правовыми актами органов местного самоуправления может быть предусмотрено составление и иных документов и материалов.

ся также уточнение параметров среднесрочного прогноза социально-экономического развития страны, положенного в основу перспективного финансового плана.

Проектировки основных показателей федерального бюджета на среднесрочную перспективу разрабатываются одновременно с проектом федерального бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочной программы Правительства Российской Федерации, среднесрочного прогноза социально-экономического развития и прогноза Сводного финансового баланса по территории Российской Федерации.

Первый этап формирования федерального бюджета - разработка федеральными органами исполнительной власти и выбор Правительством Российской Федерации *плана-прогноза* функционирования экономики на очередной финансовый год, содержащего основные макроэкономические показатели, характеризующие состояние экономики. На его основе Минфин России разрабатывает основные характеристики федерального бюджета и распределяет расходы федерального бюджета на очередной финансовый год в соответствии с функциональной классификацией расходов бюджетов страны и проектировок основных доходов и расходов федерального бюджета на среднесрочную перспективу.

Одновременно правительством страны рассматриваются предложения о соотношениях между величиной прожиточного минимума, с одной стороны, и минимальным размером оплаты труда, минимальным размером пенсии по старости, минимальными размерами стипендий, пособий и других социальных выплат — с другой. Изучаются также предложения о порядке индексации заработной платы работников бюджетной сферы и государственных пенсий, денежного содержания федеральных государственных служащих, денежного довольствия военнослужащих в очередном финансовом году и на среднесрочную перспективу.

Принятые Правительством Российской Федерации основные характеристики федерального бюджета на очередной финансовый год и распределение расходов федерального бюджета на очередной финансовый год в соответствии с функциональной классификацией расходов бюджетов могут быть представлены в виде информации палатам Федерального Собрания Российской Федерации по их запросам.

Минфину России предоставляется двухнедельный срок со дня принятия правительством основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и распределения расходов федерального бюджета на очередной финансовый год в соответствии с функциональной классификацией расходов бюджетов страны. По его истечении министерство направляет бюджетные проектировки федеральным органам исполнительной власти для распределения по конкретным получателям средств федерального бюджета, уведомляет органы исполнительной власти субъектов Федерации о методике формирования межбюджетных отношений на очередной финансовый год и на среднесрочную перспективу.

Второй этап формирования федерального бюджета - распределение федеральными органами исполнительной власти *предельных объемов бюджетного финансирования* на очередной финансовый год в соответствии с функциональной и экономической классификациями расходов бюджетов Российской Федерации и по получателям бюджетных средств. Ведется также разработка указанными органами предложений о проведении структурных и организационных преобразований в отраслях экономики и социальной сфере, об отмене нормативных правовых актов, исполнение которых влечет расходование бюджетных средств, не обеспеченное реальными источниками финансирования в очередном финансовом году, о приостановлении действия указанных нормативных правовых актов или об их поэтапном введении.

Одновременно уполномоченный орган исполнительной власти формирует перечень федеральных целевых программ, подлежащих финансированию из средств федерального бюджета в очередном финансовом году, согласовывает объемы их финансирования в предстоящем году и на среднесрочную перспективу. Несогласованные вопросы по бюджетным проектировкам в предстоящем году и на среднесрочную перспективу подлежат рассмотрению межведомственной правительственной комиссией, возглавляемой министром финансов.

Разработка и согласование федеральными органами исполнительной власти показателей проекта федерального бюджета на очередной финансовый год, представляемых одновременно с ним документов и материалов, законопроектов завершаются не позднее 15 июля накануне очередного финансового года. Это документы и законопроекты об увеличении минимального размера

оплаты труда, о минимальном размере государственных пенсий, о порядке индексации заработной платы работников бюджетной сферы и государственных пенсий в очередном финансовом году. Представляется также составляемый в виде приложения к проекту закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год перечень законодательных актов, действие которых отменяется или приостанавливается на очередной финансовый год в связи с тем, что бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию.

Затем в течение месяца (с 15 июля по 15 августа) Правительство России рассматривает прогноз социально-экономического развития страны на очередной финансовый год, уточненные параметры прогноза социально-экономического развития на среднесрочную перспективу, проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год, проект перспективного финансового плана, другие документы и материалы, характеризующие бюджетно-финансовую политику в очередном финансовом году и на среднесрочную перспективу, представленные Министерством финансов, Министерством экономического развития и торговли РФ, другими федеральными органами исполнительной власти. После этого правительство утверждает проект федерального закона о федеральном бюджете для внесения его в Государственную Думу.

2. Рассмотрение и утверждение бюджетов

Бюджетный процесс охватывает четыре стадии бюджетной Деятельности: составление проекта бюджета, рассмотрение и утверждение бюджета, исполнение бюджета, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета. Все стороны бюджетного процесса взаимосвязаны и взаимообусловлены. Они являются прямым отражением не только экономической жизни общества, но и политической культуры. Продолжительность всех стадий различна по странам, но в большинстве из них, подобно России, процесс длится более трех лет. Составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджетов разных уровней в нашей стране, а также контроль над их исполнением регулируются законами Российской Федерации, законами республик в ее составе и другими нормативными документами.

Первая и вторая стадии бюджетного процесса (составление, рассмотрение и утверждение) продолжаются более года. Третья стадия (исполнение бюджета) - один год. Составление отчета об исполнении бюджета и его утверждение (четвертая стадия) - около полугода. Для завершения исполнения бюджета кроме бюджетного периода (финансового года) предоставляется *льготный период* продолжительностью в один месяц, в течение которого заканчиваются операции по обязательствам, принятым в рамках исполнения бюджета. Финансовый год вместе с льготным периодом носит название *счетного периода*.

Действующим в настоящее время Бюджетным кодексом РФ предусматривается, что Правительство Российской Федерации представляет Государственной Думе Федерального Собрания России проект закона о федеральном бюджете на предстоящий год не позднее 26 августа текущего года. Государственная Дума рассматривает его в четырех чтениях. При этом федеральные законы о внесении изменений и дополнений в законодательные акты России о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на очередной финансовый год должны быть приняты Государственной Думой до утверждения основных характеристик федерального бюджета в первом чтении. Федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов, о повышении минимального размера пенсии, о порядке индексации и перерасчета государственных пенсий, о повышении минимального размера оплаты труда должны быть приняты Государственной Думой до рассмотрения во втором чтении проекта закона о федеральном бюджете.

В случае отклонения (непринятия) Государственной Думой федеральных законов о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство, а также в законодательные акты России о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды до рассмотрения в первом чтении проекта закона о федеральном бюджете расчеты по всем показателям осуществляются на основе законодательства страны.

В течение 15 дней со дня внесения в Государственную Думу проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год ее комитеты готовят и направляют в Комитет по бюджету заключения по указанному законопроекту и предложения о его принятии или об отклонении, а также предложения и рекомендации по предмету первого чтения.

На основании заключений комитетов Государственной Думы и субъектов права законодательной инициативы комитет по бюджету готовит свое заключение по указанному законопроекту, а также проект постановления Государственной Думы о принятии в первом чтении проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и об основных характеристиках федерального бюджета на очередной финансовый год и представляет их на рассмотрение нижней палаты Федерального Собрания.

При рассмотрении в первом чтении проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Государственная Дума заслушивает доклад Правительства Российской Федерации, содоклады комитета по бюджету и второго профильного комитета, ответственного за рассмотрение предмета первого чтения, 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 закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Государственная Дума может передать указанный законопроект в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик федерального бюджета. Ее составляют из представителей Государственной Думы, Совета Федерации и правительства страны. Ее задача - разработать согласованный вариант основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год в соответствии с предложениями и рекомендациями, изложенными в заключениях комитетов, ответственных за рассмотрение предмета первого чтения, и заключении комитета Совета Федерации, ответственного за рассмотрение бюджета. Дума может вернуть указанный законопроект Правительству Российской Федерации на доработку либо поставить вопрос о доверии правительству.

* Они определены ст. 199 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Что происходит в случае отклонения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и передачи его в согласительную комиссию? Последняя в течение 10 дней разрабатывает вариант основных характеристик, федерального бюджета. Вариант должен быть согласован с внесенными на рассмотрение Государственной Думы законопроектами на предмет изменений и дополнений в законодательные акты о налогах и сборах, а также проектом программы государственных внешних заимствований с целью финансирования дефицита федерального бюджета.

По итогам рассмотрения в первом чтении проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год принимается постановление Государственной Думы. Одновременно она устанавливает основные характеристики федерального бюджета на очередной финансовый год.

Если нижняя палата не принимает решения по основным характеристикам федерального бюджета, предложенным согласительной комиссией, проект закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год считается повторно отклоненным в первом чтении. При этом Государственная Дума не имеет права повторно направить указанный законопроект в согласительную комиссию или вернуть его в Правительство Российской Федерации. Повторное отклонение проекта закона о федеральном бюджете возможно лишь в случае, если Государственная Дума ставит вопрос о доверии правительству страны.

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 закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год он может быть возвращен на доработку Правительству Российской Федерации. Оно в течение 20 дней дорабатывает указанный законопроект с учетом предложений и рекомендаций, изложенных в заключениях комитета по бюджету и комитета Государственной Думы по экономической политике, вносит доработанный законопроект на повторное рассмотрение нижней палаты 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 России в связи с отклонением проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год вновь сформированное Правительство Российской Федерации представляет новый вариант проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год не позднее 30 дней после формирования.

При рассмотрении Государственной Думой проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год во втором чтении утверждаются расходы федерального бюджета по разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации в пределах общего объема расходов федерального бюджета, утвержденного в первом чтении. Утверждается также размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации. Государственная Дума рассматривает во втором чтении указанный законопроект в течение 15 дней со дня его принятия в первом чтении.

Субъекты права законодательной инициативы направляют в комитет по бюджету поправки по расходам федерального бюджета по разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации. В соответствии с указанными поправками комитет по бюджету разрабатывает и вносит на рассмотрение Государственной Думы проект ее постановления о принятии во втором чтении проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и о распределении расходов федерального бюджета на очередной финансовый год по разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации. Если Государственная Дума отклоняет во втором чтении проект закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год, она передает указанный законопроект в согласительную комиссию.

При рассмотрении проекта в третьем чтении утверждаются: расходы федерального бюджета по подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации и главным распорядителям средств федерального бюджета по всем четырем уровням функциональной классификации расходов бюджетов России; распределение средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации по самим субъектам;

расходы федерального бюджета на финансирование федеральных целевых программ, федеральной адресной инвестиционной программы на очередной финансовый год в пределах расходов, утвержденных во втором чтении по разделам федерального бюджета; программы предоставления гарантий Правительства РФ на очередной финансовый год. Утверждаются также программы предоставления средств федерального бюджета на возвратной основе по каждому виду расходов, программа государственных внешних заимствований РФ на очередной финансовый год, программа государственных внутренних заимствований РФ, программа предоставления РФ государственных кредитов иностранным государствам на очередной финансовый год, перечень законодательных актов, действие которых отменяется или приостанавливается на очередной финансовый год в связи с тем, что бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию.

Государственная Дума рассматривает в третьем чтении проект закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в течение 25 дней со дня принятия указанного законопроекта во втором чтении.

В течение 10 дней комитет Государственной Думы по бюджету проводит экспертизу представленных поправок, готовит сводные таблицы поправок по разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации и главным распорядителям средств федерального бюджета по всем четырем уровням функциональной классификации расходов бюджетов России, рассматриваемым в третьем чтении, и направляет указанные таблицы в соответствующие профильные комитеты. Дальнейшему рассмотрению подлежат исключительно поправки, прошедшие экспертизу в комитете по бюджету и Правительстве Российской Федерации.

Общая сумма ассигнований по каждому разделу функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации с учетом принятых поправок не должна превышать сумму расходов по соответствующему разделу, утвержденному во втором чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

При рассмотрении в третьем чтении проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год поправки субъектов права законодательной инициативы, предусматривающие увеличение расходов на отдельные объекты федеральной адресной

инвестиционной программы и федеральных целевых программ, отдельные бюджетные учреждения, а также поправки, предусматривающие включение расходов на отдельные объекты, не предусмотренные указанным законопроектом, внесенным Правительством Российской Федерации, не рассматриваются. При этом поправки, предусматривающие сокращение или исключение расходов, рассматриваются как по отдельным объектам, так и в целом по программам, разделам и подразделам функциональной и ведомственной классификаций расходов бюджетов Российской Федерации.

Государственная Дума рассматривает в четвертом чтении проект закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в течение 15 дней со дня принятия указанного законопроекта в третьем чтении. При рассмотрении в четвертом чтении указанный законопроект голосуется в целом. Внесение в него поправок не допускается. Принятый Государственной Думой федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год в течение 5 дней со дня принятия передается на рассмотрение Совету Федерации, который в обязательном порядке рассматривает его в соответствии с Конституцией России.

В течение одного месяца со дня подписания закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Правительство Российской Федерации направляет в Государственную Думу и Совет Федерации для сведения поквартальное распределение доходов и расходов федерального бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Совет Федерации рассматривает закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год в течение 14 дней со дня представления Государственной Думой.

Одобренный Советом Федерации закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год в течение 5 дней со дня одобрения направляется Президенту России для подписания и обнародования. В случае отклонения закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Советом Федерации указанный Федеральный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию. Последняя в течение 10 дней выносит на повторное рассмотрение Государственной Думы согласованный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год, которая повторно рассматривает его в одном чтении. Принятый Государственной Думой в результате повтор-

ного рассмотрения закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год передается в Совет Федерации.

В случае отклонения Президентом России закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год указанный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию. При этом в состав согласительной комиссии включается представитель Президента Российской Федерации.

Таков принятый действующим законодательством порядок рассмотрения и принятия федерального бюджета.

3. Исполнение федерального бюджета

Исполнение федерального бюджета происходит на основании закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации и росписью доходов и расходов бюджета, утверждаемой Минфином России. Обеспечивает исполнение федерального бюджета правительство страны. Оно устанавливает сроки и размеры финансирования расходов федерального бюджета.

Финансирование расходов федерального бюджета производится через главных распорядителей бюджетных средств. В их число входят руководители федеральных органов исполнительной власти и руководители организаций, являющихся прямыми получателями бюджетных средств. После утверждения закона о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год Министерство финансов Российской Федерации в двухнедельный срок доводит до главных распорядителей бюджетных средств поквартальное распределение предусмотренных им бюджетных ассигнований. В свою очередь, главные распорядители бюджетных средств после изучения этой информации должны в пределах выделенных им ассигнований довести объемы поквартального распределения средств до непосредственных получателей.

В ходе исполнения федерального бюджета Минфин России имеет право предоставлять средства на возвратной и платной основе (бюджетные ссуды) сроком не более чем 6 месяцев (в отдельных случаях до конца финансового года) только на мероприятия, утвержденные законом о федеральном бюджете. При этом в доходах федерального бюджета должны быть отражены суммы возврата выданных ссуд и уплаченных процентов по ним.

По решению Правительства Российской Федерации Министерство финансов имеет также право предоставлять отсрочки от уплаты налогов в федеральный бюджет. Такие бюджетные освобождения предоставляются обязательно на возвратной основе. В отдельных случаях с учетом конкретной экономической ситуации Минфину России предоставлено специальное право увеличивать до 10% бюджетные ассигнования на квартал по отдельным министерствам и ведомствам в счет ассигнований последующего квартала.

Если в процессе исполнения бюджета происходит превышение предельного уровня дефицита или значительное снижение поступлений доходов бюджета, то вводится механизм *секвестра расходов*. Он сводится к пропорциональному снижению государственных расходов (на 5, 10, 15%) ежемесячно по всем статьям бюджета в течение оставшегося времени текущего финансового года. Секвестру не подлежат так называемые *защищенные статьи*. К ним относятся зарплата с учетом взносов на социальное страхование, стипендии, государственные пособия, приобретение медикаментов и перевязочных средств и др.

Важно иметь в виду, что исполнение федерального бюджета осуществляется на основе отражения всех операций и средств федерального бюджета в системе балансовых счетов Федерального казначейства. Право открытия и закрытия счетов федерального бюджета, определения их режима принадлежит Федеральному казначейству Единый счет федерального бюджета (единый счет Федерального казначейства) находится в Банке России.

В целях управления средствами федерального бюджета, государственным долгом и совершения платежей Федеральному казначейству предоставлено право открывать и закрывать иные счета федерального бюджета. Счета Федерального казначейства в Банке России и кредитных организациях ведутся на основании Договоров, заключаемых и исполняемых в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, с учетом особенностей, установленных Бюджетным кодексом. Открытие и закрытие счетов федерального бюджета, изменение их режима без соответствующего решения Федерального казначейства не допускаются.

Исполнение федерального бюджета по доходам предусматривает перечисление и зачисление доходов федерального бюджета

на единый счет федерального бюджета, распределение в соответствии с утвержденным федеральным бюджетом федеральных регулирующих налогов, возврат излишне уплаченных сумм доходов, учет доходов федерального бюджета и отчетность о доходах федерального бюджета в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Сводная бюджетная роспись федерального бюджета составляется Министерством финансов Российской Федерации и утверждается его министром в течение 15 дней со дня принятия закона о федеральном бюджете. Утвержденная сводная бюджетная роспись федерального бюджета передается на исполнение Федеральному казначейству и направляется для сведения в Федеральное Собрание и Счетную палату Российской Федерации.

Процедуры *санкционирования расходов* федерального бюджета действуют в целях исключения принятия к финансированию расходов и совершения платежей, не предусмотренных утвержденным федеральным законом о федеральном бюджете или не обеспеченных поступлениями доходов и средствами заимствований федерального бюджета. Санкционирование расходов федерального бюджета предполагает утверждение и доведение бюджетных ассигнований до распорядителей и получателей средств федерального бюджета, а также уточнение смет доходов и расходов распорядителям средств федерального бюджета и бюджетным учреждениям. Оно требует утверждения и доведения до распорядителей и получателей средств федерального бюджета лимитов бюджетных обязательств, а также принятия денежных обязательств получателями средств федерального бюджета. Санкционирование расходов предусматривает подтверждение денежных обязательств федерального бюджета. Порядок и правила санкционирования расходов федерального бюджета устанавливаются Федеральным казначейством в соответствии с Бюджетным кодексом.

На основании сводной бюджетной росписи федерального бюджета и ассигнований из него, сообщенных Федеральным казначейством, орган, исполняющий бюджет, в течение 20 дней со дня утверждения сводной бюджетной росписи федерального бюджета доводит по установленной форме объемы бюджетных ассигнований из федерального бюджета до нижестоящих распорядителей и получателей средств федерального бюджета через органы Федерального казначейства. Изменение бюджетных ассигнований из

федерального бюджета осуществляется министром финансов РФ, главными распорядителями средств федерального бюджета в пределах предоставленных им полномочий.

Объем распорядительных прав получателей средств федерального бюджета на принятие денежных обязательств федерального бюджета устанавливается в порядке утверждения и доведения лимитов бюджетных обязательств. Последние формируются на период, не превышающий три месяца, на основании сводной бюджетной росписи федерального бюджета, доведенных бюджетных ассигнований и прогноза поступления доходов и поступлений из источников финансирования дефицита федерального бюджета. Лимиты бюджетных обязательств для главных распорядителей средств федерального бюджета утверждаются Федеральным казначейством. Распределение бюджетных обязательств между распорядителями и получателями средств федерального бюджета утверждается главными распорядителями средств федерального бюджета.

После утверждения лимиты бюджетных обязательств доводятся до нижестоящих распорядителей и получателей средств федерального бюджета через казначейство в форме уведомления о лимите бюджетных обязательств федерального бюджета. Лимиты бюджетных обязательств доводятся до получателей средств федерального бюджета не позднее чем за 5 дней до начала срока действия указанных лимитов. Федеральное казначейство вправе отсрочить предоставление прав на принятие бюджетных обязательств распорядителям и получателям средств федерального бюджета на период до 3 месяцев. Свод лимитов бюджетных обязательств по всем получателям средств федерального бюджета в едином реестре лимитов бюджетных обязательств на определенный срок направляется Федеральным казначейством для сведения в Счетную палату Российской Федерации.

Получатели бюджетных средств в пределах лимитов бюджетных обязательств имеют право принимать денежные обязательства, подлежащие исполнению за счет средств федерального бюджета. Принятие денежных обязательств осуществляется путем заключения получателем бюджетных средств и поставщиком продукции (работ, услуг) договоров (контрактов) в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Объем принятых денежных обязательств, подлежащих оплате за счет средств федерального бюджета в текущем финансовом

году, не должен превышать лимиты бюджетных обязательств в структуре показателей бюджетной классификации Российской Федерации. Федеральное казначейство совершает расходование средств федерального бюджета после проверки соответствия составленных платежных и иных документов, необходимых для совершения расхода, требованиям Бюджетного кодекса, утвержденным сметам доходов и расходов бюджетных учреждений и доведенным лимитам бюджетных обязательств. Перечень и формы документов, представляемых в Федеральное казначейство для подтверждения принятых денежных обязательств федерального бюджета, утверждаются Правительством Российской Федерации.

Федеральное казначейство осуществляет процедуры выверки и подтверждения исполнения денежных обязательств и не позднее трех дней с момента представления документов совершает разрешительную надпись. Объем принятых денежных обязательств не может превышать лимиты бюджетных обязательств.

Сумма подтвержденных денежных обязательств не может превышать объем принятых денежных обязательств. Сумма подтвержденных денежных обязательств может отличаться от объема принятых денежных обязательств только в случае отказа Федерального казначейства подтвердить принятые денежные обязательства по основаниям, установленным Бюджетным кодексом России. Подтвержденное денежное обязательство федерального бюджета является основанием для совершения расходования средств федерального бюджета.

Финансирование расходов федерального бюджета представляет собой последовательно совершаемые действия. Оно включает разрешение (распоряжение) на платеж и осуществление платежа. Данное финансирование осуществляется Федеральным казначейством.

Разрешение (разрешительная надпись) на платеж и распоряжение о платеже не могут быть даны одним и тем же должностным лицом органа, исполняющего бюджет. На основании представленных получателем средств федерального бюджета платежных документов, оформленных надлежащим образом, Федеральное казначейство в день совершения разрешительной надписи осуществляет платеж, списав средства с единого счета федерального бюджета и отразив выполненную операцию на лицевом счете.

В процессе платежа соответствующая сумма денежных средств списывается на основании распоряжения Федерального казначейства с единого счета федерального бюджета в пользу физических и юридических лиц. Понятно, что сумма платежа из федерального бюджета не может превышать сумму, указанную в подтвержденных денежных обязательствах.

Перечисление средств из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации в рамках межбюджетных отношений должно быть завершено 20 декабря.

Исполнение федерального бюджета по расходам осуществляется с использованием *лицевых счетов бюджетных средств* (далее — лицевые счета), открываемых в едином учетном регистре Федерального казначейства для каждого главного распорядителя, распорядителя и получателя средств бюджета. На лицевом счете отражается объем средств федерального бюджета, которыми располагает распорядитель либо получатель этих средств в процессе реализации процедур санкционирования и финансирования расходов федерального бюджета. Лицевой счет распорядителя либо получателя средств федерального бюджета открывается в соответствующем территориальном органе Федерального казначейства.

Средства от предпринимательской деятельности и использования государственной собственности бюджетного учреждения зачисляются на единый счет федерального бюджета в соответствующем территориальном органе Федерального казначейства. Последний обязан отразить указанные средства на лицевом счете бюджетного учреждения не позднее дня, следующего за днем зачисления их на единый счет федерального бюджета. С этого момента бюджетное учреждение вправе распоряжаться этими средствами в том размере, который отражен на лицевом счете бюджетного учреждения.

При недостатке средств бюджета для выполнения заданий органа исполнительной власти бюджетное учреждение, подведомственное данному органу исполнительной власти, может использовать для этого средства от предпринимательской деятельности и использования государственного имущества. Сумма превышения фактически полученных бюджетным учреждением средств от предпринимательской деятельности и использования государственной собственности над средствами, учтенными в смете

доходов и расходов, остается в распоряжении бюджетного учреждения.

При наличии на счете бюджета (лицевом счете получателя бюджетных средств) денежных средств, сумма которых достаточна для удовлетворения всех требований, предъявленных к счету, списание этих средств осуществляется в порядке поступления подтвержденных платежных обязательств и других документов на списание, в том числе судебных актов (календарная очередность).

При недостаточности денежных средств на счете бюджета (лицевом счете получателя бюджетных средств) для удовлетворения всех требований, предъявленных к счету, списание денежных средств осуществляется в следующей очередности. На первом месте стоят платежи по судебным актам, предусматривающим перечисление или выдачу денежных средств со счета для удовлетворения требований о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью граждан в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов. Во вторую очередь списание производится по судебным актам, предусматривающим перечисление или выдачу денежных средств со счета для возмещения реального ущерба в размере недофинансирования, а также возмещения убытков, причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания актов органов государственной власти или органов местного самоуправления, не соответствующих закону или иному правовому акту.

Далее идут списание, предусматривающее возврат излишне уплаченных и ошибочно зачисленных доходов в бюджет, списание средств на основании платежных документов, предусматривающих финансирование расходов на обслуживание и погашение государственного или муниципального долга. В последнюю очередь осуществляется списание по платежным документам, предусматривающим финансирование иных расходов бюджета. При этом списание средств со счета по требованиям, относящимся к одной очереди, производится в порядке календарной очередности поступления документов.

Федеральное казначейство регистрирует все операции, связанные с поступлением в федеральный бюджет доходов и поступ-

лений из источников финансирования дефицита федерального бюджета, а также с санкционированием и финансированием расходов федерального бюджета, в *Главной книге Федерального казначейства*. Федеральное казначейство ведет сводный реестр получателей средств федерального бюджета. Порядок регистрации и учета получателей средств федерального бюджета устанавливается Министерством финансов Российской Федерации.

Главная книга казначейства ведется на основе плана счетов, утверждаемого Федеральным казначейством. Записи в ней осуществляются по факту совершения соответствующих операций в процессе исполнения федерального бюджета. Ее данные являются основой для формирования отчетов об исполнении федерального бюджета.

Изменение ассигнований из федерального бюджета по сравнению с доведенными в уведомлении о бюджетных ассигнованиях для каждого получателя средств федерального бюджета может быть осуществлено вследствие введения режимов сокращения или увеличения расходов федерального бюджета.

Если в процессе исполнения федерального бюджета происходит снижение поступлений доходов федерального бюджета или поступлений из источников финансирования дефицита федерального бюджета, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов не более чем на 5%, министр финансов вправе самостоятельно принять решение о введении режима сокращения расходов федерального бюджета и ввести указанный режим. Если же разница более 5%, но не свыше 10%, то принять решение о введении режима сокращения расходов федерального бюджета и ввести указанный режим может Правительство России. В решении о введении режима сокращения расходов федерального бюджета должна быть указана дата, с которой вводится указанный режим, и размеры сокращения расходов федерального бюджета. При этом сокращение расходов осуществляется в одной и той же пропорции для всех видов расходов федерального бюджета и получателей средств федерального бюджета.

Если в процессе исполнения федерального бюджета случаются снижения поступлений, что может привести к неполному финансированию по сравнению с утвержденным федеральным бюджетом более чем на 10% годовых назначений, правительство страны

представляет в Государственную Думу проект закона о внесении изменений и дополнений в закон о федеральном бюджете. Если проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в закон о федеральном бюджете не принимается в указанный срок, Правительство Российской Федерации имеет право на пропорциональное сокращение расходов федерального бюджета впредь до принятия федерального закона по данному вопросу.

Доходы, полученные при исполнении федерального бюджета сверх утвержденных законом о федеральном бюджете, направляются Министерством финансов Российской Федерации на уменьшение размера дефицита федерального бюджета и выплаты, сокращающие долговые обязательства федерального бюджета, без внесения изменений и дополнений в закон о федеральном бюджете. При этом Министерство финансов России подготавливает и утверждает дополнительную бюджетную роспись.

В случае необходимости направить дополнительные доходы на уменьшение дефицита бюджета либо в случае превышения ожидаемых фактических доходов над утвержденными годовыми назначениями более чем на 10% финансирование расходов федерального бюджета сверх ассигнований, утвержденных законом о федеральном бюджете, осуществляется после внесения изменений и дополнений в закон о федеральном бюджете. Внесение изменений и дополнений в закон о федеральном бюджете принимается по итогам исполнения федерального бюджета за квартал (полугодие), в котором указанное превышение было фактически получено.

Законопроект о внесении изменений и дополнений в закон о федеральном бюджете в связи с получением дополнительных доходов вносится правительством страны в Государственную Думу не позднее чем через 10 дней после рассмотрения на заседании Государственной Думы отчета об исполнении федерального бюджета за квартал (полугодие), в котором превышение доходов было фактически получено. Если указанный законопроект не принимается в срок, Правительство Российской Федерации имеет право осуществить равномерную индексацию расходов федерального бюджета по всем направлениям после сокращения дефицита федерального бюджета и погашения долговых обязательств.

Министр финансов своим распоряжением может разрешить перераспределение средств федерального бюджета по разделам,

подразделам, видам расходов и предметным статьям в пределах средств, выделенных главному распорядителю или получателю средств федерального бюджета, в размере не более 10% ассигнований, выделенных главному распорядителю средств федерального бюджета. Он имеет право сократить лимиты бюджетных обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями, если последние в соответствии с законом о федеральном бюджете выделялись при условии выполнения главным распорядителем бюджетных средств (субъектом Российской Федерации или другим получателем бюджетных средств) определенных требований, а к моменту составления лимитов бюджетных обязательств эти требования оказались невыполненными.

Министр финансов имеет право отменить решение о блокировке расходов по ходатайству соответствующего главного распорядителя бюджетных средств (другого получателя бюджетных средств) только после выполнения последним условий, невыполнение которых повлекло за собой блокировку расходов. Он может также осуществить блокировку расходов при выявлении фактов нецелевого использования бюджетных средств. В то же время он не вправе сократить или увеличить объемы ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств более чем на 5% ассигнований, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете, за исключением решений о блокировке расходов.

Распоряжения министра финансов о перераспределении средств федерального бюджета между главными распорядителями бюджетных средств и блокировке расходов должны быть доведены до главных распорядителей бюджетных средств и представлены в качестве приложений к отчету об исполнении федерального бюджета.

Все доходы федерального бюджета, поступления из источников финансирования дефицита федерального бюджета, расходы федерального бюджета, дефицит федерального бюджета, профицит федерального бюджета, а также все операции со средствами федерального бюджета отражаются Федеральным казначейством в соответствующих регистрах учета. Казначейство же устанавливает, организует и осуществляет *единую методологию учета* исполнения федерального бюджета на основе плана счетов,

Единая методология отчетности об исполнении федерального бюджета устанавливается Правительством Российской Федера-

ции. Оно представляет ежеквартальные и годовой отчеты об исполнении федерального бюджета в Федеральное Собрание. Один экземпляр ежеквартальных и годового отчетов об исполнении федерального бюджета представляется в Счетную палату Российской Федерации. Ежеквартальные отчеты об исполнении федерального бюджета утверждаются Правительством Российской Федерации.

Лимиты бюджетных обязательств прекращают свое действие 31 декабря. Принятие бюджетных обязательств после 25 декабря не допускается. Подтверждение бюджетных обязательств должно быть завершено Федеральным казначейством 28 декабря. До 31 декабря включительно Федеральное казначейство обязано оплатить принятые и подтвержденные бюджетные обязательства. Счета, используемые для исполнения федерального бюджета завершенного года, подлежат закрытию в 24 часа 31 декабря.

Средства, полученные бюджетными учреждениями от предпринимательской деятельности и не использованные по состоянию на 31 декабря, зачисляются в тех же суммах на вновь открываемые соответствующим бюджетным учреждениям лицевые счета.

После завершения операций по принятым бюджетным обязательствам завершившегося года остаток средств на едином счете федерального бюджета подлежит учету в доходах федерального бюджета наступившего финансового года в качестве остатка средств.

Итак, установленный законодательный порядок исполнения федерального бюджета предполагает, что он должен исполняться в рамках, утвержденных соответствующим законом, как по размерам ассигнований, так и по направлениям исполнения, что все вносимые изменения (в допустимых и весьма ограниченных пределах) должны быть гласными, эффективность отдачи бюджетных средств должна быть максимальной, а отчетность подробной, точной, достоверной и своевременной.

4. Подготовка, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении федерального бюджета

В конце каждого финансового года министр финансов издает распоряжение о закрытии года и подготовке отчета об исполнении федерального бюджета в целом и бюджета каждого государственного внебюджетного фонда в отдельности. В соответствии с

данным документом все получатели бюджетных средств готовят годовые отчеты по доходам и расходам. В них в обязательном порядке отражаются степень выполнения задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг, данные о доходах, полученных в результате оказания платных услуг, об использовании государственного или муниципального имущества, закрепленного за ними на праве оперативного управления. Главные распорядители бюджетных средств сводят и обобщают отчеты подведомственных им бюджетных учреждений.

Получатели бюджетных средств в форме субвенций, бюджетных кредитов и бюджетных ссуд готовят отчеты по расходам указанных бюджетных средств. Министерство финансов Российской Федерации как главный распорядитель бюджетных средств по указанным расходам готовит сводный отчет о расходах федерального бюджета, произведенных в виде субвенций, бюджетных кредитов и бюджетных ссуд. Оно же либо иной уполномоченный орган исполнительной власти совместно с Министерством государственного имущества РФ готовит сводный отчет о расходовании средств федерального бюджета, вложенных в уставные (складочные) капиталы юридических лиц, и о доходах, полученных от таких вложений.

Государственные заказчики готовят сводный отчет об использовании средств федерального бюджета, выделенных им по государственным заказам. Федеральные казенные предприятия готовят годовые и бухгалтерские отчеты и направляют их главным распорядителям бюджетных средств.

Ежегодно не позднее 1 июня текущего года правительство страны представляет в Государственную Думу и Счетную палату России отчет об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год в форме федерального закона. Одновременно вносятся отчеты об исполнении бюджетов федеральных целевых бюджетных фондов. Отчет об исполнении федерального бюджета должен быть составлен в соответствии со структурой и бюджетной классификацией, которые применялись при утверждении федерального закона о федеральном бюджете на отчетный год.

Отчет об исполнении федерального бюджета представляется^в Государственную Думу одновременно со следующими документами и материалами. Прежде всего, необходим отчет о расходовании средств резервного фонда Правительства РФ и резервного

фонда Президента Российской Федерации. Большое значение имеет отчет Минфина России и иных уполномоченных органов о предоставлении и погашении бюджетных ссуд, бюджетных кредитов, а также отчет о предоставленных государственных гарантиях. Немаловажны отчет о внутренних и внешних заимствованиях Российской Федерации по видам заимствований, отчет о состоянии внешнего и внутреннего долга Российской Федерации на первый и последний день отчетного финансового года, а также отчет о доходах, полученных от использования государственного имущества. Заметное место занимают сводные отчеты о выполнении плановых заданий по предоставлению государственных и муниципальных услуг и сводные отчетные сметы доходов и расходов бюджетных учреждений по главным распорядителям бюджетных средств. Своеобразным отчетом является реестр федеральной государственной собственности на первый и последний день отчетного финансового года. Существенную роль играет отчет Федерального казначейства о рассмотренных делах и взысканиях за нарушение бюджетного законодательства.

Счетная палата России проводит проверку отчета об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год в течение полутора месяцев после представления указанного документа в Государственную Думу, используя материалы и результаты проведенных проверок и ревизий.

Заключение Счетной палаты по отчету правительства страны об исполнении федерального бюджета включает ряд документов. Это: Заключение по каждому разделу и подразделу функциональной классификации расходов бюджетов России и по каждому главному распорядителю средств федерального бюджета с указанием выявленных сумм кассовых расходов нецелевого использования бюджетных средств; Заключение по каждому разделу и подразделу функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации и по каждому главному распорядителю бюджетных средств, по которым допущено расходование средств федерального бюджета сверх утвержденных бюджетных ассигнований либо сверх бюджетной росписи; Заключение по каждому случаю финансирования расходов, не предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете либо бюджетной росписью. Во всех случаях заключения

должны точно указать всех нарушителей бюджетной и финансовой дисциплины.

Кроме этого, Счетная палата дает анализ предоставления и погашения бюджетных кредитов и бюджетных ссуд, анализ предоставления обязательств по государственным гарантиям и их исполнения, анализ предоставления бюджетных инвестиций, анализ заключенных договоров с точки зрения обеспечения государственных интересов, анализ выполнения плановых заданий по предоставлению государственных услуг и соблюдения нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг. При этом в каждом случае должны даваться заключения по выявленным фактам нарушения требований Бюджетного кодекса. Итоговый документ Счетной палаты содержит и некоторые иные материалы, определенные постановлениями Государственной Думы или Совета Федерации.

Государственная Дума рассматривает отчет об исполнении федерального бюджета в течение полутора месяцев после получения заключения Счетной палаты Российской Федерации. При этом она заслушивает доклады руководителя Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета, министра финансов об исполнении федерального бюджета, Генерального прокурора Российской Федерации о соблюдении законности в области бюджетного законодательства, а также заключение Председателя Счетной палаты России.

По предложению Председателя Государственной Думы либо по собственной инициативе Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Председатель Верховного Суда Российской Федерации могут выступить или представить доклады с анализом рассмотренных в течение отчетного финансового года дел, связанных с бюджетными спорами и нарушениями бюджетного законодательства.

По итогам рассмотрения отчета об исполнении федерального бюджета и заключения Счетной палаты России Государственная Дума принимает решение либо об утверждении, либо об отклонении отчета об исполнении федерального бюджета.

Руководители и аудиторы Счетной палаты Российской Федерации в случае установления фактов недостоверности и неполноты сведений, содержащихся в заключениях, освобождаются

от занимаемых должностей в соответствии с решением Государственной Думы или Совета Федерации, назначивших конкретное должностное лицо, с соблюдением требований ст. 29 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации».

5. Регулирование бюджетного процесса в регионе

Организация бюджетного процесса в годы реформ претерпела заметные перемены. По мнению В. Христенко, для нее в первый период была характерна так называемая *асимметрия*, обусловленная бюджетным устройством¹. Ее корни - в унаследованном национально-территориальном принципе государственного устройства, а пресловутый «парад суверенитетов» начала 90-х гг. лишь обострил данное явление. Речь, прежде всего, идет об особом бюджетном статусе республик Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия). Он сначала был введен явочным порядком, а затем и закреплён в двусторонних соглашениях с федеральным Центром. Речь идет также о более высокой в среднем бюджетной обеспеченности республик за счет вливаний из федерального бюджета. И приходится констатировать попытки областей и краев «выровнять» свой бюджетный статус в рамках индивидуальных соглашений с федеральным Центром. Более того, имели место поползновения ввести Б бюджетное устройство ряда субъектов Федерации, называвших себя «регионами-донорами», некий особый бюджетный статус.

В настоящее время можно констатировать, что удалось преодолеть асимметрию. А после создания Федерального казначейства появилась возможность довольно точно отслеживать географию федеральных расходов. По оценкам Института «Восток—Запад», с территории 35—40 регионов, где проживает 2/3 населения России, в федеральный бюджет поступает средств больше, чем «возвращается» по всем каналам из федерального бюджета. Это заметно отличается от традиционных представлений о Ш—15 «регионах-донорах», которые якобы кормят всю страну.

Преодолена также весьма популярная в свое время идея так называемой одноканальной модели межбюджетных отношений. Предполагалось, что все налоги сначала должны зачисляться в

¹ См.: Христенко В. Развитие бюджетного федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий // Российская газета. 2001. 17 февр.

бюджеты регионов, а затем в виде фиксированных взносов поступать в федеральный бюджет. Ныне все обстоит с точностью до наоборот. Федеральный Центр делится с региональными и местными бюджетами поступлениями по федеральным налогам.

Еще одно проявление мифа связано с концепцией «регулирующих налогов» с пресловутой пропорцией 50 на 50. С нее в последние четыре года начинается обсуждение федерального бюджета якобы в целях защиты интересов регионов. Но более 50% всех налогов собирается на территории всего лишь 10 субъектов Российской Федерации, где проживает 22% населения. Именно они в наибольшей степени и выиграют от децентрализации налоговых поступлений. Большинство же субъектов Федерации и населения страны, напротив, объективно заинтересованы в частичном перераспределении средств между регионами, а значит, в повышении доли федерального бюджета в налоговых доходах.

Перечисленные моменты в основном связаны с регулированием бюджетных отношений сверху. Но этого недостаточно. Требуется влияние на них и «низов». Для этого, в свою очередь, необходимо разделение полномочий соответствующих органов.

Первые шаги в данном направлении можно отнести к разработке и реализации Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг. В целом поставленные в ней цели были достигнуты. Основная из них - формирование новой системы финансовой поддержки субъектов Федерации. В указанные годы серьезно реформирован *Фонд финансовой поддержки регионов* (ФФПР). Была внедрена принципиально новая, значительно более прозрачная и объективная методика распределения трансфертов, направленная на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов при одновременном создании стимулов для проведения на местах рациональной и ответственной бюджетной политики.

В основе новой методики — оценка реальной бюджетной обеспеченности регионов на основе объективных расходных потребностей (индексы бюджетных расходов) и налоговых ресурсов (индексы налогового потенциала). Трансферты ФФПР распределяются таким образом, чтобы повысить бюджетную обеспеченность регионов с удельными (в расчете на душу населения) налоговыми ресурсами ниже среднероссийского уровня, гарантировав наименее развитым территориям минимальный уровень бюджет-

ной обеспеченности. При этом ни один дотационный регион после распределения трансфертов не может по бюджетной обеспеченности не только опередить, но даже и догнать какой-либо из регионов, не получающих трансфертов, а для большинства дотационных регионов сохраняется заинтересованность в повышении собственных доходов.

Еще одна принципиальная позиция — отказ от использования при оценке бюджетной обеспеченности данных о фактических расходах и доходах регионов. Все расчеты ведутся на основе данных федеральных министерств и ведомств (прежде всего Росстат), характеризующих экономику, население, географические условия регионов.

Начиная с 2001 г. в механизм финансовой поддержки субъектов Федерации введен принципиально новый элемент — *Фонд компенсаций*. В отличие от ФФПР, выравнивающего «общую» бюджетную обеспеченность, он предназначен для финансирования так называемых «федеральных мандатов» — обязательств, возложенных на бюджеты регионов федеральными законами*.

Из других результатов реализации Концепции можно выделить полную инвентаризацию «федеральных мандатов» и нормативно-правовой базы, регулирующей расходы бюджетов всех уровней, внесение поправок в Бюджетный кодекс, меры по уплате налогов по месту фактической деятельности предприятий, разработку временных методических рекомендаций субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений.

В настоящее время в региональные и местные бюджеты поступает около половины налоговых доходов и расходов консолидированного бюджета России. По этим параметрам наша страна практически не уступает, а по доле местных бюджетов — даже опережает большинство федеративных государств. Тем не менее *бюджетное устройство* России остается *крайне централизованным* даже по меркам унитарных государств. Расходы региональных и

особенно местных бюджетов перегружены «федеральными мандатами» (заработная плата, социальные пособия и льготы, различные нормативы). Основная же часть их доходов формируется за счет отчислений от федеральных налогов и финансовых ресурсов, льгот и привилегий, поиска путей обхода федеральных ограничений и требований, удержания административного контроля над финансовыми потоками.

Для устранения этого противоречия необходимо законодательно закрепить *налогово-бюджетную автономию* региональных и местных властей — их право и обязанность принимать в рамках федерального законодательства самостоятельные решения по формированию доходов и расходов соответствующих бюджетов и нести политическую, финансовую и правовую ответственность за их результаты.

Одновременно с децентрализацией налогово-бюджетных полномочий и повышением ответственности за их использование для региональных и местных властей необходимо сформировать и поддерживать *конкурентную среду*. Речь идет об экономической сфере (единое экономическое пространство, отсутствие ограничений на перемещение товаров, рабочей силы, капиталов) и политической сфере (демократические институты и гражданское общество). Конкуренция товаров и предприятий должна быть дополнена *конкуренцией регионов и экономических политик*. Обязательное ее условие — так называемые жесткие бюджетные ограничения, ставящие региональные и местные бюджеты в зависимость не от вышестоящих властей, а от результатов собственной финансово-экономической политики. Другими словами, увеличение доходов региональных и местных бюджетов и средства от сокращения нерациональных расходов не должны изыматься в вышестоящие бюджеты, а дефицит и долги не должны покрываться за счет дополнительной финансовой помощи и индивидуальных льгот и привилегий.

Таким образом, стратегия перехода к принципиально новой системе регулирования бюджетного процесса могла бы заключаться в существенном *расширении налогово-бюджетных полномочий региональных и местных властей*. Одновременно потребуется повышение ответственности за их использование при поддержании конкурентной среды и введении «жестких» бюджетных ограничений. Возможно также *увеличение доли федерального бюд-*

* В 2001 г. субвенции и субсидии фонда компенсаций распределены между всеми без исключения субъектами Федерации, вне зависимости от их финансовой обеспеченности, для финансирования Федеральных законов «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Кроме того, в составе федерального бюджета созданы Фонд регионального развития (поддержка инвестиций в общественную инфраструктуру) и Фонд развития региональных финансов (поддержка на конкурсной основе бюджетных реформ).

жета в доходах консолидированного бюджета. Только система «разграничения полномочий, а не денег» соответствует стратегии развития России, обеспечивая экономическую эффективность, бюджетную, территориальную справедливость и политическую консолидацию.

Фонд финансовой поддержки регионов в таких условиях и в перспективе должен сохранить свою роль в качестве «несущей конструкции» системы финансовой помощи субъектам Федерации как по объему ресурсов, так и в формировании и развитии методологической базы, исходных данных и техники расчетов. Необходимо законодательно закрепить основные положения внедренной в 2001 г. методики распределения трансфертов и процедуру определения основных параметров, используемых в расчетах. Возможно, следует даже зафиксировать на ближайшие три года базовые пропорции распределения трансфертов, ежегодно распределяя по той же методике небольшую часть фонда для отращения происходящих в экономике изменений.

Видимо, потребуется *также увеличить размер Фонда компенсаций*, чтобы включить в него остающиеся нефинансируемые федеральные мандаты, большая часть которых должна быть отменена. Одновременно необходимо расширить полномочия субъектов Федерации по определению уровня и форм социальной поддержки населения, с тем чтобы региональные власти имели возможность балансировать объем своих обязательств с предоставляемыми из Фонда компенсаций средствами. Кроме того, надо внести изменения в методику распределения субвенций. Цель в том, чтобы повысить заинтересованность регионов в эффективном использовании выделяемых средств и свести к минимуму «борьбу» за субвенции. По мере реализации реформы социальной защиты населения (замена льгот адресными пособиями, введение критериев нуждаемости) средства Фонда компенсаций следует предоставлять в форме единой («блоковой») субвенции на цели социальной защиты населения, распределяемой между регионами пропорциональной численности населения с корректировкой на средний уровень доходов.

Промежуточное место между ФФПР, который обеспечивает выравнивание регионов по «собственным» расходам, и Фондом компенсаций, обеспечивающим финансирование федеральных мандатов, может занять *механизм софинансирования социальных*

расходов. Его цель — заставить регионы поддерживать определенный уровень финансирования наиболее значимых расходов, т.е. затрат на образование, здравоохранение, культуру. Федеральные долевы субсидии могут распределяться между всеми без исключения субъектами Федерации, однако уровень софинансирования должен зависеть (по формуле) от бюджетной обеспеченности регионов (скажем, от 80% для наименее обеспеченных до 20% для наиболее обеспеченных). Предоставление субсидий должно сопровождаться выделением субъектом Федерации «своей» доли на финансирование соответствующих расходов. В перспективе же речь пойдет о поддержании определенного уровня качества предоставляемых услуг, проведении структурных реформ в соответствующих отраслях и т.д.

Дополнительными элементами системы финансовой помощи субъектам Федерации должны стать Фонд регионального развития и Фонд развития (реформирования) региональных финансов. Эта система инструментов дает возможность проводить любой тип политики финансовой поддержки регионов, одновременно позволяя субъектам Федерации самостоятельно рассчитывать объем необходимой финансовой помощи.

Завершающий блок регулирования бюджетного процесса — *управление региональными финансами*. Федеральное законодательство должно четко устанавливать единые минимальные требования к территориальным бюджетам и бюджетному процессу, а также в ряде случаев к бюджетной политике. В то же время следует избегать чрезмерной регламентации и введения законодательных норм, соблюдение которых не может быть обеспечено (проверено) или не оказывает существенного влияния на общее состояние бюджетной системы.

Бюджеты всех уровней, переходя на *казначейское исполнение*, не должны форсировать данный процесс, особенно в тех регионах, которые получают трансферты. Обслуживание Федеральным казначейством таких теорий может лишь замедлить формирование единой казначейской системы исполнения бюджетов, поскольку потребует огромных единовременных вложений, повысит Риски принятия неоптимальных решений и приведет к росту «неформальных» региональных бюджетов. Субъектам Федерации (за исключением высокودотационных и находящихся в финансовом кризисе) должно быть предоставлено право выбора между обсу-

живанием Федеральным казначейством и созданием в течение установленного срока собственных казначейств, отвечающих единым федеральным стандартам.

Особое внимание в федеральном законодательстве должно быть уделено выполнению региональными и местными властями своих обязательств перед населением, бюджетными организациями, кредиторами. В этих целях следует сохранять *законодательное регулирование уровня дефицита и задолженности региональных и местных бюджетов*. Однако необходимо иметь в виду, что инвестиции в общественную инфраструктуру должны финансироваться именно за счет заемных средств, а не текущих доходов. Объектами общественной инфраструктуры, как правило, пользуется не одно поколение налогоплательщиков, поэтому система «долговые обязательства - инвестиции» позволяет привлечь к оплате общественных инвестиций будущих потребителей соответствующих услуг. Исходя из этого, необходимо постепенно заменять далеко не всегда оправданные с точки зрения поддержки инвестиционного процесса количественные ограничения качественными требованиями к политике региональных заимствований.

Оптимизация бюджетного процесса как многоуровневой системы возможна при реализации Стратегии развития России на период до 2010 г., которая конкретизируется в соответствующем разделе готовящейся Правительством Российской Федерации программы социально-экономического развития России на ближайшие годы.

Контрольные вопросы и задания

1. Выберите правильные ответы:

1) Дефицит федерального бюджета может финансироваться за счет:

- а) перераспределения прав собственности;
- б) продажи золотовалютных резервов;
- в) эмиссии денег и государственных ценных бумаг;
- г) все ответы верны.

2) Какая из перечисленных статей не относится к доходам федерального бюджета:

- а) налог на наследство;

б) чистые поступления от привлечения средств с рынка свободных капиталов;

в) трансфертные платежи населению;

г) таможенные пошлины.

3) Какая из перечисленных статей не относится к расходам федерального бюджета:

а) выплаты по государственному долгу;

б) доходы от государственной собственности;

в) административно-управленческие расходы;

г) займы и помощь иностранным государствам.

Список литературы

Государственные и муниципальные финансы: Учебник / Под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. М., 2003.

Мацкуляк И.Д. Экономика: Научные очерки. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2005.

Финансы, налоги и кредит: Учебник/Под общ. ред. А.М. Емельянова, И.Д. Мацкуляка, Б.Е. Пенькова. М., 2002.

Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М., 2002.

Энциклопедия государственного управления в России: В 4 т, Т. 1. А - Е / Под общ. ред. В.К. Егорова; Отв. ред. И.Н. Барциц. М., 2004.

© Мацкуляк И.Д.

Глава 10

БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

1. Содержание и принципы бюджетного федерализма

Сущность бюджетного федерализма как концепции бюджетного устройства государства заключается в нормативно-законодательном установлении бюджетных прав и обязанностей двух равноправных сторон - федеральных и региональных органов власти, правил их взаимодействия на всех стадиях бюджетного процесса (составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджетов), методов частичного перераспределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы и регионами. Реализуется содержание бюджетного федерализма через механизмы финансовых взаимосвязей, обеспечивающих существование бюджетной системы в условиях целостности и единства федеративного государства.

Главным в понимании проблем бюджетного федерализма является то, что они не ограничиваются сферой межбюджетных отношений, а естественным образом пронизывают всю бюджетную систему страны. По существу, бюджетный федерализм есть форма бюджетного устройства в федеративном государстве. Она предполагает реальное участие всех звеньев государственной

власти в едином бюджетном процессе, в равной степени ориентированном и на учет общегосударственных интересов, и на реализацию интересов субъектов Федерации.

Поэтому, с одной стороны, понятие «бюджетный федерализм» шире, чем межбюджетные отношения, поскольку включает в себя и отношения по поводу бюджетного устройства государства, и по поводу организации бюджетного процесса, с другой - оно затрагивает только отношения двух уровней государственной власти (федерального и регионального) и не относится к бюджетным отношениям внутри субъектов Федерации. Однако современные теоретические трактовки этого понятия все чаще выходят за грань такого понимания бюджетного федерализма и распространяют его принципы и механизмы на все уровни бюджетной системы федеративного государства.

Бюджетный федерализм реализуется через единую социально-экономическую и бюджетно-финансовую политику государства. Это такая организация бюджетных отношений, которая позволяет в условиях самостоятельности, автономии каждого бюджета органично сочетать фискальные, социальные и экономические интересы федерации с интересами ее субъектов и органов местного самоуправления. Однако проблема бюджетного федерализма это не только и не столько проблема взаимоотношения бюджетов различных уровней бюджетной системы, сколько проблема взаимоотношений государства и его граждан посредством организации рационального движения потоков финансовых ресурсов.

Отличительной особенностью проблемы бюджетного федерализма является то, что она фокусирует в себе общечеловеческие интересы и трансформирует их в систему координат денежных отношений. Соответственно в зависимости от степени развития денежных отношений каждое государство ищет и находит свои решения этой проблемы, оптимальные в конкретной исторической и экономической ситуации. Вместе с тем трансформация найденных решений в другие условия дает совершенно бессмысленные, а подчас и просто опасные результаты. Поэтому Россия должна, используя богатый опыт мировой экономической теории и практики, найти свои собственные, свойственные только ей особенности решения проблемы бюджетного федерализма.

Любая модель бюджетного федерализма основывается на трех главных составляющих, которые являются условиями ее эффективного функционирования:

первое — на четком разграничении полномочий между всеми уровнями власти по расходам;

второе — на наделении соответствующих уровней власти достаточными для реализации этих полномочий финансовыми ресурсами;

третье — на сглаживании вертикальных и горизонтальных дисбалансов с помощью системы методов оказания финансовой помощи, с тем чтобы обеспечить на всей территории страны единый стандарт потребления государственных услуг.

Основные составляющие бюджетного федерализма формируются на следующих принципах:

сочетании интересов бюджетов всех уровней. Объективная основа для этого — конечная цель органов власти любого уровня должна сводиться к интересам населения;

равноправии субъектов Федерации в их налогово-бюджетных взаимоотношениях с федеральным Центром;

законодательном разграничении бюджетной ответственности между федеральными и региональными органами власти и управления при разграничении налоговых и расходных полномочий, обеспечивающем соответствие финансовых ресурсов органов власти и управления различным уровням их полномочиям и выполняемым функциям;

высокой степени самостоятельности бюджетов и ответственности органов власти каждого уровня за сбалансированность бюджета, бюджетную обеспеченность и эффективность расходования бюджетных средств. Этот принцип может работать только в непосредственной увязке с принципом соответствия доходных полномочий расходной компетенции. Исходные условия для этого должны обеспечиваться федеральным Центром через федеральное законодательство;

единстве бюджетной системы, которое обеспечивается единой правовой базой, использованием единой бюджетной классификации, применением единых формализованных методов распределения централизованной финансовой помощи нижестоящим бюджетам и основано на взаимодействии бюджетов всех уровней.

Воздействуя на процессы организации бюджетных отношений путем изменения принципов, методов, способов формирования бюджетных доходов и расходов, государство корректирует установленные бюджетные взаимосвязи, регулирует каналы прохождения и направления бюджетных потоков, уточняет пропорции распределения централизованных ресурсов и механизмы реализации их целевого назначения и, таким образом, обеспечивает управление бюджетной системой страны. Одновременно межбюджетное перераспределение финансовых ресурсов — это объективно обусловленная система оказания финансовой помощи нижестоящим уровням бюджетной системы, которые в силу сложившихся экономических условий не обеспечены достаточными средствами для осуществления своих полномочий. Кроме того, ресурсы вышестоящих бюджетов могут и должны использоваться для того, чтобы воздействовать на процесс формирования структуры расходов нижестоящих органов власти, отражающих приоритеты более высоких уровней власти.

2. Особенности российского бюджетного федерализма

В России ситуация в области бюджетного федерализма во многом является уникальной. Наличие 88 субъектов Федерации определяет сложность конструкции, которая должна учесть различия не только экономического, но и исторического, географического, климатического, национального характера.

Формирование модели бюджетного федерализма в России прошло к настоящему времени несколько этапов.

Первый этап — 1991–1993 гг. «период экономической вольницы».

Именно тогда была провозглашена идея бюджетного федерализма и сделаны первые шаги по формированию модели бюджетного федерализма, в том числе:

обозначение трех уровней бюджетной системы;

закрепление налогов по уровням бюджетной системы;

закрепление основных принципов федеративных отношений (самостоятельности, единства, гласности).

Начиная с 1991 г. федеральные власти в целом проводили политику усиления бюджетной самостоятельности. Децентрализация бюджетной системы зачастую принимала форму «парада

суверенитетов», когда отдельные субъекты устанавливали особые бюджетные режимы, предполагающие «одноканальную» модель взаимоотношений с федеральным бюджетом, т.е. зачисление всех налогов (в том числе и федеральных) в бюджет региона, а затем перечисление «разовых взносов» в федеральный бюджет на финансирование тех или иных общегосударственных функций.

Одновременно с этим большинство регионов продолжали «утверждать» в Министерстве финансов РФ свои бюджеты, полностью согласовывая свои доходы и расходы, попутно стремясь «выбить» дополнительные дотации и индивидуальные (естественно, заниженные) нормативы обязательных отчислений в федеральный бюджет.

И та и другая формы взаимоотношений в конечном итоге сформировали индивидуально-договорной тип межбюджетных отношений, по существу не имеющий ничего общего с бюджетным федерализмом, однако существовавший именно под этим лозунгом.

Главная ошибка в этот период - реформаторы были уверены, что строят рыночную модель бюджетного федерализма с чистого листа. Можно игнорировать исторический опыт, но нельзя избежать его пагубных последствий. Молодые реформаторы России не учли очень важные особенности российской действительности.

Во-первых, Россия, будучи тоталитарным государством, имела в своей основе систему федеративного государственного устройства. Однако это федеративное устройство было полностью адаптировано к условиям тоталитарной экономики, т.е. административное устройство было сформировано не по экономическому признаку, а по национально-географическому. Автоматически сделав такие административно-территориальные единицы субъектами Федерации, власть также автоматически проигнорировала едва ли не главный принцип федерализма - самостоятельность его субъектов, которая может быть реализована только в условиях экономической самостоятельности субъектов Федерации.

Во-вторых, модель налоговой системы изначально была сориентирована на косвенное налогообложение. И наша экономическая теория сразу и безоговорочно одобрила эту модель, поскольку в условиях той практически неуправляемой гиперинфляции, в которых вводился этот налог, завышенная ставка НДС (20%) работала как достаточно мощный инструмент изъятия финансовых ре-

сурсов из реального сектора экономики и казалась вполне разумной. В определенной степени это позволило удержать инфляцию, но ценой практической потери реальным сектором экономики собственных оборотных средств (финансовой устойчивости). Это на фоне повальной приватизации и разрыва экономических связей сделало практически полностью неконкурентоспособным реальный сектор экономики (за исключением сырьевых отраслей).

В результате были изначально деформированы пропорции распределения налогового потенциала по уровням бюджетной системы.

В-третьих, был полностью проигнорирован тот факт, что в условиях социалистического государства большая социальная нагрузка лежала на производственных предприятиях, которые полностью были государственными (денежные выплаты работникам из фондов материального поощрения, содержание социальной сферы, содержание жилья и коммунального хозяйства). Эта нагрузка была переложена на плечи государственного бюджета и оказалась для него непосильной. Картину дополнил ряд популистских социальных законов, принятых Законодательным Собранием в первые годы реформ, которые не имели реальных источников финансирования (законы о ветеранах, о детских пособиях, льготы силовым ведомствам и правоохранительным структурам и т. д.).

Результатом всего этого стал огромный объем нефинансируемых федеральных мандатов - около 7% ВВП.

Второй этап формирования модели бюджетного федерализма - 1994-1998 гг. - отличался все тем же революционным романтизмом, хотя система межбюджетных отношений, заложенная в 1994 г., создала предпосылки для перехода от индивидуального согласования объемов финансовой помощи субъектам Российской Федерации к единым правилам распределения ее на формализованной основе, однако процесс реформирования оказался незавершенным. Такие аспекты проблемы бюджетного федерализма, как распределение расходных полномочий по уровням бюджетной системы, обеспечение собственными доходными источниками реализации этих полномочий каждым уровнем бюджетной системы и др., оставались за рамками реформирования.

Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации была одобрена постановлением Правительства РФ № 862 от 30 июля 1998 г. Принятый в 1998 г. и

вступивший в силу с 2000 г. Бюджетный кодекс Российской Федерации установил основы бюджетной системы и бюджетного процесса.

Главной ошибкой этого этапа было, что вся проблема сводилась только к разработке формализованных методов оказания финансовой помощи субъектам Федерации. Неслучайно программный правительственный документ был назван «Концепция реформирования межбюджетных отношений», а из такого основополагающего финансового закона, как Бюджетный кодекс, полностью был исключен термин «бюджетный федерализм».

Тем не менее были и положительные результаты этого этапа, прежде всего, что в России сформирована достаточно разумная система распределения финансовой помощи — формализованная и достаточно объективная.

Однако остались и нерешенные проблемы.

1. *Проблема диспропорций в соотношении доходов к расходам при первичном распределении бюджетных ресурсов по вертикали бюджетной системы.*

Иногда эту проблему пытаются свести к проблеме концентрации налогового потенциала на федеральном уровне, связанного с необходимостью оплаты государственного долга.

На самом деле проблема гораздо шире и глубже, она включает в себя не только решение задачи распределения расходных полномочий по уровням власти, но и проблему нефинансируемых федеральных мандатов (их расчистку), проблему структурной переориентации налоговой системы, проблему самодостаточности и сбалансированности бюджетов субъектов Федерации. Эти проблемы должны были решаться на фоне действия принципа соответствия доходных полномочий расходной компетенции каждого уровня бюджетной системы.

Пассивная позиция государства в отношении экономического развития регионов уже совершенно определенным образом проявилась в увеличении многократного разрыва между регионами по уровню доходов населения и экономического развития.

Даже в рамках централизованной командной экономики на долю десяти наиболее развитых субъектов Российской Федерации приходилось 40,1% общего валового продукта. Такая ситуация сохранялась даже при крупномасштабном перераспределении национального дохода для уменьшения межрегиональных

различий. К началу XXI в. этот показатель увеличился до 48%. По данным Госкомстата РФ, разрыв между регионами по объему валового регионального продукта достигает 30 раз.

Соотношение бюджетной обеспеченности 10 самых «богатых» и 10 самых «бедных» регионов России в 1998 г. составляло 16,6 раза, а в 2001 г. выросло до 20,7 раз.

Отстающие, проблемные регионы постепенно выпадают из системы межрегионального обмена, что приводит к появлению разрывов в рыночном пространстве и усилению дезинтеграционных тенденций. Глубокая лотационность многих региональных бюджетов серьезно затрудняет развитие федеративных отношений, повышение самостоятельности и ответственности органов власти субъектов Федерации. Но самое опасное — в погоне за возможными и даже невозможными методами концентрации налоговых ресурсов на федеральном уровне создаются искусственно дотационные регионы.

2. *На фоне усиливающихся межрегиональных диспропорций реальные располагаемые доходы населения продолжают оставаться на низком уровне.*

Третий этап становления бюджетного федерализма в России начался в августе 2001 г., когда была принята новая правительственная программа развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г. (одобрена постановлением Правительства РФ № 584 от 15 августа 2001 г.). Необходимость принятия такой программы диктовалась, прежде всего, тем, что бюджеты субъектов Российской Федерации, и особенно местные бюджеты, были перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством без предоставления источников финансирования, так называемыми нефинансируемыми мандатами. Это, наряду с зависимостью ресурсной наполняемости региональных и местных бюджетов от федеральных налогов, подрывает стимулы к проведению структурных реформ, привлечению инвестиций, развитию налогового потенциала территорий и повышению собираемости **налогов**.

Соответственно основной целью программы являлось формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней.

На начальном этапе реализации программы предполагалось решить задачу формирования новой системы оказания финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Российской Федерации. Эта система финансовой помощи бюджетам других уровней по замыслу разработчиков программы должна была быть направлена на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов, чтобы гарантировать равный доступ граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям при одновременном создании стимулов для проведения на региональном и местном уровнях рациональной и ответственной налогово-бюджетной политики.

В рамках реализации программы в течение 2000 — 2003 гг. повышалась доля доходов, получаемых регионами в виде безвозмездных перечислений в виде финансовой помощи из федерального бюджета. Так, финансовая помощь в структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2000 г. составляла 9,3% от всех доходов, а в 2003 г. они достигли уже 19,5% от всех доходов. Если в 1999 г. только у 23 субъектов Российской Федерации доля средств Федерального фонда финансовой поддержки превышала 25% их доходной части, то в 2000 г. их количество выросло до 29 регионов, в 2001 г. - до 31, а 2002 г. - до 33.

Однако, несмотря на это, с 2000 по 2003 г. межрегиональные различия по объему ВРП на душу населения только возросли и составили в 2003 г. 5,2 раза (в 2001-2002 гг. - 4,8 раза, в 2000 г. - 4,7 раза). Одновременно увеличились и различия в темпах роста среднегодовых денежных доходов на душу населения по группам регионов. В 2001 г. - 8,1%, в 2002 г. - 10,1%, в 2003 г. - 12,2%.

Становилось все более очевидным, что региональные различия в России не могут быть нивелированы только путем оказания финансовой помощи из федерального бюджета, потребовалась более серьезная предварительная проработка проблем, связанных с «перегруженностью» федерального и региональных бюджетов нефинансируемыми социальными мандатами.

С этой целью в 2002 г. была создана комиссия при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

По результатам работы этой комиссии были определены основные направления реформирования федеративных отношений в бюджетной сфере, ориентированные на решение задачи распределения бюджетных полномочий.

Таким образом, в 2003 г. сформировалось практически новое направление бюджетной реформы, главной задачей которого являлась оптимизация расходных обязательств федерального бюджета и реструктуризация децентрализуемых федеральных мандатов. Реализация этого направления проводится в три этапа.

В рамках этого направления в 2003 г. были приняты внесенные Президентом Российской Федерации Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Они определили структуру и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, принципы их финансового обеспечения, новую территориальную организацию местного самоуправления.

Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает организационно-правовые и экономические основы деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Данным законом вносятся изменения и дополнения с учетом практики применения указанного Федерального закона и Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», обеспечивающие согласованность и системность законодательных норм, касающихся статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации; включается новая глава, которой регулируются полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их взаимоотношения с федеральными органами.

Предусматриваются два типа полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на основании критерия финансового обеспечения их осуществления:

Собственные полномочия, осуществление которых финансируется из бюджетов субъектов РФ и подлежит их детальному нормативному правовому регулированию. Это полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, установленные Конституцией Российской Федерации. Со стороны Федерации здесь допускается только рамочное регулирование, не навязывающее субъектам РФ конкретного объема бюджетных расходов.

Делегированные полномочия, финансирующиеся из федерального бюджета путем предоставления целевых субвенций, в отношении которых уместно детальное Федеральное **регулирование**, определяющее права и обязанности органов государственной власти субъектов РФ; контрольные полномочия также возлагаются на федеральные органы государственной власти.

Определены общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, включая определение и разграничение типов полномочий по предметам совместного ведения, принципы и порядок заключения договоров о разграничении полномочий и соглашений о передаче части полномочий, а также условия, при которых они могут применяться.

В этом перечне четко определены *зоны финансовой ответственности субъектов Федерации за осуществление тех или иных полномочий*. Данный перечень призван дисциплинировать федерального законодателя, поставить барьер на пути принятия им законов, необоснованно налагающих на субъекты РФ новые полномочия, необеспеченные соответствующим финансированием, т.е. федеральное регулирование может быть только рамочным. По вопросам собственных полномочий субъектов Федерации могут приниматься федеральные законы, определяющие только общие принципы правового регулирования. Не допускается включение в эти законы положений, которыми определяются объем и порядок осуществления расходов из бюджетов субъектов Российской Фе-

дерации, необходимых для исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации соответствующих полномочий. Таким образом, перечень собственных полномочий субъектов РФ фактически приобретает для Федерального Собрания юридическую силу, присущую нормам федерального конституционного закона.

Такое закрепление полномочий основано на том, что субъекты Российской Федерации обязаны выполнять определенные функции, а население, естественно, может с них спросить, но при этом именно сами субъекты регулируют объем осуществления этой функции и сами ее финансируют из собственных бюджетов. Логика содержания перечня такая. Туда включены те полномочия, которые представляется важным осуществлять на всей территории страны. Но в то же время они не настолько важны, чтобы обеспечить единообразное их регулирование. И поэтому здесь главным будет регулирование субъекта Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации вправе принимать к своему ведению и другие вопросы, если они не отнесены к федеральному ведению и вопросам местного значения. Таким образом, этот перечень не исчерпывающий. То есть субъект ориентируется на него, но если имеются вопросы, которые не отнесены к вопросам местного значения или же к федеральному ведению, то субъект, имея средства, может принять их к своему рассмотрению по собственному решению.

Делегированные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, которые не предусмотрены в вышеприведенном перечне, осуществляются за счет субвенций из федерального бюджета. Это группа полномочий по предметам совместного ведения, которые возлагаются на органы власти субъектов Российской Федерации, но финансируются из федерального бюджета в форме целевых субвенций. Порядок и объемы осуществления этих полномочий детально регулируются федеральными законами. И такие законы Должны четко определять критерии исчисления субвенций. Федеральное финансирование влечет право федеральных органов исполнительной власти контролировать их осуществление. И в законе на этот счет прописана необходимая процедура.

Другой важнейший блок нововведений данного федерального закона - случаи, когда федеральный орган государственной влас-

ти возлагает на себя временное осуществление полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Таких случаев три. В законопроекте прописаны основания, порядок и все необходимые процедуры.

Первый — в результате чрезвычайной ситуации законодательные и исполнительные органы власти субъекта Российской Федерации не могут осуществлять свои полномочия или не могут быть сформированы. В этом случае основанием для возложения полномочий на федеральные органы является указ Президента. Он принимается с согласия Совета Федерации. В законопроекте предусмотрен четкий, конкретный механизм применения этой процедуры.

Второй - когда устанавливаются специфические правовые последствия наличия у субъекта просроченных долговых обязательств. В этом случае указом Президента по представлению правительства может быть введена временная федеральная финансовая администрация.

Третий - Федерация может принять на себя осуществление полномочий субъекта, хотя здесь не совсем точно говорить о полномочиях субъекта. Речь идет о делегированных субъекту полномочиях в рамках предметов совместного ведения, тех, которые финансируются за счет федерального бюджета в форме субвенций, перечисленных из этого бюджета. По сути, это переданные полномочия Российской Федерации. Здесь обеспечительная мера состоит в том, что если не достигается эффективность использования делегированного полномочия, то вначале изымаются переданные средства, поскольку это федеральные средства, а затем на какой-то период полномочия осуществляются федеральными органами исполнительной власти.

В первых двух случаях принятие на себя федеральными органами полномочий субъектов - не санкция, а обеспечительная мера нормального функционирования государственной власти. Их применение не приводит к прекращению функционирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации. И самое важное - данные нормы в конечном итоге направлены на защиту прав граждан, что является конституционной обязанностью федеральной власти.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации» определяет сферу собственных полномочий местных органов власти, а также принципы их финансового обеспечения.

До начала 90-х гг. на всей территории России действовала жесткая административная вертикаль, при которой администрации более мелких территорий подчинялись администрациям более крупных. Возникшие в ходе реформы местного уровня власти муниципалитеты в разных регионах формировались на разных уровнях прежнего административно-территориального деления - в некоторых регионах на уровне крупных городов и районов, в других - на уровне сельских администраций, в третьих - частично на уровне городов и районов, частично на уровне сельских администраций.

Ключевые положения нового закона направлены на изменение принципов территориальной организации местного самоуправления.

В законе в качестве принципа территориальной организации местного самоуправления закреплена двухуровневая модель организации местной власти, включающая в себя два типа муниципальных образований: муниципальное поселение и муниципальный район с закреплением за каждым уровнем присущих им полномочий по решению вопросов местного значения, а также переданных отдельных государственных полномочий.

Эта модель позволит обеспечить решение конкретных вопросов местного значения именно на том уровне, на котором присутствуют объективно необходимые для этого ресурсы, кадровый и организационный потенциал. Более того, эта модель позволит решить двудединую задачу - выстроить оптимальную систему взаимодействия местного самоуправления и с населением, и с органами государственной власти. В ее рамках возможно определение четких принципов и процедур разграничения полномочий и сфер ответственности между уровнями публичной власти, создание действенных контрольных инструментов (как со стороны граждан, так и со стороны государства), достижение максимальной эффективности решения социально-экономических проблем.

Вместе с тем в этой модели предусматриваются и механизмы распределения полномочий и ресурсов между уровнями местной власти, допускающие возможность их передачи с одного уровня на другой. Такая передача происходит в зависимости от конкрет-

ных обстоятельств либо в индивидуальном порядке (от муниципального района к отдельному муниципальному поселению или в обратном направлении), либо в коллективном (от муниципального района ко всем входящим в него муниципальным поселениям или в обратном направлении).

Кроме того, на базе крупных городов создается третий тип муниципальных образований - городской округ, сочетающий в себе признаки как поселения, так и муниципального района. В этом случае близость местной власти к населению обеспечивается за счет закрепления в федеральном законе критериев определения количественного состава представительного органа в зависимости от численности жителей городского округа.

Заложенная в законе система межбюджетных отношений между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями зеркально отражает межбюджетные отношения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации и позволяет создать стабильные долговременные условия формирования местных бюджетов.

Речь идет о таких изменениях, которые можно назвать революционными, поскольку они касаются значительного перераспределения властных полномочий, перераспределения бюджетных ресурсов, перераспределения собственности не только на муниципальном уровне, но и между федеральным Центром, субъектами Российской Федерации и местной властью.

Устанавливаются единые принципы организации местного самоуправления для всех субъектов Российской Федерации, что позволит реализовать на местном уровне систему межбюджетных отношений, основные положения которой заложены в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.; определена процедура передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, исключающая возникновение нефинансируемых мандатов и предусматривающая необходимые меры, включая ответственность органов местного самоуправления, по эффективному исполнению указанных полномочий.

Принципиальная схема распределения объемов полномочий в сфере социальной защиты населения выглядит следующим образом. В состав полномочий федеральных органов власти входят: утверждение основных принципов социальной политики госу-

дарства, определение параметров социальной обеспеченности и механизмов преодоления бедности, контроль за соблюдением законности в деятельности государственных органов субъектов Федерации и органов местного самоуправления. На федеральном уровне закрепляется минимальный перечень социальных льгот и обеспечивается его полное финансирование.

Субъекты Федерации разрабатывают региональные программы социальной защиты, определяющие, исходя из возможностей их бюджетов, основные меры социальной политики и нормы социальной защищенности, а также самостоятельно устанавливают формы и порядок финансирования социальных льгот. Необходимо исключить возможность какой бы то ни было передачи органам местного самоуправления обязанностей по вопросам социальной защиты населения, не обеспеченных финансированием. Необходимо прекратить порочную практику принятия на вышестоящем уровне власти популистских нормативно-правовых актов, предполагающих финансирование другим уровнем власти и не подкрепляющихся необходимыми для этого ресурсами.

С 2005 г. начался заключительный этап. В качестве правовой базы, позволяющей реализовать основные направления этого этапа реформы, принят Федеральный закон Российской Федерации от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Содержание этого закона вытекает из предыдущих этапов и общей логики реформы. По существу, это заключительный закон, который входит в общий пакет законодательных инициатив, включающий также поправки Правительства РФ в Бюджетный и Налоговый кодексы (в части регулирования межбюджетных отношений).

Перспектива реформирования действующей модели бюджетного федерализма в России видится в единой увязке цели бюджетного федерализма - как компромисса интересов Федерации и

ее субъектов, основанного на обеспечении условий саморазвития; собственности — как основы самообеспеченности регионального развития; налоговой политики — как инструмента государственного управления собственностью.

3. Межбюджетные отношения и механизмы регулирования бюджетов

Проблема взаимоотношений бюджетов различных уровней в условиях российской экономики имеет два аспекта. С одной стороны, речь должна идти о взаимоотношениях между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации, с другой — о финансовых отношениях между органами государственного управления (в том числе и субъектов Федерации) и структурами местного самоуправления.

Безусловно, в настоящее время роль бюджетов субъектов Российской Федерации в бюджетной системе возрастает. Это связано, прежде всего, с федерализацией властных отношений, что соответственно предполагает необходимость возрастания роли органов власти субъектов Федерации. Однако не менее, а, может быть, и более важную роль продолжают играть и местные (в том числе муниципальные) бюджеты. Тем не менее трудности и недостатки в отношениях между бюджетами субъектов Федерации и местными бюджетами, которые все более усугубляются, продолжают оставаться как бы вне поля зрения и политиков, и экономистов.

Бюджет субъектов Федерации — это система экономических отношений, посредством которой осуществляется распределение и перераспределение национального дохода на экономическое и социальное развитие субъекта Федерации.

Экономическая сущность бюджетов субъектов Федерации проявляется в аккумуляции финансовых ресурсов, образованных на самой территории и поступающих в региональные бюджетно-налоговые системы полностью (таково, например, большинство региональных налогов, штрафов и иных финансовых санкций). Кроме того, в бюджетах субъектов Федерации сосредотачиваются финансовые ресурсы, поступающие в эти системы частично, в соответствии с принятым порядком их распределения между бюджетно-налоговыми системами разного уровня. Часть средств, ак-

кумулируемых в вышестоящих бюджетах, перераспределяются по тем или иным соображениям в пользу нижестоящих бюджетов.

Экономическая сущность бюджетов субъектов Федерации реализуется в их функциях:

1. Закрепление определенного порядка движения бюджетно-налоговых потоков по уровням территориальной организации государства (направления этих потоков, пропорции их разделения, целевое назначение и т.д.) и адекватных процедур регулирования возникающих по этому поводу отношений.

2. Аккумуляция бюджетных средств, включая ресурсы, поступающие в соответствии с принятым порядком их распределения между бюджетно-налоговыми системами разного уровня.

3. Выполнение региональными органами власти и управления своих представительных и исполнительских полномочий с соблюдением требований формальной финансовой независимости их политики от вышестоящих уровней.

4. Самообеспечение внутри региональных социальных программ, т.е. бюджетное удовлетворение части потребностей населения в определенных жизненных благах и реализация его национально-этнических интересов.

5. Формирование инфраструктурного каркаса территории (отрасли «местного хозяйства», местные дороги и транспорт и т.п.) как важнейшего исходного условия формирования и поддержания внутри региональных связей.

6. Регулирование состояния и использования природно-ресурсного и экологического потенциала (земля, недра, леса, воды, флора и фауна, воздушный бассейн) как естественного базиса существования и развития территории.

7. Стимулирование определенных ценностных региональных ориентиров населения, создание условий для его деловой активности, для структурных преобразований, для инвестиционной привлекательности и т.д.

От того, насколько продуманы и корректно встроены в структуру общегосударственной региональной политики возможности реализации данных функций, во многом зависит реальный баланс общегосударственных и региональных интересов, а значит, и целостность государства, стабильность состояния общества.

Бюджеты субъектов Федерации — один из главных каналов Доведения до населения конечных результатов общественного

производства. Через них общественные фонды потребления распределяются между отдельными административно-территориальными единицами и социальными группами населения. Кроме того, из данных бюджетов финансируется в известной мере и развитие отраслей производственной сферы, в первую очередь коммунального хозяйства, объем продукции и услуги которых выступают важным компонентом программы повышения благосостояния народа.

Для того чтобы региональные бюджеты выполняли все вышеизложенные функции, они должны отвечать требованиям целевой региональной ориентации, без которой они превращаются в низкий уровень тоталитарно-государственного бюджетно-налогового хозяйства. Региональные бюджеты должны основываться на строгом и стабильном порядке их сосуществования с государственной системой; вбирать в себя все, что положено по закону без каких бы то ни было ограничений; обеспечивать независимость регионального руководства; поддерживать социальный, национально-этнический, инфраструктурный, природно-ресурсный и экологический потенциалы своей территории в интересах всего населения; учитывать перспективу соответствующего региона. Как только построение и функционирование региональных бюджетов начинает определяться политическими пристрастиями государственных и региональных властей или задачами общей перестройки экономики и т.д., ни о каком сущностном содержании этих систем говорить уже не приходится.

Кроме того, бюджеты субъектов Федерации должны быть простыми (требование доступности для исполнения) и понятными (требование логической ясности построения, обоснованности принципов формирования и расходования средств и т.д.), воспринимаемыми как справедливые (требование взаимного учета региональных и государственных интересов, потребностей отдельных социальных групп населения и т.п.).

Разграничение бюджетных полномочий

Цель государственного регулирования доходов региональных бюджетов состоит в таком распределении налогов между территориальными звеньями бюджетно-финансовой системы Российской Федерации, которая гарантировала бы нормативную часть

расходов, законодательно закреплённую за каждым из этих звеньев, и свела бы тем самым к минимуму необходимость дополнительного распределения между ними финансовых средств.

Мировая практика знает следующие принципиальные подходы к решению проблемы разделения налогов.

1. Каждый уровень власти в государстве получает полное право и несет всю ответственность за установление и сбор своих собственных налогов. Тем самым в государстве появляется несколько независимых уровней налогов, например федеральные, субъектов Федерации и местные. Предприятия и организации при этом должны платить в каждый бюджет в принципе только предназначенные для этого бюджета виды налогов. Самостоятельно вводимые каждым уровнем власти налоги при таком подходе взимаются только в пределах соответствующей территории и должны поступать целиком в бюджет данного уровня. Такая схема разграничения доходов в известном смысле минимизирует перераспределительные процессы в бюджетно-налоговой системе, формирует стабильные правила игры между субъектами Федерации и Центром. Вместе с тем данная схема может быть эффективно реализована лишь при сравнительной однородности регионов в фискальном отношении. Между тем в России дело обстоит далеко не так, регионы в этом отношении явно разнородны.

2. Соединение в рамках определенного вида общегосударственного налога нескольких ставок, самостоятельно устанавливаемых разными уровнями власти, скажем федеральным, региональным и местным. Это означает, что предприятия и организации обязаны платить один и тот же вид налога одновременно в разные бюджеты по разным ставкам. В результате в бюджеты различных уровней должны одновременно поступать одноименные виды налогов. При этом размеры поступлений определяются контингентами указанных налогов по определенным территориям (в масштабах всей страны, в границах субъекта Федерации и т.д.) исходя из ставок налогообложения, введенных соответствующими органами власти. Такой подход открывает широкие возможности увеличения масштабов перераспределения бюджетных ресурсов. Это поощряет регионы к оказанию на Центр как можно большего давления, с тем чтобы Получить бюджетно-налоговые льготы путем дифференциации соответствующих ставок отчислений. Понятно, что успех на

этом поприще одного региона служит стимулом еще большей активизации других.

Результат - резкое усиление индивидуально-регионального регулирования бюджетных отношений. Бюджетно-налоговая система приобретает договорно-региональный характер. При всем том нельзя не отметить, что в принципе реализация второго подхода дает возможность максимально учесть специфику российских регионов.

3. Использование механизма нормативного разделения между бюджетами разных уровней доходов от конкретных видов налогов, взимаемых по единым ставкам на всей территории страны. В этом случае в бюджет данного уровня власти подлежит зачислению законодательно установленная доля той суммы конкретного налога, которая должна быть собрана на соответствующей территории, исходя из общей для всех плательщиков этого налога в государстве налоговой ставки.

Каждый из описанных способов разграничения доходов между бюджетами разных уровней имеет свои конкретные недостатки. Одновременно представляется целесообразным использовать все три способа разграничения доходов между звеньями бюджетной системы, разумно сочетая их. Именно такое сочетание позволит учесть специфику конкретных видов налоговых поступлений, их функциональное назначение и степень влияния на процесс общественного воспроизводства.

Бюджетная практика развитых стран показывает, что ни одной из них не удавалось обеспечить разграничение доходов между звеньями бюджетной системы каким-то одним способом, всегда применялась их комбинация.

Разграничение налоговых полномочий между органами власти и управления разных уровней основывается на следующих принципах:

- а) стабильность разделения доходов между уровнями бюджетной системы на основе единых принципов и подходов;
- б) собственные доходы бюджетов каждого уровня должны быть достаточными для эффективной реализации закрепленных за ними расходных полномочий, включая выравнивание бюджетной обеспеченности регионов (муниципалитетов);
- в) налоговые полномочия федеральных властей должны быть достаточными для регулирования общенациональной экономики

и поддержания на всей территории страны единого экономического и налогового пространства; доходы, генерируемые национальной экономикой в целом, должны облагаться федеральными налогами;

г) налоговые полномочия региональных и местных властей не должны ограничивать перемещение капиталов, рабочей силы, товаров и услуг, а также позволять экспортировать налоговое бремя в другие регионы (муниципалитеты);

д) каждому уровню власти должно быть предоставлено право делегировать (передавать) в установленных законодательством Российской Федерации случаях и порядке свои налоговые полномочия и доходные источники нижестоящему уровню власти;

е) разграничение налоговых полномочий и доходных источников должно в основном ориентироваться на вертикальное (между уровнями бюджетной системы), а не горизонтальное (между регионами, муниципалитетами) бюджетное выравнивание.

Структура полномочий в области налогообложения органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Региональные и особенно местные власти не обладают достаточными налоговыми полномочиями, их финансовые органы лишены ряда важных функций (сбор налогов, казначейское исполнение, контрольно-ревизионная работа). Налоговый кодекс ограничивает перечень региональных и особенно местных налогов малозначимыми видами налогов, заведомо недостаточными для финансирования расходов регионального и местного характера и проведения самостоятельной налоговой политики. Это не позволяет реализовать основополагающие принципы децентрализации бюджетной системы.

Такой подход «разделения налоговых доходов» имеет ряд существенных недостатков.

Во-первых, он не обеспечивает взаимосвязь между уровнем налогообложения (выбираемым в конечном счете населением регионов и муниципалитетов) и количеством/качеством получаемых бюджетных услуг — ключевого условия для повышения эффективности бюджетной системы.

Во-вторых, получая основную часть доходов от федеральных налогов, субнациональные власти фактически распоряжаются

«чужими» деньгами - как всегда в таких случаях, недостаточно ответственно.

В-третьих, в условиях, когда нормативы отчислений от «закрепленных» налогов могут быть изменены, субнациональные власти лишены долгосрочных стимулов поддерживать благоприятный инвестиционный климат, наращивать (и показывать в отчетности) собственную налоговую базу.

В-четвертых, возникает неясная конкуренция с федеральными властями за одну и ту же налоговую базу.

В-пятых, не имея полномочий для проведения налоговой политики, субнациональные власти начинают прибегать к полуправовым рычагам воздействия на налогоплательщиков.

В-шестых, если бы население платило налоги по ставкам, установленным региональными и местными властями, подотчетность и прозрачность последних значительно возросла бы.

Поэтому совершенствование управления доходными полномочиями должно осуществляться посредством постепенного отказа от разделения налогов на «собственные» и «закрепленные», а также от самого понятия «нормативы отчислений от федеральных (региональных) налогов».

Все налоги (или, по крайней мере, подавляющее их число) и поступления по ним в бюджет соответствующего уровня должны быть только собственными. Поступления по федеральным налогам полностью, без какого бы то ни было расщепления, должны поступать в федеральный бюджет, региональные налоги — только в региональные бюджеты, местные налоги — только в бюджеты муниципальных образований. Соответственно налоговое законодательство (Налоговый кодекс) должно устанавливать как налоговые полномочия властей разных уровней, так и разделение налоговых поступлений по принципу «один налог — один бюджет» при существенном расширении налоговых полномочий (в рамках «закрытого» перечня налогов) региональных и особенно местных властей.

Однако для того чтобы такое представление о распределении налоговых доходов по уровням бюджетной системы могло быть реально претворено в жизнь, необходимо теоретически определить и законодательно закрепить структуру налоговых полномочий.

Прежде всего, следует отметить, что распределение налоговых полномочий между уровнями государственной власти и управления происходит по следующим элементам:

установление и введение налога;

определение объекта налогообложения, категории налогоплательщиков, налоговой базы, порядка исчисления налогов и налогового периода;

установление налоговой ставки;

установление налоговых льгот (освобождений);

распределение налоговых доходов между бюджетами различного уровня;

определение порядка и условий исполнения налогового обязательства и зачисления налоговых доходов в бюджет;

администрирование налогов.

Рассмотрим более подробно каждый из этих элементов налоговых полномочий.

Разграничение полномочий по установлению и введению налогов

Основополагающим элементом налоговых полномочий органов власти различного уровня являются полномочия по установлению и введению налогов. Следует отметить, что распределение полномочий по установлению и введению налогов между органами государственной власти и управления регулируется двумя законодательными актами Российской Федерации — Бюджетным и Налоговым кодексами.

Так, в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации налог считается установленным лишь в том случае, когда определены все элементы налогового механизма, а именно: налогоплательщики, объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации установление новых видов налогов отнесено к полномочиям федеральных органов власти (так называемый закрытый список налогов).

Органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обладают лишь правом *вводить* региональные и местные налоги. *Устанавливать* они могут только отдельные элементы налогового механизма (размеры ставок по этим налогам, порядок и сроки уплаты налога и предоставлять налоговые льготы в пределах прав, определенных налоговым законодательством Российской Федерации, а также формы отчетности).

Региональные налоги и сборы устанавливаются Налоговым кодексом Российской Федерации, а законами субъектов Российской Федерации *вводятся* в действие.

Местные налоги и сборы устанавливаются Налоговым кодексом Российской Федерации, *вводятся* в действие нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления.

Важно отметить, что установленное в Российской Федерации распределение налогов по видам (федеральные, региональные, местные) содержит существенно отличную от мировой практики трактовку статуса налогов. Принадлежность налога к тому или иному виду не характеризует компетенцию соответствующих органов власти по введению, управлению и распоряжению этим налогом. По каждому налогу установлен свой объем налоговых полномочий органов власти. Субфедеральные органы власти могут иметь или не иметь право на введение своего регионального или местного налога (если это право отнесено к ведению федеральных органов), по разным налогам предусмотрены различные возможности территориальных властей влиять на величину базы или ставки. По многим, в том числе федеральным, налогам налогово-бюджетное законодательство устанавливает долевое распределение полученных доходов, существенно ограничивающее право на распоряжение вводящих эти налоги органов власти.

Полномочия по определению порядка, сроков уплаты налога и зачисления налоговых доходов в бюджет

В соответствии с действующим в России порядком такие полномочия, как круг налогоплательщиков, объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, порядок исчисления налога по всем налогам, взимаемым на территории Российской Федерации, принадлежат исключительно федеральным властям и прописываются по каждому налогу в Налоговом кодексе.

Полномочия по установлению налоговых ставок и налоговых льгот

Российское законодательство предусматривает распределение некоторой части полномочий по установлению налоговых ставок и налоговых льгот.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления имеют право устанавливать налоговые ставки и предоставлять налоговые льготы по некоторым федеральным налогам в пределах, определенных федеральным законодательством. Право предоставления льгот по налогам и сборам органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления ограничено запретом на установление льгот, носящих индивидуальный характер.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставляют налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджеты субъектов Российской Федерации в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации в пределах лимитов предоставления налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей, определенных законами субъектов Российской Федерации о бюджете.

Органы местного самоуправления предоставляют налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в местные бюджеты в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации в пределах лимитов предоставления налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей, определенных правовыми актами представительных органов местного самоуправления о бюджете. В части сумм федеральных налогов или сборов, региональных налогов или сборов, поступающих в местные бюджеты, предоставление отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей производится только при отсутствии задолженности по бюджетным ссудам местного бюджета перед бюджетами других уровней бюджетной системы Российской Федерации и соблюдении предельного размера дефицита местного бюджета и размера муниципального долга*.

* В качестве примера распределения полномочий по установлению ставок налогов и налоговых льгот можно привести налог на прибыль организаций, поскольку этот налог является основным источником налоговых доходов региональных бюджетов, в отношении которых региональные власти располагают существенным объемом налоговых полномочий.

*Полномочия по распределению налоговых доходов
между бюджетами различного уровня*

Рассматривая вопрос, что представляют собой собственные и закрепленные налоги, мы достаточно подробно рассматривали этот механизм налогового регулирования. Здесь же необходимо еще раз подчеркнуть, что в компетенцию органов федеральной государственной власти Российской Федерации входит разграничение налогов между уровнями бюджетной системы, а также распределение в порядке межбюджетного регулирования доходов от федеральных налогов и сборов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации.

К ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится распределение доходов от региональных налогов и сборов между бюджетом субъекта Российской Федерации и местными бюджетами, а также определение порядка направления в бюджет субъекта Российской Федерации доходов от налогов и сборов субъекта Российской Федерации.

За органами местного самоуправления закреплены полномочия по определению порядка направления в местные бюджеты местных налогов и сборов.

Такая система не обеспечивает региональные и местные бюджеты ресурсами, необходимыми для самостоятельного выполнения их функций, побуждает их постоянно требовать ресурсы от Центра. В целом речь идет не только о формальных нарушениях принципов федерализма, но и о принципиальной неэффективной налогово-бюджетной системе.

Доходы местных бюджетов могут быть переданы бюджетам других уровней по ставкам (нормативам), определяемым правовыми актами органов местного самоуправления. При этом муниципальные образования должны обеспечиваться экономической и финансовая самостоятельность в соответствии с разграничением предметов ведения между муниципальными образованиями. Подчиненность одного муниципального образования другому не допускается. Однако предоставление законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации права определять размеры минимальных долей федеральных налогов, закрепляемых за муниципальными образованиями на

постоянной основе, приводит к неравномерному распределению доходов между бюджетами муниципальных образований и не гарантирует им постоянных доходов.

*Полномочия органов государственной власти
субъектов Российской Федерации в отношении
налоговых доходов местных бюджетов*

В соответствии с действующим в настоящее время Бюджетным кодексом РФ (ст. 58) собственные доходы бюджетов субъектов Российской Федерации от региональных налогов и сборов, а также от закрепленных за субъектами Российской Федерации федеральных налогов и сборов могут быть переданы местным бюджетам на постоянной основе полностью или частично — в процентной доле, утверждаемой законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации на срок не менее 3 лет.

Срок действия нормативов может быть сокращен только в случае внесения изменений в налоговое законодательство Российской Федерации.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусматривается, что доходы от региональных налогов и сборов зачисляются в местные бюджеты по налоговым ставкам, установленным законами субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также по единым для всех поселений или муниципальных районов данного субъекта Российской Федерации нормативам отчислений, установленными законом субъекта Российской Федерации. Установление указанных нормативов законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год или иным законом субъекта Российской Федерации на ограниченный срок не допускается.

В местные бюджеты в соответствии с едиными для всех поселений или муниципальных районов данного субъекта Российской Федерации нормативами отчислений, установленными законом субъекта Российской Федерации, могут зачисляться доходы ^{от} федеральных налогов и сборов, подлежащие зачислению в

бюджет субъекта Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и (или) законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Установление указанных нормативов законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и (или) иным законом субъекта Российской Федерации на ограниченный срок также не допускается.

В ранее действовавшей редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также в отмененном Законе «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» региональным властям предоставлялось право дифференцировать для различных муниципальных образований доли соответствующих налогов, причем они могли ежегодно менять соотношение долей от указанных налогов, закрепляемых за различными муниципальными образованиями. В этом случае отчисления от регулирующих налогов по своей сути приближались к нецелевой финансовой помощи из бюджета субъекта Федерации.

Исходя из изложенного выше материала, можно убедиться, что в основу управления доходным потенциалом бюджетов разных уровней в российской бюджетной системе положен принцип «разделения» налоговых доходов, а не распределения налоговых полномочий. Это позволило сформировать такую структуру доходного потенциала бюджетной системы, которая характеризуется тем, что более 90% налоговых доходов консолидированного бюджета страны формируется за счет отчислений от федеральных (закрепленных) налогов. Собственные налоги региональных и местных бюджетов составляют соответственно 13 и 8% их общих доходов.

Следует отметить, что в большинстве стран с федеративным устройством, особенно в таких развитых федерациях, как США и Канада, субфедеральные органы власти обладают гораздо большей свободой регулировать свою собственную доходную обеспеченность.

*Разграничение полномочий между органами власти
различного уровня в сфере налогового администрирования*

Под термином «налоговое администрирование» понимаются полномочия органов власти по определению основных поня-

тий, используемых в налоговом законодательстве, определению прав и обязанностей налогоплательщиков и налоговых органов по исполнению налогового законодательства, процедур налогового контроля, ответственности за налоговые правонарушения, процедур обжалования решений и действий налоговых органов и т. д.

Одной из основных задач бюджетной реформы является создание системы администраторов бюджетных средств и четкое разграничение между ними полномочий, а также создание стимулов, для чтобы эти полномочия реализовывались.

В связи с этим в новой редакции Бюджетного кодекса вводится понятие «администратор доходов бюджета*» - это орган государственной власти, орган местного самоуправления, орган управления государственных внебюджетных фондов, Центральный банк Российской Федерации, а также бюджетное учреждение, созданное органом государственной власти, органом местного самоуправления, осуществляющие в установленном порядке контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним.

Полномочия органов власти в сфере налогового администрирования играют существенную роль и являются одними из наиболее важных в общем перечне составляющих налоговых полномочий. После осуществления сбора налоговых поступлений задача по их дальнейшему управлению в процессе исполнения бюджета реализуется без особых трудностей. За исключением тех случаев, когда в отношении части поступивших налоговых доходов действует какое-либо бронирование, все налоговые поступления следуют в качестве общих доходов в общий бюджет, если бюджет разделен на текущий и капитальный, то налоговые поступления становятся частью текущего бюджета.

Рассмотрим основные принципы разграничения полномочий в сфере налогового администрирования между органами государственной власти и местного самоуправления.

Участниками, имеющими полномочия в сфере налогового администрирования, являются:

1) налоговые органы (Федеральная налоговая служба и ее территориальные органы);

2) таможенные органы (Государственный таможенный комитет — федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области таможенного дела, подчиненные ему таможенные органы Российской Федерации);

3) государственные органы исполнительной власти и исполнительные органы местного самоуправления, другие уполномоченные ими органы, должностные лица и организации, осуществляющие в установленном порядке прием от налогоплательщиков (плательщиков сборов) денежных средств в счет уплаты налогов (сборов) и их перечисление (перевод) в бюджеты (далее — сборщики налогов и сборов), а также контроль за их уплатой налоговыми плательщиками и плательщикам и. сборов;

4) органы государственных внебюджетных фондов.

Бюджетные полномочия администраторов доходов бюджета

Администратор доходов бюджета обладает следующими бюджетными полномочиями:

осуществляет планирование (прогнозирование) доходов бюджета;

осуществляет начисление, контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты поступлений в бюджет, а также пеней и штрафов по ним;

осуществляет взыскание неуплаченных (не полностью уплаченных) поступлений в бюджет;

принимает решения о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) поступлений бюджет, а также пеней и штрафов по ним;

формирует и представляет бюджетную отчетность.

Бюджетные полномочия администратора доходов бюджета могут осуществляться, полностью или частично, через подведомственные ему территориальные органы и (или) бюджетные учреждения.

Бюджетные полномочия администратора доходов бюджета осуществляются налоговыми и таможенными органами в части, не противоречащей полномочиям указанных органов, установленных соответственно Налоговым кодексом РФ и Таможенным кодексом РФ.

Федеральная налоговая служба (ФНС) России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим

функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей, а также за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции и за соблюдением валютного законодательства Российской Федерации в пределах компетенции налоговых органов.

Федеральная налоговая служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и государственными внебюджетными фондами, общественными объединениями и иными организациями. Служба и ее территориальные органы - управления Службы по субъектам Российской Федерации, межрегиональные инспекции службы, инспекции службы по районам, районам в городах, городам без районного деления, инспекции службы межрайонного уровня (далее - налоговые органы) составляют единую централизованную систему налоговых органов.

Таможенные органы, являясь органами федеральной власти, пользуются правами и несут обязанности налоговых органов по взиманию налогов и сборов при перемещении товаров через таможенную границу Российской Федерации.

Министерство финансов Российской Федерации (департамент налоговой и таможенно-тарифной политики) обеспечивает проведение единой налоговой политики в Российской Федерации и координирует деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти, дает письменные разъяснения по вопросам применения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, утверждает формы расчетов по налогам и формы налоговых деклараций, обязательные для налогоплательщиков, а также порядок их заполнения. »

Для осуществления своих полномочий Минфин может создавать свои территориальные органы.

К компетенции министерств финансов республик, финансовых управлений (департаментов, отделов) администраций краев, областей, Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов относится разработка необходимых мер по налоговому стимулированию предпринимательской и иной хозяйственной деятельности, способствующих увеличению доходов и поступлений в бюджеты; разработка проектов нормативов отчислений от доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в местные бюджеты; разработка предложений по совершенствованию налоговой "политики" на территории субъекта Российской Федерации; обеспечение оценки налоговых льгот, внесение предложений по вопросам целесообразности применения установленных и устанавливаемых льгот по уплате налогов в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Управления (департаменты, отделы) финансов районов и городов участвуют в разработке необходимых мер по налоговому стимулированию предпринимательской и другой хозяйственной деятельности, в подготовке проектов решений по введению или отмене местных налогов и сборов.

Компетенции финансовых органов местного самоуправления с сфере налогового администрирования аналогичны в рамках их полномочий по местным налогам и сборам.

В случаях, предусмотренных федеральным законодательством, прием от налогоплательщиков и (или) плательщиков сборов средств в уплату налогов и (или) сборов и перечисление их в бюджет может осуществляться государственными органами, органами местного самоуправления — сборщиками налогов и (или) сборов (часть первая ст. 25 Налогового кодекса Российской Федерации). Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут определять круг прав и обязанностей и ответственность сборщиков налогов и (или) сборов (часть вторая ст. 25 Налогового кодекса Российской Федерации).

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, уполномоченные в области финансов, дают письменные разъяснения по вопросам применения соответственно законодательства субъектов Российской Федерации о налогах и сборах и нормативных правовых актов органов местного самоуправления о местных налогах и сборах.

Полномочия органов внутренних дел в сфере налогового администрирования заключаются, прежде всего, в том, что по запросу налоговых органов органы внутренних дел участвуют вместе с налоговыми органами в проводимых налоговыми органами выездных налоговых проверках. При выявлении обстоятельств, требующих совершения действий, отнесенных Налоговым кодексом к полномочиям налоговых органов, органы внутренних дел обязаны в десятидневный срок со дня выявления указанных обстоятельств направить материалы в соответствующий налоговый орган для принятия по ним решения.

Таким образом, резюмируя распределение основных функций в области налогового администрирования, можно сделать вывод о том, что все существенные полномочия в сфере налогового администрирования сосредоточены на уровне федеральных властей. С одной стороны, данное положение нельзя не признать благоприятным, так как при слабом контроле за исполнением и недостаточных возможностях по обеспечению исполнения федерального законодательства, передача на субнациональные уровни власти полномочий по налоговому администрированию могла бы привести к негативным последствиям для предпринимательской деятельности. В соответствии со сложившимся разграничением полномочий такое положение отвечает принципам минимизации числа контролирующих органов и экономии затрат налогоплательщиков и бюджета на налоговое администрирование.

С другой стороны, тот факт, что региональные и местные власти не располагают полномочиями в области налогового администрирования и, что важнее, не несут расходов по администрированию налогов и платежей, приводит к ситуации, когда органы власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления принимают решения по изменению правил налогообложения без учета возможного роста издержек на налоговое администрирование.

Необходимо отметить, что из приведенного выше заключения не следует однозначного вывода о необходимости передачи полномочий по налоговому администрированию региональным и местным властям.

Сложившаяся в настоящее время (и подтвержденная положениями Налогового кодекса) информационная монополия феде-

ральных налоговых органов на сведения об исполнении налогоплательщиками своих обязанностей перед бюджетной системой Российской Федерации препятствует региональным и местным финансовым органам осуществлять свои полномочия в области исполнения доходной части соответствующих бюджетов, а также в области межбюджетного регулирования.

Необходимость рассмотрения способов совершенствования отношений между федеральными налоговыми органами и финансовыми органами субнациональных административно-территориальных образований многократно увеличилась в связи с вступлением в силу новой редакции Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предполагающего как изменения некоторых сложившихся к настоящему времени принципов предоставления информации налоговыми органами в разрезе муниципальных образований, так и более интенсивный обмен информацией между финансовыми органами субъектов Федерации, муниципальных образований и налоговыми органами. Более того, выполнение всех требований как новой редакции Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», так и новой редакции Бюджетного кодекса предполагает наличие единого для всех российских регионов порядка оперативного взаимодействия между территориальными подразделениями Федеральной налоговой службы и финансовыми органами субъектов Федерации.

Такой порядок установлен Правилами заключения соглашений между Министерством финансов Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации, а также осуществления контроля за их исполнением (утверждено постановлением Правительства РФ от 21 марта 2005 г. № 149).

Правила регулируют отношения, связанные с заключением соглашений с субъектами Российской Федерации, для которых в течение двух из трех последних отчетных лет доля дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в общем объеме собственных доходов превышала 50%.

**■ Полномочия органов государственной власти
субъектов Российской Федерации в отношении налоговых доходов
местных бюджетов**

Доли некоторых федеральных налогов (подходного налога, налога на прибыль организаций, налога на добавленную стоимость, акцизов на спирт, водку, ликероводочные изделия и остальные виды подакцизных товаров) распределяются между бюджетами разных уровней и закрепляются за муниципальными образованиями на постоянной основе. Размеры минимальных долей (в процентах) вышеперечисленных федеральных налогов определяются законодательными (представительными) органами субъекта Российской Федерации. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе законом разграничить источники доходов местных бюджетов между муниципальными образованиями, если в границах территории муниципального образования, (за исключением города) имеются другие муниципальные образования (п. 7 ст. 7 указанного Федерального закона). В отношении внутригородских муниципальных образований такое закрепление собственных налогов и сборов регламентируется уставом города.

Положения п. 7 ст. 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» и п. 3 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о том, что в отношении внутригородских муниципальных образований закрепление собственных налогов и сборов регламентируется уставом города, тогда как источники доходов всех остальных муниципальных образований, находящихся в границах территории другого муниципального образования, разграничиваются законом субъекта Российской Федерации, ставят муниципальные образования в неравные условия и предоставляют одному муниципальному образованию большее количество прав по сравнению с Другим муниципальным образованием.

Муниципальным образованиям должна обеспечиваться экономическая и финансовая самостоятельность и соответствии с разграничением предметов ведения между муниципальными образованиями. Подчиненность одного муниципального обра-

зования другому не допускается. Эти нормы содержатся в абзаце третьем п. 3 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Закрепление в той же статье нормы о разграничении предметов ведения, объектов собственности, источников доходов бюджетов между внутригородскими муниципальными образованиями уставом города создает ситуацию доминирования одного муниципального образования над другим. Городское муниципальное образование обладает большим объемом полномочий, в том числе налоговых, чем внутригородские муниципальные образования. Помимо того, городское муниципальное образование фактически уравнивается с субъектом Российской Федерации и наделено аналогичными с ним полномочиями (полномочиями по разграничению источников доходов местных бюджетов).

Кроме того, предоставление законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации права определять размеры минимальных долей федеральных налогов, закрепляемых за муниципальными образованиями на постоянной основе, приводит к неравномерному распределению доходов между бюджетами муниципальных образований и не гарантирует им постоянных доходов. Как указано в п. 5 ст. 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», расчет долей федеральных налогов, подлежащих закреплению за муниципальными образованиями, производится исходя из общего объема средств, переданных субъекту Российской Федерации по каждому из этих налогов. В этих пределах законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации устанавливает в соответствии с фиксированной формулой для каждого муниципального образования доли соответствующих федеральных налогов, закрепляемых на постоянной основе, исходя из их среднего уровня по субъекту Российской Федерации. Доли указанных налогов рассчитываются по фактическим данным базового года. Сверх этих долей законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации может устанавливать нормативы отчислений (в процентах) в местные бюджеты от регулируемых доходов на планируемый финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года).

Региональные власти могут дифференцировать для различных муниципальных образований доли соответствующих нало-

гов, закрепляемые на постоянной основе, причем они вправе ежегодно менять соотношение долей от указанных налогов, закрепляемых за различными муниципальными образованиями. В этом случае отчисления от регулируемых налогов по своей сути приближаются к нецелевой финансовой помощи из бюджета субъекта Федерации, потому что конкретные доли (в процентах) от федеральных налогов определяются законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации в законах о бюджете субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год.

Выводы

Главное в понимании проблем бюджетного федерализма, что они не ограничиваются сферой межбюджетных отношений, а естественным образом пронизывают всю бюджетную систему страны. Поэтому основное направление совершенствования действующей модели бюджетного федерализма в России находится в русле взаимосвязей интересов Федерации и ее субъектов, основанных на обеспечении условий саморазвития регионов.

В этой связи возникают две главные задачи.

Первая — разграничение и оптимизация расходных обязательств федерального, региональных и местных бюджетов и законодательное закрепление зоны финансовой ответственности каждого уровня власти за осуществление тех или иных полномочий.

Вторая — разграничение и оптимизация доходных полномочий бюджетов разных уровней, которое призвано ликвидировать разбалансировку бюджетной системы в результате накопившихся диспропорций в соотношении доходов к расходам при первичном распределении бюджетных ресурсов.

Контрольные вопросы и задания

1- Сформулируйте основные принципы бюджетного федерализма, проанализируйте их роль и механизмы взаимодействия в бюджетной системе Российской Федерации. В чем заключаются принципиальные отличия программы развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г. от предыдущих этапов становления федерализма в России?

2. Каким требованиям должна отвечать эффективная система бюджетного федерализма, обеспечивающая устойчивый экономический рост?

3. Какова, на ваш взгляд, экономическая сущность бюджетов субъектов Российской Федерации и их роль в бюджетной системе?

4. Какие существуют в мировой практике способы перераспределения налоговых доходов по уровням бюджетной системы и какие критерии должны учитываться при таком распределении?

Список литературы

Бушмин Е.В. Реформа межбюджетных отношений: первые итоги и задачи на перспективу // Финансы. 2000. № 6.

Бюджет страны — суть и содержание государственной политики // Там же, 2001. № 5.

Христенко В.Б. Развитие бюджетного федерализма в России: итоги 1990-х годов и задачи на перспективу // Вопросы экономики. 2002. № 2.

© Подпорина И.В.

Глава 11

СИСТЕМА СПЕЦИАЛЬНЫХ БЮДЖЕТНЫХ И ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ: НАЗНАЧЕНИЕ, ИСТОЧНИКИ И МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ

Формирование различных фондов финансовых ресурсов в российской и мировой экономике — весьма многовариантное явление. Существуют фонды государственные и негосударственные, бюджетные и внебюджетные, национальные и международные, федеральные, территориальные и местные, отраслевые, межотраслевые и специальные, благотворительные, паевые, инвестиционные и т.д. Целый ряд фондов формируется в составе федерального бюджета. Их размеры, источники наполнения и направления расходования утверждаются вместе с принятием бюджета — это целевые бюджетные фонды, фонды межбюджетного регулирования и т.д. Несмотря на принадлежность к бюджету, деятельность этих фондов подчиняется особым правилам. Наряду с бюджетными фондами существуют и довольно бурно развиваются многочисленные внебюджетные фонды — государственные социально-страховые, негосударственные страховые, отраслевые, территориальные и др.

1. Классификация фондов и их социально-экономическое содержание

В основу классификации фондов, действующих в настоящее время в российской финансовой системе, могут быть положены самые различные критерии и их сочетание:

по принадлежности - государственные, негосударственные, частные;

по территориальному принципу — федеральные, региональные, межрегиональные, местные;

по отраслевому принципу - отраслевые, межотраслевые;

по признаку места в финансовой системе - бюджетные, внебюджетные;

по конкретному назначению — под целевую программу (экологические, дорожные), для конкретной категории граждан (помощь малоимущим гражданам, инвалидам, спортсменам) и т.д.

Фонды можно также структурировать исходя из критерия их места в финансах общественного сектора. Тогда их классификация будет выглядеть следующим образом.

Бюджетные фонды: целевые бюджетные; резервные; межбюджетного регулирования.

Внебюджетные фонды: а) *государственные и муниципальные внебюджетные фонды:* государственные внебюджетные социально-страховые фонды; внебюджетные фонды субъектов РФ; местные муниципальные фонды; б) *экономические внебюджетные фонды:* отраслевые, межотраслевые, специальные фонды; фонды поддержки предпринимательства, развития конкуренции; фонды поддержки науки; инвестиционные фонды (паевые, акционерные); в) *негосударственные социальные внебюджетные фонды:* негосударственные пенсионные фонды; благотворительные фонды; социальные инвестиционные фонды.

Фондам присущи общие и специфические черты как особой форме финансов общественного сектора, объясняющие их многообразие и энергичное развитие.

Во-первых, фонд выступает одновременно как *форма перераспределительных отношений*, как *результат финансовых потоков* и как *субъект финансовых отношений* — *финансовый институт*.

Во-вторых, важны цели, конечные задачи создания фондов. Речь идет об аккумулировании ресурсов **для общественно значи-**

мых целей. Многовариантность общественно полезных задач (от строительства дорог до решения конкретных экологических и социальных проблем) порождает многообразие фондов.

В-третьих, это некоммерческий статус, т.е. цель деятельности ориентирована не на получение максимально возможной прибыли, а на выполнение другой целевой задачи, признанной обществом*. В рыночных отношениях внебюджетные фонды обладают отличным от рыночного некоммерческим механизмом хозяйствования.

В-четвертых, характер движения финансовых средств — первичен сбор, аккумулирование источников, вторично их распределение при обязательности целевого характера расходования.

В-пятых, особая организация управления - наличие попечительского совета, а также публичность отчетности об использовании своих средств и имущества.

В-шестых, особый юридический статус. Гражданским кодексом РФ установлена норма, согласно которой фондом признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели¹. Однако существуют фонды, использующие все преимущества фондового формирования и распределения ресурсов, но не имеющие юридического лица. Так, целевые бюджетные, паевые и некоторые другие фонды не являются юридическими лицами и функционируют, например, как бюджетные или внебюджетные субсчета.

Энергичное развитие фондов за рамками бюджета во многом объясняется необходимостью общественно значимых видов деятельности, которые не могут быть обеспечены полностью на коммерческой основе или обеспечение которых государство заинтересовано гарантировать. Экономическая теория называет эту деятельность производством общественных (смешанно-общественных) благ или благ общественного пользования. Фонды

Некоммерческий статус вовсе не отрицает возможности получения прибыли как таковой (в рыночной экономике она является важнейшим критерием эффективности деятельности), но здесь речь идет о другой системе приоритетности целей.

См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1 и 2. М., 1994. Ст. 118.

выступают реальным инструментом преодоления провалов рынка в сфере производства этих благ и обеспечения дифференцированного спроса. С другой стороны, особенно в переходной экономике, внебюджетные фонды являются формой неограниченной децентрализации государственных полномочий, передаваемых на территориальный уровень управления зачастую без соответствующего доходного обеспечения бюджетными ресурсами.

Фонды имеют особенности как на стадии *формирования финансовых ресурсов*, так и на стадии их *использования*. Особенности формирования ресурсов фондов связаны с многообразием их источников, их отличием от бюджетных. Как известно, основная доля доходов бюджетов формируется за счет налогов — инструмента экономического принуждения. Набор доходных инструментов фондов значительно разнообразнее, носит гораздо более выраженный экономический, добровольный характер. Источниками внебюджетных фондов выступают, как правило, целевые налоги, страховые платежи, относимые, как правило, на издержки, сборы за пользование, т.е. частичная оплата услуг (смешанно-общественных благ), а также добровольные перечисления из прибыли (дохода).

Что же касается *распределения финансовых ресурсов*, то фонды, на наш взгляд, обладают серьезными преимуществами, повышающими эффективность использования финансовых средств. Во-первых, это конкурентные начала — распределение ресурсов в различных формах (гранты, льготные кредиты и т.д.), как правило, осуществляется на конкурсной основе. Во-вторых, достижение селективной поддержки наиболее приоритетных в данный конкретный момент направлений развития. В-третьих, это высокая степень адресности выделяемых ресурсов.

Каждая подгруппа фондов (бюджетные и внебюджетные) имеет свою, отличную от других нормативно-законодательную базу, источники формирования доходов, направления расходования ресурсов, формы контроля за их деятельностью.

Законодательной базой деятельности всех бюджетных фондов (целевых, резервных, межбюджетного регулирования) являются Бюджетный кодекс РФ, а также ежегодно принимаемый закон о федеральном бюджете, законы субъектов РФ о региональных бюджетах, нормативно-правовые акты местного самоуправления о местных бюджетах, где закрепляются доходные источники и до-

ходы для бюджетных фондов, а также их расходы на целевые задачи. Разработка и представление проекта закона о федеральном бюджете в законодательные органы власти предполагает и детальную проработку отчетов бюджетных фондов об их исполнении за предыдущий период, т.е. реализацию принципиальных положений о контроле и публичной отчетности.

Целевые бюджетные фонды являются важным средством решения общегосударственных целевых задач по развитию инфраструктуры народного хозяйства, охране окружающей среды, укреплению институтов общества. Понятие целевого бюджетного фонда введено ст. 17 Бюджетного кодекса РФ как фонда денежных средств, образуемого в составе бюджета за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов и используемого по отдельной смете.

Другой тип бюджетных фондов и на уровне федерального бюджета, и в субфедеральных бюджетах — фонды межбюджетного регулирования. В их числе — Фонд финансовой поддержки регионов, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд регионального развития, Фонд компенсаций, Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов.

2. Государственные и муниципальные внебюджетные фонды

Одним из наиболее радикальных изменений в сфере государственных финансов последних десятилетий стало выделение из состава государственного бюджета Пенсионного фонда и образование вне рамок бюджетной системы других социально-страховых фондов, аккумулирующих половину финансовых ресурсов. Для реализации социальных функций государства.

Внебюджетные социально-страховые фонды — институты, создаваемые для реализации важнейшей общественной задачи — защиты населения от социальных рисков. Цель данных фондов — реализация важнейших социальных гарантий: государственное пенсионное обеспечение, оказание бесплатной медицинской помощи, выплаты во время отпуска по беременности и родам, а также защита от социальных рисков, которые неизбежно сопровождают трудовую деятельность, — поддержка в сфере занятости, в случае потери трудоспособности и т.д. Государственные социально-страховые фонды (Пенсионный фонд, Фонд социального

страхования, Фонд обязательного медицинского страхования) - самые крупные из внебюджетных фондов федерального значения. В 2001-2004 гг. в них аккумулировалось более 7% ВВП.

Социальные внебюджетные фонды являются самостоятельными финансово-кредитными учреждениями, однако их самостоятельность ограничена государством — оно определяет уровень страховых платежей, принимает решения об изменении структуры и уровня денежных выплат, обеспечивает контроль за деятельностью фондов. Средства фондов формируются преимущественно за счет страховых платежей предприятий всех форм собственности, привязанных к одной из самых надежных баз — фонду оплаты труда, а также поступлений из бюджетной системы в оговоренных законом случаях, прочих доходов (например, от размещения временно свободных средств на финансовом рынке, штрафов, пени и др.). С 2005 г. существенно снижен (с 35,6 до 26%) размер единого социального налога, являющегося основным источником формирования государственных социально-страховых внебюджетных фондов, его начисление осуществляется по регрессивной шкале, изменены пропорции его разделения между фондами (20% в Пенсионный фонд, 3,2% — в Фонд социального страхования, 2,8% - в Фонды обязательного медицинского страхования). Контроль за деятельностью государственных социально-страховых фондов ввиду важности выполняемой ими роли ведется и исполнительной, и законодательной властями.

Внебюджетные фонды субъектов РФ и местных органов самоуправления существуют, как правило, либо в виде субсчетов, подконтрольных территориальным органам власти и управления, либо в виде фондов — юридических лиц, аккумулирующих поступления неналогового характера (добровольные взносы, сборы за пользование и др.). Основное отличие данных фондов от других заключается в том, что в них не должны перечисляться бюджетные средства. Контроль за целевым использованием средств фондов возложен на представительную власть регионов, формы контроля — отчетность, лицензирование и т.д. Эти фонды подразделялись, в свою очередь, на инвестиционные (жилищно-инвестиционные), отраслевые (поддержки промышленности, жилищного хозяйства, пожарной безопасности, фонды научно-исследовательских и конструкторских разработок), социальные (социальной поддержки населения, беженцев и переселенцев), экологические и др.

3. Экономические внебюджетные фонды

К экономическим внебюджетным фондам отнесены четыре группы фондов: 1) отраслевые, межотраслевые, специальные; 2) фонды поддержки предпринимательства; 3) фонды поддержки науки и 4) инвестиционные.

Большую группу фондов федерального значения составляют внебюджетные *отраслевые, межотраслевые и специальные фонды*, создаваемые министерствами и ведомствами. Это фонды НИОКР и инвестиционные фонды. Отчисления в отраслевые, межотраслевые и специальные фонды относятся, как правило, на себестоимость продукции (например, по постановлению Правительства РФ № 315 фонды формируются за счет добровольных отчислений предприятий и организаций независимо от форм собственности в размере до 1,5% объема реализуемой продукции, а суммы отчисленных средств относятся на себестоимость продукции), при этом формирование и использование этих средств для федеральных властей слабо контролируемо, что дает повод говорить о попытках отраслевиков уйти от части налога на прибыль.

К числу фондов федерального уровня относится и ряд фондов, созданных в целях развития предпринимательства, конкуренции, поддержки науки. Это, например, региональные фонды поддержки малого предпринимательства, созданные в целях финансового обеспечения федеральной программы государственной поддержки малого предпринимательства. Источники ресурсов фондов - преимущественно бюджетные средства. Однако для этой группы фондов возможно использование нескольких доходных источников — бюджетных средств, заработанных (плата за льготный кредит, экспертизу и т.д.), а также добровольных перечислений на нужды развития науки, малого бизнеса и т.д.

Все большее распространение в ходе экономических реформ приобретают фондовые формы финансирования российской науки. В настоящее время действуют как российские фонды поддержки науки, так и международные. В числе наиболее крупных Российских фондов назовем Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ), Российский гуманитарный научный фонд (РГНФ), Фонд содействия развитию малых предприятий в научно-технической сфере, Российский фонд технологического

развития (РФТР). Первые три финансируются преимущественно за счет средств бюджета (от 1 до 4% от ассигнований, выделенных в федеральном бюджете на финансирование науки), Фонд содействия развитию малых предприятий в научно-технической сфере и за счет других источников, таких, как плата за экспертизу, банковский процент и др. Этот фонд содействует инновационным проектам в малом и среднем предпринимательстве, выдавая на возвратной основе и льготных условиях кредитные средства в зависимости от сферы приложения проекта, его принципиальной новизны и других критериев. Клиенты фонда имеют доступ к краткосрочным займам для закупки необходимого сырья и материалов, могут получать оборудование в лизинг, а также безвозмездные ресурсы для проведения выставок, на подготовку кадров, информационное обеспечение*

Инвестиционные фонды. К числу институтов инвестирования, действующих в настоящее время на российском рынке, можно отнести инвестиционные фонды (паевые и акционерные), негосударственные пенсионные фонды, страховые компании, общества взаимного страхования, кредитные союзы и др. Они аккумулируют крупные финансовые ресурсы, которые используют для вложений на финансовом рынке.

Паевые инвестиционные фонды — сравнительно новое явление на российском фондовом рынке, они действуют с 1996 г. Их задача — создать условия для выхода на рынок ценных бумаг мелким инвесторам. Это нетрадиционная для нас форма коллективного инвестирования средств, альтернативная пассивному накоплению и деятельности нелицензированных финансовых компаний. Инвестиционный пай является именной ценной бумагой. Владелец пая получает доход не в виде фиксированного процента или дивиденда, а в виде разницы между ценой покупки и ценой продажи пая в результате прироста стоимости имущества фонда. Средства пайщиков передаются в доверительное управление управляющей компании, которая вкладывает их в наиболее надеж -

* Говоря о фондовой поддержке российской науки, нельзя не отметить роль международных фондов. Центр международных проектов и программ, созданный при Санкт-Петербургском государственном университете, собрал базу данных более чем по 300 зарубежным фондам, поддерживающим в разных формах научные и образовательные проекты в России. Однако оценить их деятельность в России однозначно достаточно сложно.

ные и ликвидные инструменты фондового рынка с целью получения максимальной доходности. Прибыль, заработанная в паевом инвестиционном фонде, не облагается налогом, поскольку паевой фонд не является юридическим лицом. Налогом на прибыль не облагаются и доходы фонда в виде банковских процентов, дивидендов и процентов по ценным бумагам, доходы от продажи ценных бумаг и реализации недвижимости. Пайщики платят налог с дохода — разницы между ценой выкупа и ценой размещения. В случае владения паем в течение ряда лет инвестор не уплачивает налог, даже если стоимость пая многократно увеличилась. При этом существуют льготы для пайщиков фонда — физических лиц. По схемам налогообложения доходов либо предоставляется льгота по подоходному налогу при выкупе паев на сумму до 1000 минимальных размеров оплаты труда в течение года, либо в качестве базы для налога принимается разница между суммами покупки и продажи паев. Паевые фонды делятся на открытые (в любой день можно купить и продать пай) и интервальные (сделки совершаются только в оговоренные сроки, но не реже одного раза в год).

Согласно Положению о структуре активов открытых паевых фондов, их активы могут составлять корпоративные, государственные, ценные бумаги субъектов РФ и органов местного самоуправления, денежные средства в российской и иностранной валюте на банковских счетах и во вкладах. В интервальных фондах, кроме прочего, активы могут включать недвижимость и права на нее.

Акционерные инвестиционные фонды являются юридическими лицами, регистрируются в виде открытого акционерного общества. До 1999 г. существовали чековые и денежные инвестиционные фонды, последние практически не стали заметным явлением. В настоящее время лишь 3 бывших чековых фонда из 700, действовавших в России, зарегистрированы Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг. В 1992-1994 гг. чековые фонды собрали 52 млн ваучеров, их акционерами стали 25,5 млн человек. Согласно Указу Президента РФ от 23 февраля 1998 г. № 193 «О дальнейшем развитии деятельности инвестиционных фондов», эти фонды должны быть преобразованы либо в паевые, либо в инвестиционные, либо остаться открытыми акционерными обществами, устранив из названия слова «чековый инвестиционный фонд». Из 691 ЧИФа, входившего в реестр Госкомимущества, часть преобра-

зована, часть заявила об отказе от инвестиционной деятельности, по части (64 фонда) передан в МВД запрос на проведение оперативно-розыскных мероприятий¹.

Общие фонды банковского управления (ОФБУ) появились в 1997 г., когда Центробанк России разрешил на определенных условиях объединять депонированные средства в пулы, что раньше запрещалось. ОФБУ не являются юридическим лицом. Это имущественный комплекс, передаваемый в доверительное управление и объединяемый на праве общей собственности, а также приобретаемый доверительным управляющим при осуществлении доверительного управления. В настоящее время Банком России зарегистрировано свыше 140 ОФБУ, все они обязаны раскрывать балансы фонда на сайте «Ассоциации защиты информационных прав инвесторов» в сети Интернет, однако это делает лишь часть указанных фондов².

4. Негосударственные социальные внебюджетные фонды

Негосударственные пенсионные фонды — особая организационно-правовая форма некоммерческой организации социального обеспечения, исключительным видом деятельности которой является негосударственное пенсионное обеспечение участников фонда на основании договоров с вкладчиками фонда в пользу участников фонда. Создан специализированный государственный орган по контролю и регулированию их деятельности, а также компаний по управлению активами НПФ. В 1998 г. принят Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах». Регулирование деятельности негосударственных пенсионных фондов осуществляет специально образованная Инспекция НПФ. Постановлением Правительства РФ предприятиям разрешено включать отчисления в лицензированные НПФ в себестоимость продукции (до 1% объема реализованной продукции).

Территориальное размещение негосударственных пенсионных фондов весьма неравномерно. Фонды расположены в 50 субъектах РФ, однако более трети из них находятся в Москве, а на шесть субъектов РФ (Москва, Санкт-Петербург, Нижегородская, Рос-

¹ См.: *Савицкий К.Л., Перцев А.П., Капитан М.Е.* Инструментарий инвестора. М., 2000. СЮ.

² См. там же. С. 14.

товская, Самарская и Пермская области) приходится свыше 60% их общей численности.

Благотворительный фонд — распространенная форма неправительственной некоммерческой организации, управляемой Советом попечителей или директоров, аккумулирующей денежные средства и программы предоставления ресурсов (например, в виде грантов) для выполнения образовательных, социальных, благотворительных, религиозных или других видов деятельности, направленных на развитие общества. Этот вид фондов имеет глубокие исторические корни, традиции, типичные для многих стран*.

Существует несколько типов частных благотворительных фондов: ассоциированные фонды, финансируемые из средств корпорации (Xerox Foundation, Hewlett Packard); фонды прямого действия, использующие свои ресурсы для финансирования собственных исследований или предоставления услуг (пол конкретную программу); местные фонды, создаваемые жителями конкретного населенного пункта для удовлетворения местных потребностей, ориентированы на поддержку местных организаций; независимые фонды, организуемые и финансируемые одним или несколькими частными лицами, семьей: фонд Рокфеллеров, фонд Сороса, фонд Макартуров и т.д. Эти фонды, как правило, имеют приоритетные области финансирования.

В 1995 г. в России был принят Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»; аналогичные законы действуют в ряде регионов РФ. Российское законодательство предоставляет благотворительным организациям возможности поддержки - налогового и неналогового характера; их перечень существенно расширяют региональные нормативные акты.

Выводы

Фонды - некоммерческие организации, особая форма финансов общественного сектора, специфика которой состоит в том, что они выступают и как форма перераспределительных отношений, и как результат финансовых потоков, и как субъект финансовых

* В настоящее время в США, например, более 32 тыс. благотворительных фондов, осуществляющих программы предоставления грантов, а общая численность международных фондовых организаций, включенных в известный справочник The Foundation Directory, составляет 43 тыс.

отношений — финансовый институт. В фондах аккумулируются ресурсы для общественно значимых целей, что порождает их многообразие: существуют государственные и негосударственные, бюджетные и внебюджетные, национальные и международные, федеральные, территориальные и местные, отраслевые, межотраслевые и специальные, благотворительные, паевые, инвестиционные фонды и т.д.

Специфика фондов проявляется и в распределении финансовых ресурсов, которое осуществляется адресно и на конкурентных началах (конкурсной основе).

Динамичное развитие фондов в современной экономике связано с тем, что они выступают реальным инструментом преодоления провалов рынка в сфере производства благ общественно-го пользования и обеспечения дифференцированного спроса на них. Так, бюджетные фонды являются важным средством решения общегосударственных целевых задач по развитию инфраструктуры народного хозяйства, охране окружающей среды, укреплению институтов общества, межбюджетного регулирования. С другой стороны, внебюджетные фонды, особенно в переходной экономике, являются формой децентрализации государственных полномочий и решения задач финансового обеспечения общественных потребностей в отдельных сферах деятельности: научной, инновационной, инвестиционной, предпринимательской, социальной, благотворительной и т.д.

Контрольные вопросы и задания

1. Что такое внебюджетные фонды и какова их экономическая роль в современной рыночной системе?
2. По каким признакам вы считаете необходимым строить классификацию фондов?
3. Чем бы вы объяснили многообразие фондов, действующих в российской экономике?
4. Раскройте преимущества и недостатки внебюджетных фондов по сравнению с бюджетом.
5. Дайте характеристику каждой группы бюджетных и внебюджетных фондов, исходя из: действующей законодательной базы; источников формирования; форм и направлений финансирования; форм контроля.

Список литературы

- Брайнева Т.В.* Государственные финансы: Учебное пособие СПб., 2001.
- Государственные и **муниципальные** финансы: Учебник / Под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. М., 2003.
- Пономаренко Е.В.* Финансы общественного сектора России М., 2001.
- Савицкий К.Л., Перцев А. П., Капитан М.Е.* Инструментарий инвестора. Финансовые инструменты коллективных инвесторов М., 2000.

Пономаренко Е.В.

Глава 12

ФИНАНСЫ
СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, что зафиксировано в главе 1 Конституции Российской Федерации. Это означает, что при любых преобразованиях экономики основным из всей системы государственных приоритетов является реализация политики, направленной на обеспечение высоких жизненных стандартов для граждан, повышение качества жизни населения.

**1. Финансовые аспекты реализации
социальных приоритетов в программах
долгосрочного и среднесрочного развития**

В «Основных направлениях социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу» обосновывалась модель модернизации, основанная на развитии частной инициативы и усилении роли государства в обеспечении благоприятных условий хозяйствования. Важнейший постулат долгосрочной государственной программы развития

России до 2010 г. состоит в отказе от патерналистского и переходе к модели субсидиарного государства. Это означает, что государство отвечает перед обществом за обеспечение лишь минимального объема общественных товаров и услуг, а не исходит из разумной их достаточности для осуществления долгосрочных целей выхода страны на траекторию устойчивого экономического роста. Все что сверх «минимума» общественных услуг, граждане должны зарабатывать и обеспечивать себе сами.

В субсидиарной модели государство производит общественные товары и реализует социальную политику не в силу обязательств перед обществом и стратегических приоритетов, а исходя из «реально имеющихся ресурсов и возможностей»*

К базовым социальным услугам отнесено медицинское обслуживание и общее образование. Программой социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу предложена более развернутая трактовка социальных приоритетов — проведение социальной политики, направленной на рост инвестиций в человеческий капитал (прежде всего, в образование и здравоохранение), повышение эффективности предоставления государством социальной помощи нуждающимся на основе внедрения адресных принципов социальной поддержки, проведение пенсионной реформы и реформы трудовых отношений.

Рассмотрим основные направления этой политики.

Стратегия реформирования образования строится с учетом следующих обстоятельств — в силу ограниченности платежеспособного спроса до 2005 г. обеспечивался опережающий рост бюджетного финансирования образования. Начиная с 2005 г. осуществляется переход на бюджетное финансирование, соответствующее темпам роста ВВП. При этом недостающая часть средств

* «В социальной политике необходимо завершить переход от патерналистской к субсидиарной модели государства. Это означает доступность и бесплатность для всех граждан базовых социальных услуг, прежде всего образования и здравоохранения; перераспределение социальных расходов государства в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном сокращении помощи обеспеченным семьям; сокращение социального неравенства; предоставление гражданам возможностей более высокого уровня социального потребления за счет собственных доходов» (Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу / Министерство экономического развития и торговли РФ. 13 марта 2001. № 767-П. М., 2001. с. U-12)

должна поступать из семейных бюджетов и средств предприятий. Социальный заказ на образование, по мнению правительства, не должен быть по преимуществу заказом со стороны государства, а представлять во все возрастающей степени сумму частных интересов бизнеса.

Вместе с тем в настоящее время только 25-30% семей потенциально могут принимать участие в финансировании образования своих детей. Уже сейчас средства, направляемые семьями в образование, составляют 1,1-1,5% ВВП. Напомним, что расходы федерального бюджета на образование в 2004-2005 гг. составили всего 5,1% расходов или менее 1% ВВП. Уменьшение расходов федерального бюджета на образование обусловлено передачей в ведение субъектов Российской Федерации расходных обязательств по обеспечению дошкольного, общего образования, начального и среднего профессионального образования, а также высшего образования. По мнению экспертов, больше половины направляемых средств домашними хозяйствами на образование расходуется через теневые каналы. К 2010 г. ожидается значительное - в 2-3 раза в реальном выражении - увеличение средств, поступающих от семей в образование. Средства предприятий направляются в основном на короткие программы дополнительного профессионального образования и подготовку персонала в средних и начальных профессиональных учебных заведениях. Еще один развивающийся, но малонадежный источник - спонсорские средства. С учетом прогнозируемого сокращения числа учащихся будут проведены мероприятия по сокращению численности работников образовательных учреждений, особенно не занятых преподавательской деятельностью.

Программой предлагается совершенствование хозяйственно-го механизма системы образования, согласно которому структура расходов делится на три блока:

- 1) текущее финансирование будет осуществляться на нормативно-подушевой основе;
- 2) развитие материально-технической базы образования (бюджет инноваций) будет осуществляться на конкурсной основе при условии привлечения софинансирования со стороны бюджетов других уровней и внебюджетных средств, включая средства населения, инвесторов и спонсоров;

3) финансирование социальных услуг в образовании (стипендии, проезд, общежитие) будет производиться только адресно, с учетом материального положения учащихся.

В сфере *социальной поддержки населения* осуществляется переход от всеобщности к избирательности, по принципу адресности. Государственная социальная помощь может предоставляться лишь исходя из двух критериев — только малообеспеченным семьям, чей совокупный доход ниже величины прожиточного минимума, и находящимся в тяжелой жизненной ситуации. Признается необходимость совершенствования процедур обязательной проверки нуждаемости, а также использования возможностей для самостоятельного преодоления тяжелой жизненной ситуации.

Принятая *концепция пенсионной реформы* предусматривает переход от единой к пенсионной системе, включающей три составляющих: базовую, страховую и накопительную. Базовая часть будет иметь фиксированный размер, страховая часть - рассчитываться на основе накопленных работником пенсионных прав в связи с уплатой работодателями страховых платежей в государственный Пенсионный фонд в виде условного пенсионного капитала на индивидуальном счете застрахованного. Размер пенсии будет соответствовать сумме уплаченных в ПФР страховых взносов и средней продолжительности выплаты пенсий. Накопительная часть может быть рассчитана, исходя из накопленных сумм страховых взносов и инвестиционного дохода, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета.

В сфере жилищной политики предлагается переход на полную оплату населением услуг, связанных с содержанием и обслуживанием жилищного фонда, включая капитальный ремонт, при одновременном развитии мер адресной социальной защиты семей с низкими доходами.

Основные черты новой социальной доктрины с финансовой точки зрения можно свести к следующему: провозглашение *субсидиарности* в качестве базового принципа социальной политики в России¹; относительное *сокращение бюджетных и рост*

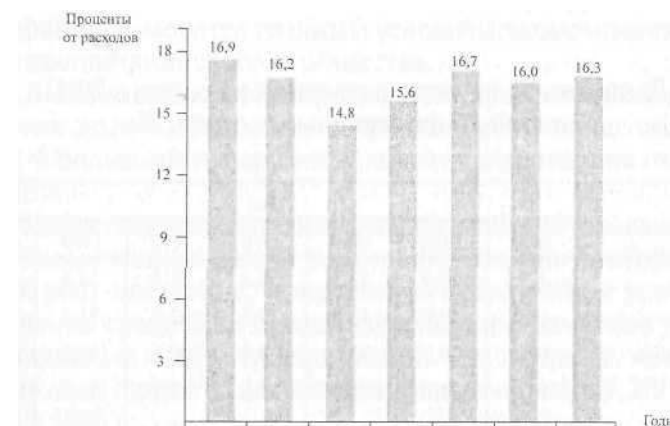
¹ По мнению ряда авторов, фактический переход от провозглашенного в Конституции РФ социального государства к субсидиарному государству является в своем роле нарушением Основного закона государства. См., например: "акитский Б.В. Социальная политика, **социальная** защита, самозащита трудящихся в обществе // Социальная политика. 2-е изд. М., 1998.

внебюджетных финансовых источников; усиление роли рыночных инструментов социального страхования; привлечение не только ресурсов государства, но и всего общественного сектора, а также населения к реализации социальных обязательств; законодательное закрепление *минимального набора государственных социальных гарантий* потребления основных общественных услуг (образования, культуры, здравоохранения), переход на преимущественно адресные формы предоставления социальной помощи; *территориальное соответствие*, т.е. услуги, которыми пользуется население данной местности, должны предоставляться за счет средств территориальных бюджетов; *учет внешнего эффекта* — чем выше интерес общества в делем к конкретным общественным благам или ущерб от неисполнения социальных обязательств, тем выше уровень централизации полномочий и финансовых ресурсов.

Данные положения находят конкретное подтверждение при разработке Министерством финансов РФ основных характеристик федерального бюджета и его непроцентных расходов, включающих все расходы на социально-экономическое развитие, кроме оплаты по обслуживанию госдолга (рис. 1).

Ключевые инструменты социальных реформ — *организационно-финансовые*. Это механизмы страхования рисков утраты трудоспособности по социальным основаниям - болезни, старости, безработице, производственной травме, предполагающие усиление коллективной (со стороны работодателей) и индивидуальной ответственности возмещения страхового риска. В финансировании жилищно-коммунальной сферы речь идет о переходе от субсидирования производителей к адресному субсидированию потребителей, исключая высоко- и среднеоплачиваемые категории населения. В образовании и здравоохранении — отходе от исключительного бюджетного финансирования и переходе на субсидиарное. В пенсионном обеспечении — о существенном дополнении распределительной системы («солидарности поколений») накопительными элементами. В социальной защите населения — преимущественно об адресной социальной помощи с проверкой нуждаемости.

Рис. 1. Непроцентные расходы федерального бюджета



2. Структура государственных расходов на социальную сферу. Опыт развитых стран

Динамика государственных расходов в ведущих индустриальных странах (см. табл. 1) показывает неуклонный рост их удельного веса в ВВП, хотя и в разной степени. Укрупненно расходы любого государства структурируются в пять групп: 1) расходы на государственное управление, оборону, обеспечение правопорядка; 2) социальные расходы (здравоохранение, образование, культура, социальное обеспечение и т.д.); 3) финансирование народного хозяйства (базовые отрасли, наука и т.п.); 4) межбюджетное выравнивание; 5) обслуживание государственного долга.

Соотношение между этими группами определяется многими факторами: уровнем социально-экономического развития страны, ее положением в мировой системе хозяйствования, историческими традициями, приверженностью правящей политической элиты к кейнсианской либо либеральной стратегии регулирования экономики и т.д. Сравнительный анализ структуры государственных расходов как части общественных финансов наглядно демонстрирует соответствие провозглашаемых и реально осуществляемых государством целей на каждом конкретном историческом этапе развития.

Таблица 1

**Динамика доли государственных расходов в ВВП
ведущих индустриальных стран, %**

Страна	Год						
	1880	1929	1960	1970	1980	1990	2000
США	- 8,0	10,0	27,8	32,2	31,4	32,8	33,1
Япония	11,0	19,0	18,3	19,3	32,0	31,3	35,5
Великобритания	10,0	24,0	32,6	39,3	43,0	39,9	39,7
Германия	10,0	31,0	32,0	37,6	47,9	45,1	47,4
Франция	15,0	19,0	34,6	38,9	46,1	49,8	53,2
Швеции	6,0	8,0	31,1	43,8	60,1	59,1	60,8

Важнейшим направлением деятельности современных государств является *обеспечение социального равновесия в обществе*. Это подтверждает статистика государственных и общественных расходов в целом на социальные цели - за последние полвека наиболее быстрыми темпами увеличиваются ассигнования на социальное обеспечение и социальное страхование. Они достигают в развитых странах в среднем 35% государственных расходов (пенсии по старости, инвалидности, ветеранам войн, пособия по безработице, продовольственная и иная помощь).

Увеличение государственных расходов на социальные цели вызвано рядом причин.

1. Повышение роли «человеческого капитала» в современном индустриальном обществе. В триаде основных факторов производства — труд - земля - капитал - на первое место в обеспечении экономического роста и накоплении национального богатства вышел интеллектуальный, творческий труд с высоким образовательным потенциалом. Эксперты Всемирного банка на основе анализа национального богатства 192 стран пришли к выводу, что в середине 90-х гг. на долю производственных фондов приходилось 16% национального богатства, природных ресурсов — 20%, «человеческого капитала» — 64%¹. Вероятно, поэтому вложения в

«человеческий капитал», забота о людских ресурсах от рождения до старости становятся главным условием экономического развития и процветания любого общества.

2. В Анголе, Гане, Индии и других странах подобного уровня развития доля социального обеспечения в госрасходах близка к нулю, в большинстве других находится в диапазоне от 4 - 6% до 12-15%.

3. Увеличение доли социальных расходов обусловлено не только экономическими, но и демографическими факторами. Это и общий рост населения, и вызванное повышением уровня жизни увеличение средней ее продолжительности, заметное увеличение доли пожилых и престарелых людей. Так, в странах «Большой семерки» доля людей 65 лет и старше увеличилась с 9,2% в 1960 г. до 14,1% в 1996 г.

4. С помощью социальных расходов развитые государства решают еще одну важную задачу - сглаживание неравенства в доходах различных социальных групп населения. Как известно, рыночная экономика резко усиливает дифференциацию в доходах населения — их разрыв у 20% наиболее бедных и 20% наиболее обеспеченных семей в начале 90-х гг. составлял в Мексике 13,5 раза, Бразилии -25,7, Панаме-30 раз. В индустриально развитых странах перераспределение доходов через оплату труда и бюджетную систему существенно уменьшают разрыв в доходах: в США он составляет 9,4 раза, Англии - 5,6, Канаде - 5,2, Бельгии - 3,6 раза.

5. Важным фактором, воздействующим на рост социальных расходов государства, стала необходимость межрегионального выравнивания разрыва в бюджетном потенциале и среднестатистических расходах на территории, что особенно характерно для стран с федеративным устройством. Существенная доля такого выравнивания приходится именно на социальную составляющую государственных расходов.

Важную роль в инвестициях в «человеческий капитал» играют совокупные общественные и государственные расходы на здравоохранение. В США эта величина с конца 60-х гг. поднялась с 1,5% до 6—7% и достигла в настоящее время 20% расходов государства (около 14% ВВП). В различных странах совокупные расходы на здравоохранение распределяются между бюджетом и внебюджет-

¹ Human Development Report 1996. Washington, 1996. P. 64.

ными фондами по-разному: в Великобритании и Франции доля государства составляет 86—88%, в США и Японии — 73—74, в Австрии — 64%. По рекомендациям Всемирной организации здравоохранения совокупные расходы в стране на здравоохранение не должны опускаться ниже 6% **ВВП**.

Качество «человеческого капитала» зависит от уровня образовательного потенциала нации и, следовательно, расходов на образование. Послевоенный период развития всех без исключения стран показал, что при усложнении технологий производства (автоматизация и информатизация всех сфер экономики, использование инноваций) именно образовательный уровень населения становится важнейшим условием роста конкурентоспособности национальных экономик. Именно поэтому доля совокупных госрасходов на образование, выделяемых из бюджетов центральных и местных правительств, в странах ОЭСР превысила 6% ВВП, при этом значительная их часть направляется на субсидирование высшего образования. Удельный вес расходов на образование в странах ОЭСР более чем вдвое превышает уровень расходов на оборону.

3. Источники финансирования социальной сферы

Для полноценного сопоставимого анализа всех государственных расходов в России необходимо рассмотреть общественные финансы, выделив в расходах федеральный бюджет, консолидированный бюджет, бюджеты государственных внебюджетных фондов.

Так, федеральный бюджет на 2005 г. сформировался с учетом отмены расходных обязательств, не обеспеченных источниками финансирования, изменения форм предоставления социальных льгот.

Анализ данных, приведенных в табл. 2, подтверждает процесс снижения доли расходов федерального бюджета на социальные статьи. Снижение доли расходов бюджета на ЖКХ, образование, социальную политику объясняется тем, что федеральный бюджет концентрирует расходы на решении задач общенационального характера, поэтому многие текущие затраты осуществляют регионы в рамках разграничения полномочий.

Таблица 2

Бюджетное финансирование социальных отраслей (в % к ВВП)

Отрасль	Бюджет											
	Федеральный				Территориальные				Консолидированный			
	г- ев	г 8	г 0ГЧ	г 8	г- ев	О	г ГД		г—	гчгч	О	сно о
Образование Здравоохранение	0,7	0,72	0,74	0,44	3,9 2,7	2,9	3,15	3,3	4,6	3,62	3,9 2,2	4,1 2,36

Источник: Экспертное заключение Института экономики РАН на проект федерального бюджета на 2005 год и прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2005-2006 годы. М., 2004. С. 54.

Расходы на ЖКХ в основном проходят по территориальным бюджетам (1,72% к **ВВП**). На социальную политику территории выделяют ресурсы, равные 1,9% ВВП, а расходы консолидированного бюджета составляют 2,8%.

Таким образом, в целом в федеральном бюджете в 2005 г. социальные расходы по рассматриваемому кругу социальных статей составили 2,4% ВВП, в территориальных бюджетах-9,24%, в консолидированном бюджете — 11,64% ВВП.

Совокупные расходы на социально-культурную сферу с учетом ресурсов государственных социально-страховых фондов составляют в настоящее время около 18,6 % ВВП (см. табл. 3).

В реформируемых экономиках разделение финансовых обязательств по обеспечению социальных услуг между тремя субъектами — государством, фирмами и домашними хозяйствами — принимает формы, в корне отличные от дореформенного периода — они перераспределяются преимущественно между государством и домашними хозяйствами.

Вклад предприятий существенно сокращается. Однако при этом сохраняются различные формы косвенного переложения части социальных расходов с государства на предприятия (установление низких коммунальных тарифов для населения и бюджетных организаций, рост задолженности за коммунальные услуги бюджетной сферы, существенная разница в транспортных тарифах пассажирских и грузовых перевозок и т.д.).

Таблица 3

**Совокупные государственные расходы
на социально-культурную сферу
(% к ВВП)**

Расходы	Годы				
	1997	1998	1999	2000	2005
Консолидированный					
бюджет, всего расходов	10,9	9,1	8,1	7,7	11,64
В том числе:					
федеральный бюджет	2,5	2,3	1,9	1,9	2,4
бюджеты субъектов РФ	8,4	6,8	6,2	5,7	9,24
расходы государственных социальных внебюджетных фондов	9,9	8,8	8,3	6,3	7
Итого расходов	20,8	17,4	16,9	14,0	18,6

Рассчитано по: Социальное положение и уровень жизни населения России. М., 2000. С. 22 — 25; Оперативный отчет Счетной палаты РФ об исполнении Федерального бюджета за 2004 г.; Проекты бюджетов государственных социально-страховых фондов и федерального бюджета на 2005 г.

Масштабное использование социальной инфраструктуры и социальных фондов предприятий становится неприемлемым в рыночных условиях, поскольку снижает ценовую конкурентоспособность товаров, производимых на предприятиях, за счет утяжеления структуры издержек. Закономерный результат для рыночных условий — массовый «сброс» социальной инфраструктуры, ведомственного жилья предприятий на местные бюджеты, которые стали практически повсеместно дефицитными. Объективным следствием рассматриваемого процесса стало неуправляемое движение в сторону коммерциализации основных социальных услуг, т.е. стихийное перекаldывание финансовой нагрузки на доходы населения, как правило, без учета растущей дифференциации доходов, а также социальной значимости равного доступа к основным социальным услугам.

Новые перспективы открывает переход с 2006 г. на среднесрочное планирование бюджета в рамках трехлетнего плана. Впервые вводится разграничение действующих и принимаемых обязательств государства, что должно обеспечить выполнение установленных законами расходных обязательств. Инновационный прорыв для современной России — это реальное слагаемое быстрой модернизации страны. Путь повышения качества жизни людей и

конкурентоспособности экономики. На достижение стратегической цели — повышение уровня и качества жизни населения — в 2006 г. выделяется 48% от общего объема расходов федерального бюджета. Наиболее существенный рост в рамках социальной составляющей бюджета предполагается осуществить в сфере здравоохранения (164,3%), ЖКХ (306,8%), образования (129,5%).

Основную долю расходов по данному направлению (79%) составляют *межбюджетные трансферты*, за счет которых осуществляется выравнивание различий в уровне обеспеченности бюджетными услугами российских регионов и частичное возмещение расходов региональных бюджетов на оказание адресной социальной помощи. Межбюджетные трансферты позволяют снизить уровень дифференциации бюджетной обеспеченности регионов в 2006 г. до уровня не ниже 64% от среднероссийского, существенное повышение бюджетной обеспеченности охватит треть населения России.

Перспективный финансовый план на 2006-2008 гг. предусматривает средства на индексацию заработной платы бюджетников, что обеспечит удвоение к середине 2008 г. фонда оплаты труда работников бюджетной сферы, оплачиваемых по ЕТС. Реализация поставленной задачи обеспечит прирост реально располагаемых денежных доходов населения на уровне 7,2% в год, прирост реальной пенсии - на 17,7% в 2006 г., 15,5% - в 2007 г. и 12,2%-в 2008 г.

За счет расходов на образование в 2006-2008 гг. планируется обеспечить доступность качественного образования для всех слоев населения. Так, программами начального, среднего, высшего и послевузовского профессионального образования в 2006 г. будет охвачено 30%, а к 2008 г. - 35% населения в возрасте 15-34 лет. В 2006-2008 гг. в федеральных учреждениях среднего и высшего профессионального образования за счет бюджетных средств будет обучаться соответственно 1 и 3 млн студентов. Суммарно в области повышения уровня и качества жизни населения государственные расходы позволят к 2008 г. добиться следующих результатов (табл. 4).

С принятием изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации был сделан важный шаг на пути законодательного обеспечения разграничения полномочий между уровнями публичной власти, а следующим, самым серьезным шагом стало принятие в 2004 г. Федерального закона «О внесении изме-

нений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таблица 4

Планируемые результаты реализации социальной составляющей федерального бюджета 2006 г. и среднесрочного плана до 2008 г. (прирост к 2005 г.)

Соотношение между средней заработной платой и прожиточным минимумом трудоспособного населения	на 71%	Удельный вес трудоустроенных граждан в общей численности граждан, обратившихся в органы службы занятости Коэффициент младенческой смертности на 1000 родившихся Доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума	на 4%
Соотношение между средним размером пенсий и прожиточным минимумом	на] 7%		С 11,2 в 2005 г. до 10,3 в 2008 г.
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении	с 65,9 до 67 лет		на 4,8%

Полного пересмотра и анализа с точки зрения возможности реализации в новых условиях положений федеральных законов о бюджетном финансировании потребовала практически вся законодательная база, так или иначе затрагивающая вопросы финансирования. Были проанализированы множество отраслевых льгот, социальные льготы, которые предоставлялись отдельным, нуждающимся в них категориям населения и членам их семей, с целью исключить дублирующие положения по предоставлению социальных льгот.

По результатам проведенного анализа действующего законодательства было принято решение внести изменения в 151-й законодательный акт Российской Федерации и ряд законодательных актов признать утратившими силу. Речь идет о кардинальной модернизации системы социального обеспечения. Ключевую роль в реализации поставленных задач сыграло принятие нового федерального законодательства. Оно предусматривает радикальные изменения порядка предоставления социальных гарантий, а следовательно,

меняет механизм функционирования многих систем: социальной защиты, здравоохранения, транспорта, связи, ЖКХ, деятельности фондов медицинского, социального, пенсионного страхования.

Суть предлагаемой реформы заключается в том, что прежние социальные преимущества льготных категорий граждан федерального уровня финансирования теперь будут заменены на ежемесячные денежные выплаты с оговоренной ежегодной индексацией, т.е. предложено оказывать государственную социальную помощь в виде предоставления гражданам набора социальных услуг, так называемого социального пакета. Этот набор включает в себя дополнительную бесплатную медицинскую помощь, в том числе предусматривающую обеспечение необходимыми лекарственными средствами, предоставление путевки на санаторно-курортное лечение и проезд на пригородном железнодорожном транспорте, а также в междугородном транспорте к месту лечения и обратно.

Несмотря на то что с принятием рассматриваемого федерального закона окончательно разграничены полномочия между органами государственной власти Российской Федерации, что само по себе очень важно, отдельные положения закона носят спорный характер.

Финансирование замены льгот на денежные компенсации федеральным льготникам, а это 42 категории граждан, с 2005 г. осуществляется из федерального бюджета. Три категории льготников - ветераны труда, труженики тыла и репрессированные - в зоне ответственности региональных бюджетов, и это создало определенные проблемы. Хотя их льготы по сравнению с ветеранами войны, инвалидами I, II и III степени небольшие по масштабу, но именно ветераны труда и труженики тыла представляют самые многочисленные группы населения. Другой проблемой монетизации льгот стал новый порядок лекарственного обеспечения и транспортного обслуживания. Ряд субъектов провел полную монетизацию льгот на своей территории, ряд — частичную, а в некоторых субъектах РФ принято решение о предоставлении населению выбора, в каком виде получать льготы: в натуральной форме или в денежной.

Бюджетное финансирование социальных отраслей осуществляется в основном субъектами РФ, а значит, рационализация Данных расходов повлечет за собой существенное изменение в распределении финансовых ресурсов и полномочий между уровнями власти - это означает неизбежность сложного, даже болезненно-

го согласования новой финансовой политики Федерации и регионов, а также между самими регионами. Разумеется, в условиях не имеющей мировых аналогов территориальной, климатической, экономической дифференциации нашей страны важен контроль за рациональностью территориального распределения бюджетных средств, за их соответствием перспективным потребностям рынка рабочей силы и т.д. Именно поэтому эффективность использования общественных финансов в социальной сфере является одной из проблем современных реформ в России. Это означает в том числе необходимость высвобождения значительных финансовых ресурсов, которые расходуются государством не по целевому назначению, и переадресовки их нуждающимся в поддержке со стороны государства. Несомненно, адресный подход к социальным гарантиям, льготам **позволит** несколько сократить расходы бюджетов, но при этом важно осознавать, что реализация адресности дорого стоит в администрировании¹, не случайно ее могут себе позволить лишь очень развитые страны. Более достижимой задачей является одновременное усиление контроля за использованием бюджетных средств, направляемых в социальную сферу.

Выводы

Социальными приоритетами общественного развития в Российской Федерации являются рост инвестиций в человеческий потенциал (прежде всего в образование и здравоохранение), повышение эффективности предоставления государством социальной помощи, реформирование пенсионной системы и трудовых отношений.

К организационно-финансовым инструментам преобразований в социальной сфере относятся: механизмы страхования рисков утраты трудоспособности по социальным основаниям, предполагающие усиление коллективной (со стороны работодателей) и индивидуальной ответственности возмещения страхового риска; переход к адресному субсидированию потребителей в финансировании жилищно-коммунальной сферы; переход от исключительно бюджетного финансирования к субсидиарному в

¹ В методическом плане более широкому внедрению адресной социальной помощи препятствует отсутствие эффективных процедур проверки фактической нуждаемости домохозяйств. См.: Обзоры расходов и качество управления бюджетами субъектов Российской Федерации: Методические рекомендации. М., 2001. С. 18.

образовании и здравоохранении; существенное дополнение распределительной системы в пенсионном обеспечении накопительными элементами; преимущественно адресная социальная помощь с проверкой нуждаемости в социальной защите населения. Цели повышения уровня и качества жизни населения реализуются через бюджетную политику, социальная направленность которой с 2006 г. заметно усилилась: социальные расходы федерального бюджета составляют 48% всех расходов. Вместе с тем проведение социальных реформ и разграничение расходных обязательств увеличивает социальную нагрузку на региональные бюджеты, потребует высвобождения значительных финансовых ресурсов на цели социального развития, актуализирует проблемы эффективного использования общественных финансов в социальной сфере и усиления контроля за использованием бюджетных средств, направляемых в социальную сферу.

Контрольные вопросы и задания

1. Раскройте экономическое содержание доктрины социального государства по Конституции РФ, правительственным программам долгосрочного и среднесрочного развития.
2. Проанализируйте динамику и структуру государственных расходов на социальную сферу в странах развитой рыночной экономики и их тенденции в России последнего десятилетия.
3. Как вы можете охарактеризовать изменения в движении финансовых потоков в социальную сферу по конкретным направлениям?
4. Какова роль государственных внебюджетных социально-страховых фондов в финансировании расходов социальной сферы на федеральном и территориальном уровнях?

Список литературы

- Пономаренко Е.В. Финансовые приоритеты общественного сектора экономики. М., 2001.
 Современная экономическая теория и реформирование экономики России. М., 2005.
 Социальная политика: Учебник. М., 2004. *
 Шишкин С.В. Экономика социальной сферы. М., 2003.

© Пономаренко Е.В.

Глава 13

ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Система финансов сельскохозяйственных предприятий, с одной стороны, отражает и вбирает в себя изложенные в предыдущих главах общие основы, принципы и механизм регулирования, присущие финансам предприятий. С другой стороны, формирование и регулирование финансов сельскохозяйственных предприятий имеют большую специфику и принципиальные отличия, отражающие особенности сельского хозяйства как отрасли материального производства. Эти масштабные черты и принципиальные особенности касаются характеристики финансов сельхозпредприятий на всех этапах их развития. Они требуют специфического подхода к регулированию финансовой системы сельскохозяйственных предприятий. Непонимание и игнорирование их в ходе осуществления реформы в значительной степени усугубили трудности перехода аграрного сектора к рынку, что реально ощущается и на нынешнем этапе реформ.

1. Учет особенностей сельского хозяйства в регуливании финансов отрасли

Рассмотренные в предыдущих главах общие принципы формирования и регулирования финансов предприятий, их перестройки в ходе реформы в полной мере относятся и к сельскому хозяйству. Вместе с тем решение этих проблем в аграрном секторе имеет принципиальные особенности. Имеются в виду такие черты, которые коренным образом отличают сельское хозяйство от всех других отраслей и недооценка которых во многом определяет эффективность всего воспроизводственного процесса в аграрной сфере.

Важно раскрыть, как влияют эти особенности на финансовую систему сельскохозяйственных предприятий, ее формирование и воспроизводство.

Процесс воспроизводства в **аграрном** секторе, особенно в земледелии, отличается ярко выраженной сезонностью. Объективно складывается разрыв во времени между затратами средств и получением продукции, доходов. Труд и материальные средства затрачиваются в течение года, а доходы поступают лишь при реализации продукции, преимущественно после уборки урожая. Поэтому для финансового обеспечения непрерывности воспроизводства здесь неизмеримо большее, чем в других отраслях, значение имеет создание в хозяйствах собственных финансовых резервов и использование кредитных средств.

С сезонностью связана и другая важная особенность финансового обеспечения производства в сельском хозяйстве. Она касается оплаты труда и материального стимулирования. Труд затрачивается в течение года, а продукцию получают в конце года. Оплату же надо осуществлять регулярно. Это определяет два аспекта. Первый касается сезонности поступления доходов и ее регулирования. Но есть и другая особенность финансового обеспечения оплаты труда на селе. Она также связана с разрывом во времени между затратами труда и получением продукции. Оплата труда, как известно, должна строиться с учетом количества и качества труда, которые практически выявляются при получении продукции. В связи с этим встает вопрос, как обеспечивать финансовое стимулирование труда в течение года.

Многолетняя практика подсказывает финансовое решение данного аспекта оплаты труда в аграрном секторе. Оно состоит в разделении фонда оплаты труда на две взаимосвязанные части - основную оплату и дополнительную. Основная оплата начисляется и выдается в течение года за выполненные работы до получения продукции, а дополнительная — после получения продукции, когда выявляются реальное качество труда и финансовые результаты работы. До реформы такую систему эффективно применяли многие передовые колхозы и совхозы. Ее стоило бы шире использовать и сейчас как важнейший финансово-стимулирующий фактор выхода сельскохозяйственных предприятий из кризиса и их оздоровления. Разумеется, при этом не должно быть шаблона как конкретных форм оплаты, так и по их названиям.

В сельском хозяйстве производственные и финансово-экономические результаты в неизмеримо большей степени, чем в других отраслях, зависят от складывающихся погодно-климатических условий. Это создает особенно трудные проблемы финансового обеспечения стабильности развития, выживаемости самих хозяйств. Действие объективного погодно-климатического фактора проявляется во всех зонах, хотя и в неодинаковой степени. В таких экстремальных условиях проблема обеспечения финансовой стабильности и выживаемости хозяйств требует решения широкого комплекса вопросов, причем на всех уровнях, начиная от государства и завершая непосредственно хозяйствами.

В дореформенный период действовала довольно стройная система государственного обязательного и добровольного страхования сельского хозяйства. Объектами страхования были посевы, скот, постройки, техника. При всех тогдашних издержках эта система обеспечивала селу компенсацию непредвиденных потерь. Кроме того, крепкие хозяйства самостоятельно создавали у себя страховые фонды семян, кормов, техники, денежных средств. В ходе реформы эта система была разрушена. В последние годы предпринимаются попытки воссоздать на новой основе систему страхования сельского хозяйства. Но она пока довольно слабая как по масштабам, так и по рычагам позитивного воздействия на сельское хозяйство.

На финансово-экономическое положение сельскохозяйственных предприятий большое влияние оказывают объективные

различия условий по регионам страны (качество почв, климат, удаленность от транспортных артерий и т.п.). Эти и другие различия оказывают непосредственное влияние на выход продукции и ее себестоимость. При равном уровне хозяйствования складываются большие стабильные различия в экономических результатах работы. В хозяйствах, располагающих лучшими названными; выше объективными условиями, формируются рентные доходы. ■ В дореформенный период регулированию рентных доходов уделялось большое внимание как в научно-теоретическом, так и в практическом аспекте. Регулирование рентных доходов осуществлялось, в частности, на основе дифференциации закупочных цен, подоходного налога и других экономических рычагов. При всем несовершенстве отдельных элементов прежней системы она все-таки способствовала смягчению различий в доходах хозяйств разных зон страны. В странах развитой рыночной экономики сложилась стабильная система обеспечения фермерам необходимых доходов посредством широкого государственного регулирования.

В России крайне ослаблено внимание к вопросам регулирования рентных доходов, трансформации рентных отношений. В настоящее время предпринимаются разрозненные попытки анализа и распределения рентных и всех других доходов сельского хозяйства, механизма их использования. В данном аспекте следует рассматривать дискуссии и разрозненные конкретные меры по поводу единого земельного налога. При решении вопросов распределения рентных и других доходов сельского хозяйства надо учитывать, что основная масса используемых предприятиями сельскохозяйственных земель юридически является собственностью сельских жителей в виде причитающихся им земельных долей. Это создает новые непростые проблемы распределения и использования не только рентных, но и всех доходов сельскохозяйственных предприятий.

Реальной по действенности и масштабной по размерам особенностью финансового обеспечения воспроизводства на предприятиях сельского хозяйства является необходимость государственной финансовой поддержки сельского хозяйства. Она обусловлена менее выгодными условиями конкурентного рыночного взаимодействия сельских товаропроизводителей с предприятиями других отраслей. Сельскохозяйственные предприятия

по природе своей менее концентрированы, более рассредоточены, «распылены» и территориально, и экономически. Им сложнее объединяться, чтобы на равных отстаивать свои интересы на рынке. Это рыночное неравенство еще более усугубляется тем, что сельское хозяйство, как отмечалось ранее, в большей степени подвержено воздействию складывающихся **неблагоприятных** природно-климатических условий. Практика показывает, что в странах с развитой рыночной экономикой прямая государственная поддержка сельского хозяйства используется в больших масштабах и в разных формах. Она достигает 40—60% фермерских доходов от рыночной реализации продукции.

В нашей стране как общие, более экстремальные условия развития сельского хозяйства, так и переживаемые реорганизационные трудности реформаторского периода требуют более масштабного использования государственной поддержки сельского хозяйства. Между тем расходы на эти цели крайне незначительны. В последние годы они составляют всего около 9% по отношению к выручке от реализации сельскохозяйственной продукции. Эта цифра красноречива уже сама по себе. Но для полной ее оценки надо учитывать, что доходы от реализации сельхозпродукции и услуги обеспечивают хозяйствам совокупную рентабельность на уровне всего около 3-5% (прибыль в отношении к себестоимости продукции). Причем и такая мизерная рентабельность складывается, прежде всего, за счет крайне низкой оплаты труда, включаемой в себестоимость продукции.

Финансы сельского хозяйства нельзя рассматривать в отрыве от финансового обеспечения развития сельской местности в целом. Сельское хозяйство и сельская местность хотя **органически** взаимосвязанные, но не тождественные понятия. Сельское хозяйство как отрасль материального производства является важнейшей частью сельской экономики и развития сельской местности в целом. Сельская местность выполняет важнейшие функции в жизнеобеспечении всего общества: экономические, социальные, оздоровительные, духовно-нравственные, культурно-эстетические и др. Даже в экономическом плане функции села нельзя сводить к сельскому хозяйству. На селе важно развивать переработку продукции, различные промыслы по использованию даров природы, чем всегда славилась российская деревня. Более того, на селе целесообразно развивать и производства, которые прямо не

связаны с сельхозпродукцией. Развитие на селе других по профилю производств способствует более полной занятости населения, закреплению его в деревне, росту доходов сельских предприятий и жителей. Как показывает практика, такое гармоничное развитие в сельской местности различных сфер производства и отдыха способствует укреплению финансов сельскохозяйственных предприятий и оздоровлению всей жизни на селе.

Анализ воздействия неустраняемых особенностей сельского хозяйства на формирование финансов сельскохозяйственных предприятий позволит дальше более реально рассмотреть сложившееся их финансовое положение и пути его оздоровления.

2. Финансовое состояние сельскохозяйственных предприятий и показатели его оценки

Финансовое положение предприятий сельского хозяйства, как и других отраслей, обобщенно зависит, с одной стороны, от уровня ведения хозяйства, с другой — от экономических отношений с государством и смежниками по АПК. В дореформенный период финансовое обеспечение сельского хозяйства осуществлялось в рамках единого государственного плана. Выделение ресурсов по линии закупочных цен и другим каналам слабо учитывало реальные потребности сельского хозяйства, региональные различия в условиях работы предприятий и уровень хозяйствования на предприятиях.

В ходе реформы сельское хозяйство было пущено на рыночный самотек. Общий экстремистский подход оторванных от жизни реформаторов имел для села более негативные последствия. Плохо зная реальную жизнь в целом, стоящие у власти реформаторы имели явно превратное представление о деревне. Считали, что село больше, чем другие сферы экономики, готово к рынку. Мол, стоит только разрешить фермерство и открыть крестьянам доступ к земле, и все проблемы будут решены. Не учитывали и не понимали реальных различий в готовности разных отраслей к рыночным условиям.

Крупные предприятия других отраслей еще задолго до реформы имели стабильные связи со смежниками по линии как получения сырья и заготовок, так и реализации своей продукции. Для этого предприятия имели соответствующие отделы снабжения и

реализации продукции. По сути, это были важные элементы рыночных отношений в рамках общего государственно-планового хозяйства. В аграрном секторе все сбытоснабженческие функции, кроме отдельных случаев, замыкались на связях с местными государственными органами. Поэтому сельскохозяйственные предприятия, вопреки официальным утверждениям реформаторов, в неизмеримо меньшей степени были приспособлены к работе в рыночных условиях. Ранее уже говорилось, что даже при развитых рыночных отношениях крестьяне объективно находятся в неравных экономических условиях. И государство, помимо обоснованных рыночных рычагов, должно осуществлять масштабную прямую финансово-экономическую поддержку сельского хозяйства.

В нашей стране в ходе реформ сельское хозяйство было, по сути, брошено в пучину свободного рынка, были сведены к минимуму все формы государственной поддержки. Понятно, что это непосредственно сказалось на соотношении цен, усугубился их диспаритет не в пользу сельского хозяйства, что видно из табл. 1.

Таблица 1

**Рост диспаритета цен на продукцию сельского хозяйства
и смежных сфер АПК в годы реформы
(в раз)**

Показатели	Годы				
	1998	2003	2004	2005	2006
Индекс цен на ресурсы и услуги для села	9,7	36,5	48,8	64,4	72,1
Индекс заготовительных цен на продукцию сельского хозяйства	2,2	8,5	10,0	10,3	11,3
Индекс потребительских цен на продовольственные товары	9,9	22,7	27,9	30,6	33,3
Соотношение индексов цен					
Индекс цен на ресурсы для села и заготовительных цен (1:2)	4,4	4,0	4,9	6,3	6,4
Индекс потребительских и заготовительных цен (3:2)	4,5	2,5	2,8	3,0	2,9
Динамика удельного веса заготовительной цены в конечной потребительской цене (2:3)	0,22	0,40	0,36	0,34	0,34

За 1990-2006 гг. цены на ресурсы и услуги для села выросли в 72 раза, в то время как заготовительные цены на продукцию села — только в 11,3 раза. То есть цены на ресурсы для села в годы реформ росли в более в 6 раз быстрее по сравнению с заготовительными ценами на закупаемую продукцию.

Важен еще один аспект проблемы. Если цены на закупемую у крестьян продукцию выросли за годы реформы только примерно в 11 раз, то цены на продовольственные товары из сельскохозяйственного сырья — уже более чем в 33 раза. Отсюда видно, что село в годы реформ еще в большей степени оказалось в тисках двух монополистов-смежников: с одной стороны — сфер, поставляющих селу средства производства и услуги, с другой — использующих произведенную крестьянами продукцию. В результате такого неэквивалентного обмена резко снижается доля доходов сельского хозяйства в конечной розничной цене продовольственных товаров. Если соотношение в 1990 г. принять за единицу, то в 2006 г. оно составило только 0,34, т.е. почти втрое ниже.

Резкое ухудшение эквивалентности обмена в годы реформ является основной причиной тяжелого финансово-экономического положения, в котором оказались сельскохозяйственные предприятия. Следует подчеркнуть, что в том же разрушительном направлении действовала и реорганизация колхозов и совхозов.

В результате произошло резкое сокращение производства продукции при одновременном значительном росте ее себестоимости. Такая динамика цен и себестоимости неизбежно привела к резкому снижению рентабельности. Накануне дефолта 1998 г. 88% хозяйств были убыточными. Убыточность реализации сельхозпродукции составляла 22%, а по всей деятельности хозяйств — 28%. Дефолт способствовал некоторому сокращению импорта продовольствия, росту закупочных цен и улучшению положения с рентабельностью хозяйств.

Однако кардинально вопросы не решены. В среднем за 2001-2006 гг. около 46% хозяйств являются убыточными. Рентабельность реализации сельхозпродукции и всей хозяйственной деятельности предприятий с учетом субсидий из бюджета составляла в эти годы в среднем около 8—10%, а без субсидий из бюджета — только около 4%. Более конкретные данные о рентабельности в разрезе отраслей и продуктов за 2004—2006 гг. приведены в табл. 2

Таблица 2

**Рентабельность хозяйственно-финансовой деятельности
сельскохозяйственных предприятий (в%)**

Показатели	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Рентабельность реализации основных видов продукции (прибыль, без субсидий из бюджетов, в процентах к себестоимости продукции):			
Растениеводство	28,8	13,7	20,0
Зерно Подсолнечник	34,4	8,4	12,0
Сахарная свекла	69,2	43,8	45,0
Картофель Овощи	6,4	9,9	10,5
открытого грунта	16,5	27,8	30,0
	8,9	27,8	33,0
Животноводство	-3,1	7,3	13,6
Молоко	8,5	-21,7	-10,0
Мясо без пром переработки:	-31,1	18,5	22,0
крупного рогатого скота свиней овец	-3,1	2,3	20,0
птицы	9,0	17,6	-60,0
Шерсть Яйцо	-52,1	66,1	19,2
	17,3	18,8	
Рентабельность всей хозяйственной деятельности:			
Без субсидий из бюджетов	5,4	2,0	5,0
Включая субсидии из бюджетов	10,5	7,6	10,1

В целом мизерная общая рентабельность обеспечивается в основном за счет отраслей растениеводства, а из животноводства рентабельны лишь производство молока и яиц. Вместе с тем надо учитывать, что развитие животноводства способствует смягчению сезонности в использовании рабочей силы и поступлении финансовых средств. Кроме того, животноводство содействует более сбалансированному использованию земли, повышению ее плодородия.

При оценке рентабельности сельского хозяйства важно принимать во внимание две принципиальные особенности. Рентабельность и получаемые при ней накопления, как известно, призваны обеспечивать хозяйствам развитие производства нужными

темпами. Для этого требуется соответствующее увеличение не только текущих затрат, включаемых в себестоимость продукции, но прежде всего и фондов, применяемых в процессе производства этой продукции. Фондоемкость продукции, соотношение текущих затрат и стоимости применяемых фондов в разных отраслях экономики далеко не одинаковое.

В сельском хозяйстве в данном аспекте имеется большая специфика. В земледелии от начала работ и до уборки урожая приходится применять много различных видов специализированной техники, имеющей немалую стоимость. Некоторые виды техники, к примеру дорогостоящие комбайны, используются ограниченное время. В животноводстве на высокую фондоемкость влияют стоимость скота, оборудования и построек. Ко всему сказанному надо бы добавить объективно высокую цену земли, которая у нас пока, по сути, почти не учитывается при финансово-экономической оценке деятельности сельскохозяйственных предприятий. Как показывает опыт зарубежных стран, фондоемкость продукции сельского хозяйства примерно в 2—2,5 раза выше, чем в среднем по промышленности (это не считая цены земли).

В нашей стране стоимость фондов (активов) в сельском хозяйстве (без учета цены земли) примерно в 3—4 раза больше по сравнению с текущими годовыми затратами (себестоимостью продукции). Поэтому рентабельность продукции (прибыль в отношении к себестоимости продукции) составила в 2003—2005 гг. в среднем 5,3%, а рентабельность активов (фондов) - только 2,3%. Для сравнения приведем данные по другим отраслям народного хозяйства и по всей экономике. В целом по промышленности и всему народному хозяйству сумма фондов (активов) в 1,9—2 раза превышает годовую себестоимость продукции, что собственно и выражается в показателях их рентабельности. В пищевой промышленности стоимость фондов (активов) превышает годовую себестоимость продукции лишь в 1,3 раза. Соответственно различаются показатели рентабельности. Ее уровень по себестоимости продукции составил в 2003—2005 гг. в среднем 8,5%, а по активам — 6,3%. По всей промышленности эти показатели составили соответственно 15,9 и 8,1%.

Показатели рентабельности, определяемые как отношение прибыли к активам (фондам) и к текущим затратам, органически взаимосвязаны и в единстве характеризуют финансово-экономическую эффективность ведения хозяйства. Первый из них

отражает эффективность произведенных в производстве затрат второй — эффективность всех использованных в производстве ресурсов, всего примененного капитала. Соотношение потребленного (затрат) и примененного капитала связано с соотношением оборотного и основного капитала, но в то же время они не совпадают. В практике финансово-экономического анализа деятельности сельскохозяйственных предприятий важно сбалансировано использовать оба показателя рентабельности — отношение прибыли как к себестоимости продукции, так и к активам (фондам). При этом важно учитывать объективно существующие различия между отраслями в соотношении основных и оборотных средств, себестоимости продукции и стоимости активов (фондов), потребленного (израсходованного) и примененного капитала.

3. Особенности оценки финансового состояния сельского хозяйства по уровню рентабельности

При оценке финансового состояния сельскохозяйственных предприятий по уровню рентабельности важно учитывать особенности формирования этого показателя в сложившейся практике учета и анализа. Дело в том, что сам по себе размер рентабельности может искаженно отражать состояние эффективности хозяйства. Применительно к сельскохозяйственным предприятиям это касается, прежде всего, уровня оплаты, по которой затраты труда включаются в себестоимость продукции. Общеизвестно, что в связи с более низким уровнем механизации в сельском хозяйстве объективно выше удельный вес затрат труда в себестоимости продукции. Но это при общественно-нормальном уровне оплаты. В настоящее время оплата труда в сельском хозяйстве крайне занижена по сравнению с другими отраслями экономики. Если накануне реформы в 1990 г. среднемесячная оплата труда в сельскохозяйственных предприятиях составляла 93% к уровню в промышленности и 95% к среднему уровню по народному хозяйству, то все последние годы — соответственно около 33 и 40%. Заметим, что это с учетом всех натуральных выдач (сено, солома и пр.) в опенке их по розничным ценам. И по такому низкому уровню оплаты масштабные затраты труда включаются в себестоимость продукции.

Понятно, что при этом уровне оплаты резко искажаются все экономические показатели эффективности хозяйствования: ис-

кусственно занижается себестоимость продукции и, наоборот, завышаются показатели прибыли и рентабельности. О масштабности таких искажений наглядно свидетельствуют следующие сравнительные данные. В 2004-2006 гг. сельхозпредприятия по всей деятельности до уплаты налогов, включая субсидии из бюджета, получали в среднем в год около 38,7 млрд руб., в том числе прибыли до уплаты налогов — 13,4 млрд руб., субсидий из бюджета — 25,3 млрд руб. Средний уровень рентабельности за эти три года составил 9,4%, в том числе за счет субсидий из бюджета — 6,1% и за счет полученной прибыли — 3,3% (к себестоимости продукции). Надо учитывать, что и эта мизерная рентабельность обеспечена за счет крайне низкой оплаты труда. При таком уровне оплаты совокупные ее затраты по всему объему продукции и услуг составили в 2003-2004 гг. в среднем 76,6 млрд руб. в год.

Если бы оплата на селе составляла пусть не 93% от уровня промышленности, как в 1990 г., а хотя бы 66% (две трети), то затраты на оплату труда в сельхозпредприятиях составили бы в среднем в год не 76,6 млрд руб., как сейчас, а 150,9 млрд руб., т.е. возросли бы почти в 2 раза (на 97%). Это означает, что официально учитываемая рентабельность сельского хозяйства даже при ее очень низком уровне является, по сути, фиктивной. Она обеспечивается за счет крайней недоплаты селянам, что является основной причиной их беспросветной бедности.

Приведенные данные раскрывают реальное финансово-экономическое положение сельскохозяйственных предприятий. Приходится с сожалением констатировать, что наши высокие руководители в своем анализе оперируют поверхностными традиционными показателями. Почему так делается, трудно точно оценить: то ли из-за непонимания реальной ситуации, то ли с целью сознательной лакировки тяжелого финансового положения сельского хозяйства.

В связи с этим невольно напрашивается аналогия с историей развития нашего сельского хозяйства. Известно, что все десятилетия до середины 60-х гг. в колхозах вовсе отсутствовала хоть какая-либо, пусть на самом мизерном уровне, гарантия оплаты труда. Нелишне напомнить, кстати, что для колхозников не было также никакого общепринятого социального обеспечения (пенсии, пособия, оплата больничных листов и т.п.), никакой гражданской защищенности (отсутствие паспорта и др.). Всему такому бесправию пытались придумать свое объяснение и оправдание. Нас сейчас ин-

тересуют финансовые аспекты, связанные с оплатой труда. Во всех других сферах в плановой и отчетной документации отражались финансовые показатели — себестоимость продукции, **прибыль**, чистый доход, рентабельность и др. Это было нормой хозяйствования везде, кроме колхозов. Почему так строили финансовую документацию, понять можно. В самом деле, если нет оплаты труда хотя бы мизерных ее гарантий, то как считать себестоимость продукции, как отражать в ней затраты труда? И соответственно, как потом исчислять чистый доход, прибыль и рентабельность? Все эти показатели на практике были исключены по отношению к колхозам. Придумали и научно-теоретическое обоснование: колхозники являются хозяевами своего предприятия. И они, подобно мелкому **крестьянскому** хозяйству, сами придумывают и ведут свой счет доходов, и расходов. Такие положения и обоснования были официально закреплены в учебной и научной литературе.

С середины 50-х гг. XX в. развитие экономики и научной мысли все больше раскрывали нежизненность сложившихся апологетических концепций, подвергали их сомнению и критике. Новые реальные взгляды пробивали дорогу в острой не только научно-теоретической, но и политической борьбе. На первом этапе разрабатывались методики исчисления названных хозяйственных показателей применительно к сложившейся в колхозном секторе системе учета и отчетности. В середине 60-х гг. с введением в колхозах гарантированной оплаты труда в виде тарифных ставок, как и в совхозах, проблема была снята. В дальнейшем эта работа совершенствовалась в порядке унификации планово-отчетных форм экономической деятельности колхозов и совхозов.

4. Общеэкономические и внутрихозяйственные факторы финансового оздоровления сельхозпредприятий

Анализ финансового состояния сельскохозяйственных предприятий в советский период имеет большое познавательное значение. Краткий экскурс в недалекое прошлое важен, прежде всего, в методологическом и практическом плане для современного регулирования финансовых отношений. Разумеется, конкретные экономические меры в наше время не могут повторять практики прошлых лет. Но в методологическом плане опыт прошлого очень поучителен и важен для регулирования финансов в сель-

ском хозяйстве. Сельское хозяйство обеспечивалось финансовыми ресурсами по остаточному принципу. Масштабно исторические результаты такой политики сейчас хорошо известны. Однако и сейчас фактически продолжается прежняя политика финансирования села по остаточному принципу, причем в новых, но еще более разрушительных формах, о чем убедительно свидетельствуют приведенные в табл. 3 данные о бюджетных ассигнованиях на развитие сельского хозяйства (вместе с рыболовством).

Таблица 3

Бюджетные ассигнования на развитие сельского хозяйства и рыболовства¹ (млрд руб.)

Показатели	Годы							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Консолидированный бюджет, всего	24,3	35,5	55	67,4	59,8	68,1	78,2	77,9
В том числе: федеральный бюджет	4,7	8,8	13,4	23,7	27,8	31,7	34,8	19,5
бюджет субъектов РФ	19,6	26,7	41,6	43,7	32,0	36,4	4М	58,4
Структура бюджетов, %								
Консолидированный бюджет, всего	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе: федеральный бюджет	19,4	24,8	24,4	35,2	46,5	46,5	44,5	25
бюджет субъектов РФ	80,7	75,2	75,6	64,8	53,5	53,5	55,5	75
Удельный вес сельского хозяйства (и рыболовства) в расходах бюджетов								
Консолидированный бюджет, всего	2,9	2,8	2,8	2,8	1,7	1,7	1,7	1,7
В том числе: федеральный бюджет	1	1,3	1,3	1,8	1,4	1,3	1,3	0,6
бюджет субъектов РФ	4,6	4,1	4	3,3	1,9	1,8	2,2	2,4

В первые годы реформы для села выделялось только 2—4% средств государственного бюджета. Причем и этот процент из года

в год снижался и фактически не выдерживался. В среднем за 2003 - 2005 гг. ассигнования на развитие сельского хозяйства и рыболовства из консолидированного бюджета составляют 74,7 млрд руб. (1,7%) в том числе из федерального бюджета — 28,7 млрд руб. (1,3%). При этом для рыболовства в рамках этих сумм выделяется около 5 млрд руб. в год. Нельзя забывать, что и эти скромные ассигнования для села надо скорректировать на солидный рост инфляции.

Мизерное, к тому же из гола в год сокращающееся финансирование сельского хозяйства происходит в условиях, когда непомерно выросли доходы от реализации на внешнем рынке нефти и другого минерального сырья, а государственный бюджет сводится с огромным профицитом. В 2005 г. реализация минерального сырья на внешнем рынке возросла по сравнению со средне-годовым уровнем за 1998—1999 гг. примерно на 124,1 млрд долл. и составила около 155,8 млрд долл. Годовой прирост экспортных доходов в 124,1 млрд долл. в переводе на внутреннюю валюту (по курсу 1 долл. = 29 руб.) означает около 3,3 трлн руб., а весь экспорт минерального сырья в 2005 г. составил около 4,2 трлн руб. К этому надо добавить разбухшие на основе профицита бюджета сотни миллиардов рублей, омертвленные в Стабилизационном фонде.

В условиях такого финансового избытка средств доведенному до деградации и умирающему селу, как показано в табл. 3, выделяются жалкие крохи, которые к тому же еще больше урезаются в последние голы. Такая общая экономическая политика является главной причиной тяжелого финансового кризиса сельского хозяйства, о чем обобщенно и убедительно свидетельствуют данные табл. 4.

Таблица 4

**Задолженность организаций сельского хозяйства
по финансовым обязательствам (на конец
года; млрд руб.; до 1998 г. -трлн руб.)**

Показатели	Голы							
	1995	1997	1998	2000	2002	2003	2004	2005
Суммарная задолженность по обязательствам В том числе просроченная	44,1	115,5	150,7	229,2 157,7	322,2	346,7	356,9	410,0 123,0
	19,1	73,3	107,4		177,1	163,4	118,2	

Приведенные здесь и ранее обобщающие данные свидетельствуют о тяжелом финансовом положении сельскохозяйственных предприятий. Их финансово-экономическому оздоровлению в последние годы уделялось большое внимание. В течение ряда лет на разных уровнях готовился специальный закон. Выдвигались радикальные меры, способные реально поправить положение. Однако принятый в 2002 г. специальный закон свелся к отдельным мерам частного характера. Поскольку главные исходные проблемы не решены, то финансовое положение сельхозпредприятий не только не улучшилось, но еще более усугубилось, что видно из приведенных обобщающих данных.

Каковы основные реальные пути финансового оздоровления сельскохозяйственных предприятий? В целом все конкретные меры можно разделить на две группы. Первое — коренное изменение экономических отношений с государством. Второе — преодоление бесхозяйственности, совершенствование организации производства на самих предприятиях.

Главная причина тяжелого финансово-экономического положения сельхозпредприятий — экономические взаимоотношения с государством. Признание этой жизненной реальности имеет большое философско-идеологическое значение, обосновывает конкретные пути финансово-экономического оздоровления предприятий.

Обозначим кратко основные из этих путей. Из общей суммы задолженности сельхозпредприятий примерно половина — это штрафы и пени. За исключением небольшой группы сравнительно крепких хозяйств, подавляющее большинство предприятий в принципе не способно их выплатить. Выход один - списание.

Теперь о самих ссудах. Здесь нужен дифференцированный подход. Специалисты выделяют группу стабильно крепких хозяйств, которые при совершенствовании ряда экономических рычагов (налоги и пр.) способны погасить долги. Основная масса хозяйств находится в состоянии разорения и самоликвидации.

По отношению к таким хозяйствам нужен комплекс взаимосвязанных оздоровительных мер. Первой из них является списание долгов, ведь все равно их не взыщешь. Но этого мало. Нужна организационная перестройка, реорганизация таких хозяйств в самых различных формах. Среди них - присоединение к более крепкому, жизнеспособному предприятию, реорганизация в личные подсобные и фермерские хозяйства.

Важно шире использовать кооперацию с перерабатывающими и другими промышленными предприятиями, технологически связанными с сельским хозяйством. Полезно развивать и другие формы агропромышленной интеграции.

В последнее время широкое развитие получают агрохолдинги, когда финансово богатые предприятия любых отраслей берут для обработки огромные площади земли. Эти процессы нельзя оценивать однозначно. Многие предприятия ведущих отраслей, имея масштабные капиталы, заинтересованно используют их для подъема сельскохозяйственного производства и социального развития села. Однако нередко руководителей агрохолдингов интересует, прежде всего, приобретение за бесценок огромных площадей земельных угодий с расчетом на перепродажу, когда земля поднимется в цене.

В целях защиты экономических интересов сельского хозяйства целесообразно шире использовать возможности финансирования по линии крестьянской кредитной кооперации. Этой же цели следует полнее подчинять всю организацию страхового дела на селе, весь механизм создания и функционирования сельского страхового дела. Пока же страховые организации слабо ориентированы на обслуживание сельского хозяйства, что является одной из главных причин ограниченного использования крестьянами страховых услуг.

Действенность системы финансовых рычагов в сельском хозяйстве во многом связана с налогами. Эта проблема сейчас **активно** обсуждается на всех уровнях. Высказывается предложение о введении вместо всех существующих налогов единого земельного налога. Не вдаваясь в оценку вопроса по существу, стоит подчеркнуть один важный аспект — единый земельный налог должен взиматься по твердым ставкам с закрепленной земельной площади с учетом качества земли. В нормальных условиях, когда налажены все отношения и рычаги, такой подход вполне логичен. Думается, что применительно к нашим условиям нужна более гибкая и реальная система налогообложения сельскохозяйственных предприятий.

5. Финансовое состояние сельхозпредприятий при возможном вступлении России в ВТО: иллюзии и реальность

Кризисное финансовое положение сельского хозяйства может еще более усугубиться в связи с предстоящим вступлением России

в ВТО. Данный аспект приобретает вес большее значение в связи с тем, что в последнее время в верхних эшелонах власти активизировалась деятельность вокруг этого вопроса. Поэтому не случайно по поводу вступления России в ВТО идут активные споры.

Россия не может стоять в стороне от мирового развития, его тенденций и перспектив и, бесспорно, вступит в ВТО. Но когда и на каких условиях? В этом весь вопрос. Поспешность здесь совершенно неприемлема. В данном аспекте надо извлекать уроки из собственной неразумной практики. С самого начала реформ наши либералы-реформаторы, оторванные от реальной жизни, сделали экономику чрезмерно открытой. Хлынувший из-за рубежа импорт нанес огромный ущерб отечественному производству. Сейчас в целом наша экономика не готова к той степени либерализации, которая вытекает из условий членства ВТО. Из всех отраслей народного хозяйства, пожалуй, лишь топливно-сырьевые отрасли и металлургия конкурентоспособны в условиях мирового рынка. Они там занимают неплохие позиции. Так, экспорт продукции топливно-сырьевых отраслей составляет в разные годы 6—14% мирового экспорта. Что касается других отраслей нашей экономики, то их позиции на мировом рынке крайне слабы.

Это особенно касается аграрного сектора. В силу природно-экономических условий сельское хозяйство страны неконкурентоспособно. Неоправданная либерализация внешнеэкономических отношений в ходе реформ открыла внутренний рынок для импорта продовольствия. Для стран, располагающих нормальными условиями для сельского хозяйства, верхним пороговым рубежом продовольственной безопасности принято считать импорт в размере 20% от внутреннего потребления. У нас масштабы импорта продовольствия колеблются около 30%, превышая в отдельные годы и этот уровень.

Что принесет аграрному сектору России вступление в ВТО при таких исходных позициях? Надо заметить, что сельскохозяйственной торговле в ВТО уделяется особое внимание. Применительно к ней действуют особые принципы и механизмы регулирования. Вступление страны в ВТО обязывает обеспечить:

либерализацию и открытость внутреннего аграрного рынка; определение максимально допустимого уровня тарифных пошлин, призванных защищать свой рынок, и последующее их снижение; снижение внутренней поддержки сельского хозяйства;

крайне ограниченное, вплоть до полной отмены, применение экспортных субсидий.

Вес эти обязательства, накладываемые на страну в безальтернативном порядке при вступлении в ВТО, нацелены на ограничение защищенности внутреннего сельскохозяйственного рынка, на сокращение и консервацию производства. И Россия должна их принимать, входя в ВТО. Причем надо учесть, что Россия в принятой классификации стран относится к группе, где используются более жесткие качественные и количественные регуляторы.

По всем названным выше блокам мер регулирования Россия оказывается в крайне невыгодном положении. Особенно в аспекте исходного уровня, который на момент вступления в ВТО берется за основу, а в последующем снижается в обязательном порядке. И по, всем направлениям необходимо обосновывать и отстаивать исходные и последующие позиции в интересах отечественного сельского хозяйства. Начнем с таможенных пошлин (тарифов) на ввозимую продукцию сельского хозяйства и продовольствие. Сейчас у нас уровень тарифов колеблется в рамках 12-14%. Во всех развитых странах он намного выше.

В этих условиях для выживания села требуется огромная государственная поддержка финансово-экономического оздоровления предприятий: списание и реструктуризация долгов и прочее, стимулирующее регулирование и не на материально-технические ресурсы для села, в том числе по лизингу, поддержка по линии льготных кредитов и другим аналогичным направлениям. Но эти меры в системе ВТО подлежат жесткому ограничительному регулированию. Применительно к России речь не идет о сокращении государственной поддержки сельского хозяйства. Она у нас мизерная, составляет всего около 1,5 млрд долл. в год. Важно отстаивать позиции для перспективы, когда экономическая и социальная политика в стране будет в должной мере сориентирована на село и будет реально осознана необходимость его масштабной финансовой государственной поддержки.

Что касается субсидирования экспорта, то сейчас в России оно применяется ограниченно. Стоит добиваться при вступлении в ВТО более полного учета особенностей сельского хозяйства нашей страны. Имеются в виду неблагоприятные природно-климатические условия, большие транспортные расходы на перевозку предназначенной на экспорт продукции при российских расстояниях.

Если не учесть все эти проявления современного кризисного положения сельского хозяйства России и не отстаивать свои позиции на исходном уровне перед вступлением страны в ВТО, то Россия еще больше превратится в аграрно-сырьевой придаток ведущих стран мира, в чем они как раз и заинтересованы.

В отстаивании своих позиций России важно добиваться аналогичных условий, какими пользуются развитые страны — наши партнеры по сельскохозяйственной торговле. Имеются в виду как набор защитных и поддерживающих мер, так и их количественные параметры.

Для спасения нашего сельского хозяйства в связи с вступлением России в ВТО особое значение имеет защита его государственной внутренней поддержки. Следует учитывать, что такое состояние села является результатом разрушительных реформ, проводимых первыми идеологами и организаторами экстремистского реформирования при всестороннем покровительстве и поддержке западных стран и международных организаций. По справедливости для России следовало бы при вступлении в ВТО установить такие масштабы государственной поддержки, которые позволили бы стране возродить дореформенный уровень производственного потенциала (материально-технического, биологического и экономического), а потом снижать размеры внутренней поддержки сельского хозяйства. Из такой посылки стоило бы исходить и при обосновании базового периода, который обычно принимается за исходную основу всех оценок и устанавливаемых параметров. За такой период объективности ради лучше всего брать годы накануне реформы или начала реформ. Во всяком случае, не годы, граничащие с дефолтом 1998 г., когда кризисные проявления были особенно глубокими.

При подготовке к вступлению в ВТО необходимо отстаивать и другие защитные меры по отношению к сельскому хозяйству.

Необходимо подчеркнуть, что практическая реализация изложенных позитивных мер непосредственно зависит от политической позиции страны, от политической воли высшего руководства. Требуется масштабная, кропотливая и конкретная подготовительная работа, охватывающая длительный период времени. Работа идеологического, экономического и организационного характера. Особо хотелось выделить идеологическую подготовку вступления страны в ВТО. Необходимо четко и масштабно понимать, что речь идет о переходе страны в новое качественное состояние, о даль-

нейшем глубоком реформировании сельского хозяйства и всей экономики страны. Глубину и последствия предстоящего реформирования, пожалуй, можно сравнить с реформами 90-х гг.

Все это означает, что лишь при всестороннем учете изложенных и других факторов можно реально смягчить неизбежные негативные последствия вступления России в ВТО для финансово-экономического положения сельского хозяйства и всего агропромышленного сектора.

© Емельянов А.М.

6. Экономическая оценка земли

В обеспечении финансово-экономических условий развития сельскохозяйственных предприятий на рыночной основе по-новому встали проблемы регулирования рентных доходов. Последние, как известно, связаны с объективно существующими различиями в качестве (плодородии) и местоположении земельных участков. Решение широкого круга вопросов по регулированию рентных доходов органически связано с экономической оценкой земли.

Земля является одним из наиболее сложных объектов экономической оценки, которая имеет свои специфические особенности. При ее оценке всегда приходится исходить из возможности многовариантного использования земельных участков. В одних случаях земля рассматривается как местоположение различных объектов недвижимости, а в других - как основное средство производства продуктов питания и сырьевых ресурсов для перерабатывающих отраслей экономики.

Все это порождает необходимость в экономически обоснованной оценке земли, которая учитывала бы возможность ее комплексного использования как невоспроизводимого природного ресурса, базиса для социально-экономического развития и основы среды проживания населения.

Особенности экономической оценки земельных участков

Земельные участки являются объектами различных сделок (купли-продажи, сдачи в аренду), кадастровой оценки для целей налогообложения и др. Любая сделка требует стоимостной оценки недвижимости на данный момент времени. Земельный участок

как объект оценки имеет свою специфику. Прежде всего, здесь следует отметить, что земельный участок — это часть поверхности земли, которая имеет фиксированную границу, местоположение, правовое положение (статус), целевое назначение, а также другие параметры, которые фиксируются в Государственном земельном кадастре и в документах соответствующих служб регистрации прав на землю. Комплекс недвижимого имущества — это закрепленный в пространстве физический объект с находящейся на поверхности земли и под нею обслуживающей его системой, а также права и интересы, связанные с владением данным объектом. Под недвижимым имуществом понимаются обычно неразрывно связанные между собой земельные участки и расположенные на них строения (здания, сооружения).

Следовательно, понятие «недвижимость» шире, чем термин «земельный участок». Последний по своему содержанию, как и категория «земля», входит в первое. Это принципиально важно для проведения экономически обоснованной стоимостной оценки земель, которая является весьма сложной процедурой. Здесь приходится учитывать и специфику земельного участка как объекта недвижимости и неразработанность нормативно-правовой базы, и особые условия рынка России, а также неурегулированность земельных отношений и неразвитость земельного рынка в стране. Необходимо исходить еще и из того факта, что **владелец земли** имеет в первую очередь право на доход, приносимый всей совокупностью комплекса недвижимости, поскольку находящиеся на земельном участке здания, сооружения и улучшения вносят дополнительный вклад в ценность земельного участка. Выгоды от использования земельного участка реализуются неограниченное время, тогда как все улучшения имеют определенный срок службы из-за физического их износа.

Особенности оценки земельных участков обусловлены отличием недвижимости «земельный участок» от других объектов недвижимого имущества. Они заключаются в следующем:

- 1) земля является ограниченным и невоспроизводимым природным ресурсом, в отличие от других объектов недвижимости, ее невозможно ни увеличить, ни воспроизвести;
- 2) возможность многоцелевого использования земли как основного средства производства сырьевых ресурсов и продуктов питания и как пространственный базис для размещения различных объектов недвижимости;

3) к стоимости земельных участков неприменимы понятия амортизации физического и функционального износа. Срок использования земельных участков не ограничен. Цена земли, количество которой ограничено, со временем только увеличивается;

4) земельный фонд страны, выступая как основа формирования среды проживания населения, жизнедеятельности народов России и их социально-экономического развития требует регулирующего воздействия со стороны государства по рациональному использованию и охране земель, воспроизводству и повышению плодородия почв, обеспечению экологической безопасности, рациональному размещению промышленных зон и соблюдению градостроительных норм.

Вывод: земля в силу своей особой специфики, а также неразработанности нормативно-правовой базы, неразвитости земельного рынка и неурегулированности земельных отношений является одним из наиболее сложных объектов стоимостной оценки в составе недвижимости. Необъективно заниженная оценка земли ведет к неэффективной эксплуатации земельных участков и нерациональной модели городского и поселенческого развития.

Кроме названных особенностей при определении денежного эквивалента недвижимости «земельный участок» большое значение имеет категория использования земли. Она предопределяет правовые положения, разрешенную форму использования земельного участка.

Земельный фонд страны по функциональному назначению состоит из:

земель поселений (городов, поселков и сельских поселений). Земли населенных пунктов со всеми улучшениями - системой водо- и газоснабжения, коммуникаций, транспортной и другой сетью инфраструктуры - представляют, в отличие от других категорий земель, наибольшую сложность для экономической оценки;

земель сельскохозяйственного назначения, используемых предприятиями, организациями и населением для производства продуктов сельскохозяйственного производства. Здесь основными ценообразующими факторами выступают плодородие земель и местоположение участков;

земель лесного фонда, используемых для ведения лесного хозяйства;

земель водного фонда, используемых для ведения водохозяйственных, гидромелиоративных и гидротехнических объектов;

земель отраслей промышленности, энергетики, транспорта и связи, обороны;

земель особо охраняемых территорий (земельные участки рекреационных, историко-культурных, природоохранных и иных объектов);

земель запаса. Это государственные земли, использование которых допускается только после перевода их в другую категорию.

Оценка земли

Оценка земли подразделяется на массовую кадастровую оценку* земельных участков и рыночную оценку единичного земельного участка.

Согласно постановлению Правительства РФ от 25 августа 1999 г. № 925, в целях совершенствования налогообложения и в иных целях, установленных законом, осуществляется государственная кадастровая оценка всех категорий земель на территории страны.

Цель единичной рыночной оценки состоит в определении рыночной или какой-то другой цены единичного земельного участка на дату оценки независимыми оценщиками в соответствии со стандартами и по принятой методике. При оценке выделяют четыре группы оценочных принципов. Это:

- основанные на представлениях потенциального собственника;
- вытекающие из процесса эксплуатации недвижимости;
- обусловленные действием рыночной среды;
- группа принципов лучшего и наиболее эффективного использования земли.

В рыночной экономике оценка земли проводится на базе названных принципов, которые составляют основу трех подходов к оценке земельной недвижимости: *доходного, сравнительного и затратного* (техника остатка дохода для земли).

Конечная величина стоимости земельного участка выводится исходя из комплексных результатов, полученных различными ме-

* Кадастровая оценка — совокупность административных и технических Действий и установлений кадастровой стоимости объектов недвижимости (земельных участков) в границах административно-территориального образования по оценочным зонам, выполненным на определенную дату.

тодами. Целесообразно при этом пользоваться итогами той оценки, которая была получена на основе более полной и достоверной информации.

Методы оценки земли (прямой капитализации, дисконтирования денежных потоков, сравнения продаж, переноса, изъятия и др.) достаточно подробно рассматриваются в специальной литературе по оценке земельных участков.

Цель оценки земельных участков обуславливается рядом важных практических соображений.

Невозможно, к примеру, установить объективную цену любого объекта недвижимости без определения рыночной стоимости земельного участка. Земля, являясь базисной составляющей любой недвижимости, участвует в образовании ее цены. Без учета величины этого участия нельзя правильно просчитать ни экономические индексы, ни ожидания предполагаемого инвестора-покупателя. Без этого невозможно также обойтись при страховании, акционировании имущества, разделе прав, ипотечном кредитовании, установлении размеров арендной платы, а также обосновании варианта лучшего и наиболее эффективного использования объекта недвижимости.

И наконец, утверждение налогооблагаемой базы земли и улучшений требует учета стоимости земельных участков. В настоящее время налогооблагаемая цена земли устанавливается на нормативной основе (оценочная продуктивность и затраты), однако ставится задача - перейти в ближайшее время к определению налогооблагаемой базы по ее рыночной оценке.

Видимо, при кадастровом учете объектов недвижимости целесообразно включать три типа информации: физические характеристики объекта недвижимости, юридический статус, кадастровую стоимость земельного участка. Тем более что с начала 2006 г. кадастровая стоимость положена в основу расчетов земельного налога, который ранее рассчитывался по фиксированным ставкам.

По данным Федерального агентства кадастра объекта недвижимости, в настоящее время кадастровая стоимость утверждена для 95% сельхозугодий и земель индивидуального строительства. Можно сказать, что завершен первый межрегиональный этап кадастрового зонирования земель.

На втором этапе этой работы регионам еще предстоит оценить стоимость земельных участков по административным районам и

землевладениям. Проблема в том, что количество участков в ходе инвентаризации земель постоянно увеличивается. И если первоначально речь шла о кадастровой оценке 32 млн земельных участков, то сейчас их число увеличилось на 10 млн. Это означает, что до 1 января 2006 г. необходимо было предоставить более 40 млн описей земельных участков.

Эти документы должны стать составляющими земельного кадастра, а затем быть переданы в Федеральную налоговую службу, однако пока кадастровую оценку имеют только 60% участков.

В скорейшем принятии кадастра, столь необходимой информации для обоснования инвестиционной привлекательности своих территорий, заинтересованы не только сами органы государственной власти субъектов Федерации, но и налоговая служба. По прогнозам новая информация по земельным участкам позволит в течение пяти лет увеличить собираемость земельного и имущественного налога на 30%.

В числе первых инвентаризацию земельных участков завершила Москва. По предварительным данным, кадастровая стоимость квадратного метра московской городской земли варьируется по оценочным зонам от 3 тыс. до 40 тыс. руб. Соответственно одного гектара - от 30 млн до 400 млн руб.

Оценка стоимости земли требует прояснения помимо цели и такого вопроса, *как предмет оценки*.

Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации, собственнику принадлежит триада прав: право владения, право пользования и право распоряжения своим имуществом. Сочетание этих полномочий соответствует также и понятию «право собственности на земельный участок». В то же время права собственника земли подчинены интересам всего общества, в первую очередь в части целевого использования земельных участков и установления определенных ограничений в полномочиях землевладельца посредством введения сервитутов*

В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации созданы правовые основы для рыночного оборота земли как товара. Собственники земельных участков, согласно указу, имеют право продавать их, передавать по наследству, дарить, сдавать в аренду, обменивать, передавать в качестве взноса в уставные фонды акционерных обществ, кооперативов.

* Сервитут - вещное право ограниченного пользования чужим имуществом (земельным участком) в интересах определенного лица.

Ограничение прав землевладельца заранее определяется способом предоставления земельных участков. К примеру, владелец земельного участка, находящегося в пожизненном, наследуемом владении, может передавать его в аренду или безвозмездное срочное пользование, но не правомочен продать или заложить этот участок и осуществлять с ним другие сделки, которые могут повлечь его отчуждение.

Поэтому предметом оценки земельной недвижимости является *на/сет имущественных прав*. Состав оцениваемых прав, принципиально влияет на рыночную стоимость объекта.

Представляя особое общественное благо, земля является предметом государственного регулирования и управления. Государство в целях контроля за использованием и охраной земель ведет Государственный земельный кадастр. Государственный земельный кадастр - это унифицированная система регистрации прав на землю и связанную с ней недвижимость, учета и оценки земельных участков по всей территории страны.

Законом Российской Федерации «О плате за землю» были определены принципы экономического зонирования территорий с целью установления базовых ставок арендной платы и земельного налога, введено понятие нормативной цены земли и зафиксирован порядок ее расчета. Нормативная цена земли по конкретным земельным участкам определялась согласно постановлению Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. № 1204 «О порядке определения нормативной цены земли» по применению Закона РФ «О плате за землю» в размере 200-кратной ставки земельного налога на единицу земельного участка соответствующего целевого назначения. Указом Президента РФ от 11 мая 2000 г. № 478 нормативная цена земли при продаже земельных участков, расположенных на них приватизированных предприятий, установлена в размере 10-кратной ставки земельного налога на сдачу площади земельного участка.

Однако размер нормативной цены с 8 мая 1995 г. был снижен до 20-кратной ставки земельного налога (Указ Президента РФ от 11 мая 1995 г. № 78). Такой порядок действовал до 1997 г., когда Указом Президента РФ от 16 мая 1997 г. № 485 был введен нижний предел выкупной цены в размере 5-кратной ставки земельного налога, а нормативная цена ежегодно определялась органами исполнительной власти субъектов РФ. При этом она не должна

была быть выше 75% рыночной цены, а органы местного самоуправления могут уточнять нормативную цену в пределах 25% выше или ниже ее.

С ноября 2001 г. в связи с принятием Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ выкупная цена земли при выкупе земельных участков больше не увязывалась с нормативной ценой земли. Она устанавливается на территории городских поселений свыше 3 млн человек в размере от 5- до 30-кратной ставки земельного налога, до 3 млн человек - от 5- до 17-кратного размера, до 500 тыс. человек - от 3- до 10-кратного размера.

Такие резкие изменения в определении выкупной цены на протяжении всего лишь одного десятилетия свидетельствуют о ее сложности и противоречивости, а также и недостаточной научной проработанности концепции с учетом тактики и стратегии экономического развития и инвестиционной привлекательности земельного актива и земельного капитала, затрагивающих практически всех субъектов рыночной экономики.

На первом межрегиональном этапе кадастровой оценки сельскохозяйственных земель установлены следующие показатели на нормативной основе: *оценочная продуктивность, оценочные затраты, цена валовой продукции, расчетный рентный доход и кадастровая стоимость*. Для расчета оценочной продуктивности и других показателей использовалась средняя фактическая урожайность основных сельскохозяйственных культур и сенокосов в субъектах РФ за 1966-1998 гг.

Оценочная продуктивность 1 га сельхозугодий определена по каждому субъекту РФ в стоимостном выражении в средних ценах реализации 1999 г., сложившихся в соответствующем природно-экономическом районе, путем взвешивания оценочной продуктивности 1 га пашни, сенокосов, пастбищ на их долю в площади сельскохозяйственных угодий субъекта Федерации.

Оценочные затраты — на 1 га сельскохозяйственных угодий субъекта РФ были определены взвешиванием оценочных затрат на 1 га пашни, сенокосов, пастбищ на их долю в площади сельскохозяйственных угодий субъекта Федерации.

Цена производства валовой продукции с 1 га сельскохозяйственных угодий субъекта РФ устанавливается путем добавления к оценочным затратам минимального дохода, необходимого для

обеспечения сельскохозяйственного воспроизводства, который составляет 7% оценочных затрат 1999 г.

Расчетный рентный доход с 1 га сельхозугодий определяется путем суммирования дифференциального и абсолютного рентных доходов.

Дифференциальный рентный доход, образуемый на землях с более высоким плодородием и лучшим местоположением, рассчитывается с 1 га сельхозугодий субъектов РФ путем вычитания из оценочной продуктивности цены производства валовой продукции.

Абсолютный рентный доход — минимальный доход, устанавливаемый независимо от плодородия и местоположения земельных участков, един для всех субъектов РФ и составляет 1% стоимости валовой продукции с 1 га сельхозугодий в среднем по России, или 12 рублей с одного гектара.

Кадастровая стоимость 1 га угодий в среднем по субъекту России определяется умножением расчетного рентного дохода на срок капитализации, равный 33 годам. На сельхозземлях, где отсутствует дифференциальный рентный доход, кадастровая стоимость устанавливается на основе абсолютного рентного дохода в размере 400 руб. за 1 гектар (Мурманская, Магаданская области, Ненецкий, Коми-Пермяцкий, Ханты-Мансийский и некоторые другие национальные автономные округа).

Для расчета валовой продукции и затрат объекта при кадастровой оценке используется еще и показатель плодородия почв — балл бонитета.

Рассчитанная таким образом нормативная цена и кадастровая стоимость земли фиксируется в земельном кадастре по каждому участку, наряду с другими сведениями об участке (правовой статус, границы, площади, расположенные на нем строения и улучшения). Эти данные являются системой информационного обеспечения рынка недвижимости в целях экономической оценки стоимости земель.

Таким образом, экономически обоснованная оценка земли является сложной процедурой, так как она должна учитывать все возможности многовариантного использования земельного участка как природного ресурса и объекта недвижимости.

Выводы

финансово-экономическое состояние сельскохозяйственных предприятий является кризисно-критическим, не позволяющим решать стратегические задачи по наращиванию продовольствия и социальному развитию села. Это в немалой степени объясняется внутриотраслевыми и внутрихозяйственными причинами, непоследовательностью адаптации аграрного сектора к рыночному хозяйству. Но главная причина — игнорирование непреходящих особенностей развития сельского хозяйства, требующих масштабной прямой государственной поддержки. Поэтому решение неотложных проблем финансового оздоровления сельского хозяйства возможно лишь на базе кардинального изменения экономической и социальной политики, путем ориентации на возрождение села и российского крестьянства. В решении этих задач важно полнее использовать механизм экономической оценки земли и рентных отношений. Объективная необходимость такого принципиально нового подхода к вопросам финансово-экономического оздоровления сельского хозяйства еще более возрастает в связи с возможным и неизбежным негативными последствиями для сельского хозяйства предстоящего вступления России в ВТО.

Контрольные вопросы

1. Каково влияние особенностей сельского хозяйства на формирование и функционирование финансов?
2. В чем необходимость и каковы конкретные формы особой финансовой поддержки сельского хозяйства по линии государства? Как достигается эта задача в условиях современной России?
3. Каково современное финансово-экономическое положение сельскохозяйственных предприятий и каковы пути его оздоровления в разных группах хозяйства?
4. В чем особенности регулирования системы налогов и страхования применительно к сельскохозяйственным предприятиям?
5. Как может сказаться на финансовом состоянии сельского хозяйства вступление России в ВТО? Как можно смягчить предвидимые неизбежные негативные последствия в этой области?

6. Из каких категорий земель состоит земельный фонд Российской Федерации?
7. Каковы особенности оценки земли?
8. Какие методы оценки применяются для расчета рыночной стоимости земельного участка?
9. Что такое государственный земельный кадастр и какие показатели учитываются при кадастровой оценке сельскохозяйственных земель?

Список литературы

- Земельный кодекс Российской Федерации. М., 2001.
- Закон Российской Федерации «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей». М., 2002.
- Закон Российской Федерации «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». М., 2003.
- Аграрная экономика: состояние, тенденции, перспективы / Под общ. ред. А.М. Емельянова, И.Д. Мацкуляка. М., 2004.
- Выбор пути: дискуссии на полях Земельного кодекса России. М., 1998.
- Мацкуляк И.Д. Экономика: Научные очерки. Изд. 2-е, доп. и прераб. М., 2004.
- Оценка недвижимости: Учебник / Под ред. А.Г. Грязновой, М.А. Федотовой. М., 2003.
- Экономические проблемы воспроизводства в АПК России. М., 2003.

Ярлыкапов А.Б.

Глава 14

ФИНАНСЫ СТРАХОВОЙ СФЕРЫ

1. Финансово-экономическая сущность страхования

Страхование, как явление хозяйственной жизни, возникает на основе осознания риска финансовых потерь от непредвиденных случайных обстоятельств. Для возмещения потерь необходимы страховые финансовые ресурсы, фонды, взносы. Они предназначены для нормального возобновления хозяйственной жизнедеятельности после страховых случаев природно-погодного характера, техногенных, социальных происшествий, эпидемий, болезней животных, растений, людей. Страхование не гарантирует сохранность имущества и здоровья животных, людей, но оно гарантирует финансовую основу возмещения потерь.

Политэкономические аспекты страхового финансового фонда и его место в процессе воспроизводства раскрывается следующим образом. «Постоянный капитал подвергается во время процесса воспроизводства, в вещественном отношении, случайностям и опасностям, которые могут его уменьшить. В соответствии с этим часть прибыли, следовательно, прибавочной стоимости служит страховым фондом.

При этом дело нисколько не изменяется от того, управляет ли этим страховым фондом страховое общество как отдельным предприятием, или нет. Это - единственная часть дохода, которая не потребляется как доход и не служит обязательно фондом накопления»¹.

Приведенная трактовка получила наименование воспроизводственной концепции. Другой крупный немецкий экономист конца XIX в., А. Вагнер, относил страховые платежи к текущим затратам и обосновывал затратную концепцию в раскрытии содержания страховых фондов.

Определяя место страхования в общей системе экономической науки, М.И. Туган-Барановский писал, что страховая сделка, по своей сущности, является одним из видов меновой сделки. Здесь обменивается страховая премия на право получения в будущем, при наступлении страховых случаев более крупной страховой суммы. Страхователь аналогичен кредитору, страховщик — должнику².

Эти высказывания дают основание рассматривать страховые отношения в системе финансов, глубже раскрыть затратные и воспроизводственные аспекты в процессе воспроизводства и кругооборота финансовых ресурсов в меновых сделках страховых премий и страховых выплат.

Социально-экономическое содержание страховой премии раскрывается через ее функциональное назначение с затратно-компенсационным характером. Она представляет собой ежегодный расход с расчетом на получение единовременных компенсаций при страховых случаях. Компенсационные суммы не могут быть отнесены к доходам и облагаться налогом. Это было бы неправомерно и несправедливо для страхователя. Траты он осуществляет ежегодно, а компенсации получает далеко не каждое пятилетие. В конечном итоге в течение жизненного цикла его расходы значительно превышают компенсационные выплаты, что видно по соотношениям страховых сборов и выплат страховыми компаниями.

Для страховых компаний страховые сборы не являются ни доходом, ни выручкой от своих услуг. Они представляют собой

мобилизацию финансовых ресурсов для консолидированного страхования хозяйственных и иных рисков. Они носят накопительно-возвратный характер с инвестиционной составляющей в части свободных страховых ресурсов.

Для государства и общества в целом страховые премии и выплаты являются финансовым инструментом социально-экономической стабилизации при стихийных обстоятельствах. Они облегчают бремя государственных затрат и одновременно пополняют доходы государственного бюджета и внебюджетных фондов налогами на финансовую деятельность страховых компаний. Существенна их роль и в инвестиционном участии федеральных и региональных программ социально-экономического развития.

В треугольнике трех субъектов: страхователей, страховщиков и государства, развивается их взаимосвязь и взаимодействие, разрешаются назревшие противоречия как путем улучшения страхового законодательства, контрольным надзором за его правильным применением, так и путем совершенствования принципов и практики страховых компаний, расширения конкуренции в страховой среде и повышения страховой культуры страхователей, роста их доходности и благосостояния.

Страховое дело основывается на тесных финансовых связях интересов страхователей, страховщиков и государства.

Схематично их взаимосвязи можно выразить в форме треугольника, стороны которого представляют систему интересов каждого из субъектов с их пересечением в середине воображаемой фигуры (см. рис.).

В основание треугольника помещены интересы страхователя. Они являются отправной точкой страхового дела, а их страховые премии — исток финансовых потоков в сфере страховой деятельности.

Интересы страхователей включают:

- гарантированность защиты от рисков;
- минимизацию издержек по страхованию;
- своевременность страховых выплат;
- минимизацию страховых случаев;
- максимальное число страхователей;
- устойчивость системы страхования;
- конкуренцию страховых компаний.

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 25. Ч. II. С. 416.

² См.: Туган-Барановский М.И. Основы политической экономии. М., 1998. С. 316.



Финансовые связи в страховом деле

Интерес страховщиков заключается в максимуме страховых премий, в оптимальной рентабельности с выгодными для страхователей тарифными ставками. В сферу их интересов входит эффективное инвестирование накапливаемых страховых резервов, минимизация страховых случаев, налогов и сборов, отчислений в специальные фонды, а также страхового мошенничества. В этом же заинтересованы и страхователи, ибо данные виды затрат в конечном счете через страховые тарифы перекладываются на их взносы.

Интересы государства связаны с:
 устойчивостью страховой системы;
 поступлением от нее налогов и сборов;
 мобилизацией средств для инвестиций;
 льготированием и протекционизмом отечественных страховых компаний;

сбалансированностью интересов участников страхового дела.

Для страхователей страховое дело — это сфера экономической деятельности и финансового менеджмента, для страховщиков — сфера бизнеса, для государства — сфера социальной политики и финансового менеджмента.

2. Самострахование

Составной частью страховой системы является самострахование. В хозяйственной деятельности оно присуще всякому нормально работающему субъекту рыночной экономики. Независимо от заключенного страхового договора путем покупки страхового полиса в хозяйстве имеются резервы на случай непредвиденных затруднений и неудач, потерь, убытков. Они, как

правило, зачисляются на особый счет либо в особый фонд или вообще фигурируют как постоянно наличное положительное сальдо.

Но самострахование может иметь место и как альтернативы страхованию на коммерческом рынке, где некоторая доля страховых претензий не страхуется, или же как дополнение к этому. Решение по самострахованию бывает при достаточных финансовых возможностях или при их отсутствии. В государственных и муниципальных предприятиях потери части оборотных средств включаются в текущие расходы, а потери основного капитала воспроизводятся из соответствующих инвестиций.

При раскрытии преимуществ самострахования обычно выделяются следующие положительные моменты:

- отчисления в фонд самострахования должны быть меньше, ибо отсутствуют издержки страховой компании и их прибыль;
- доходы от инвестирования остаются у страхователя;
- возрастает стимул уменьшения риска потерь от бесхозности, недисциплинированности, нарушения техники безопасности и т.д.;

- не возникает споров со страховщиками по претензиям;
- прибыль от деятельности страхового фонда поступает и распоряжение страхователя;
- квалифицированные сотрудники страхового фонда или менеджеры по совместительству лучше оберегают и страхуют на деле имущество от потерь.

Недостатки самострахования проявляются в следующих аспектах:

- катастрофический убыток поглотит весь страховой фонд и обанкротит предприятие;

- суммарное влияние действия нескольких малых потерь одновременно может обанкротить предприятие, особенно на первоначальном этапе существования собственного страхового фонда;

- страховой капитал может быть использован лишь на краткосрочные и ликвидные инвестиции, а не так, как в страховой компании;

- возможны дополнительные расходы по ведению самострахования;

- квалификация собственных экспертов-страховщиков не так высока, как в страховых компаниях;

возможны претензии акционеров по переводу значительных сумм в страховой фонд в ущерб дивидендам и эффективным инвестициям;

нарушается один из основных принципов страхования - принцип передачи риска;

взносы в фонд не освобождаются от налогообложения, в то время как в отношении страховых премий это считается допустимым и правомерным.

Соотношение «плюсов» и «минусов» сказывается на предприятиях по-разному. При системе обязательного страхования выбор отсутствует. При добровольных видах наиболее рациональный подход **заключается** в комбинации внешнего и внутреннего страхования.

3. Обязательное и добровольное страхование

В страховой системе функционируют обязательное и добровольное страхование. К первому виду относится обязательное социальное страхование, медицинское, страхование **ответственности**. Страховые взносы при этом осуществляют предприятия-работодатели. Они относятся на счет издержек предприятия и включаются в себестоимость товарной продукции и оказываемых услуг.

Страховщиками при этом выступают как коммерческие страховые компании, так и государственные. Наиболее крупным страховым холдингом в России является Росгосстрах с дочерними компаниями почти во всех субъектах Российской Федерации. Общая численность страховых организаций в 1999 г. составляла 1493, из них негосударственных - 94%. Более половины филиалов и дочерних предприятий были в государственной структуре. Около 10% общих страховых сборов приходилось на государственные компании.

И государственные, и негосударственные страховщики работают как в сфере добровольного, так и в сфере обязательного страхования.

Общий объем средств, собранных российскими страховыми компаниями в 2004 г., превысил 470 млрд руб.

По добровольным видам страхования в 2004 г. собрано 51,4 млрд руб. страховых премий.

Обязательные виды страхования принесли 17,8 млрд руб. страховой премии, т.е. около 20% общих сборов, а добровольным страховании собрано 80%.

Общая сумма сборов весьма скромна в России, не более 1,5% от **ВВП**. В развитых рыночных странах этот показатель колеблется в пределах 8—10%. На душу населения в России приходилось не более 50 долл. В США эта цифра достигает 2570, Японии — 3890, Швейцарии - 4270 долл. Сравнительные данные свидетельствуют лишь о первоначальных шагах становления системы страхования в России. Его трудности обусловлены низкими доходами населения, низкой доходностью предприятий, высоким уровнем инфляции, неразвитостью страхового менталитета, многочисленными дефолтами в финансовой системе страны в XX в. и рядом других факторов.

Страхование в рыночной экономике является многофункциональной системой гражданского общества. Она включает как государственную, так и корпоративные структуры. Государственные структуры имеют своей целью социально-экономические аспекты защиты рисков, а корпоративные структуры - коммерческо-предпринимательские цели, получение прибыли в страховом бизнесе.

Обе структуры выступают важным механизмом привлечения инвестиционных ресурсов в экономику.

Возрождение страхового дела коммерческого, рыночного характера в России началось в начале 90-х гг. с демополизации страховой системы. Бывшая государственная система обязательного страхования Госстрах и Ингосстрах трансформировались в коммерческие структуры со 100%-ной долей государства в уставном капитале.

Наряду с ними учреждались негосударственные страховые компании разного организационно-правового статуса, в основном акционерные. Первоначально их число достигало 2500 в целом по России, но постепенно сокращалось и на начало 2004 г. составляло 1063 компании.

К числу внутренних благоприятных условий эффективного функционирования страхового рынка относят:

- сформировавшуюся нормативно-правовую базу;
- долгосрочную политику государственного регулирования;
- финансово-устойчивые компании страхового предпринимательства;

развитую инфраструктуру страхового рынка;
 благоприятные макроэкономические условия;
 конкурентную среду эффективно хозяйствующих предприятий;

высокую доходность **граждан**;
 ограничительные меры по снижению степени криминальности и мошенничества в страховых отношениях;

традиции и культуру страховой защиты в хозяйственном менталитете.

В развитии страхового дела в России имеются многосложные проблемы во всех аспектах. Они предполагают последовательное проведение стратегической экономической политики и принципов:

системности;
 развития;
 преемственности;
 компетентности и рациональности.

Среди социально-экономических факторов, препятствующих развитию страхового рынка, следует выделить следующие:

низкие доходы граждан;
 отсутствие свободных оборотных средств у большинства коммерческих предприятий;

неразвитость активной страховой политики государства как инструмента расширения инвестиций из страховой отрасли экономики, с одной стороны, и социальной гарантированной защиты населения за счет консолидированных страховых фондов, облегчающих бремя бюджетных и внебюджетных ресурсов, - с другой;

слабость законодательной базы в стимулировании страхового дела как для страховщиков, так и для страхователей, особенно в сфере налогообложения, формирования конкурентной среды, размещения страховых резервов;

неразвитость традиций страховой культуры населения, особенно в сфере страхования жизни и городских квартир;

замедленное развитие инфраструктуры страхового рынка, кадрового потенциала страховщиков, специалистов-оценщиков риска;

финансово-экономическая нестабильность с высоким уровнем инфляции;

слабая концентрация страхового капитала и страховых организаций при невысокой надежности и финансовой устойчивости страховой системы, испытывающей большие трудности с размещением страховых резервов;

непоследовательность шагов вхождения в мировую страховую систему с мировыми стандартами, особенно в сфере перестрахования.

Эти и ряд других факторов¹ и обуславливают трудности стратегии развития страховой отрасли и в целом системы страховых отношений. В обществе в ходе реформирования экономики крайне мало уделено внимания формированию соответствующего менталитета. В 90-е гг. страхование было практически стихийно саморазвивающимся явлением.

В ходе рыночных реформ государство отказалось от обязательного страхования сельскохозяйственных предприятий и выделения субсидий и льготных кредитов на уплату страховых премий. Страхование перешло на добровольные основы с одновременным зачислением страховых компенсаций на финансовые результаты с включением их в прибыль и налогообложение. С 1999 г. для страхования урожая должно предусматриваться 50% страховых взносов за счет средств федерального бюджета, но на практике постановление Правительства РФ не выполняется, а Федеральное агентство по регулированию страхования в сфере агропромышленного производства еще не активно разворачивает свою деятельность.

В сельской местности Российской Федерации страхованием наиболее активно занимается страховая холдинг Росгосстрах с дочерними компаниями в регионах. Он унаследовал страховую инфраструктуру и кадры страховщиков и функционирует на основе 100%-ного участия государства в акционерном капитале. Филиалы, отделения и дочерние компании холдинга функционируют во всех регионах Российской Федерации и во всех сельских районах страны. Однако размеры получаемых страховых премий незначительны, ибо страховой потенциал на селе малоразвит, наличных денежных средств у населения и сельскохозяйственных предприятий из-за низкой доходности мало, а государственный бюджет не располагает необходимыми ресурсами для страховой поддержки.

См.: Тенденции и перспективы развития страхования в России / Под ред. А.З. Астаповича, И.Б. Котлобовского. М., 1999- С. 7.

В сфере страховых услуг на селе функционируют и частные страховые компании. Среди них «Поддержка» — работаете 1991 г. имея лицензию по 20 видам страховых услуг, включая страхование хозяйственных построек, посевов, животных, сельхозтехники, собранного и сложенного в закрома урожая. Страхователями могут быть все формы хозяйствующих на земле субъектов от крестьянского подворья — до крупного агропромышленного комплекса.

Страховой случай наступает при стихийных бедствиях (градобитие, наводнение, смерчи, штормовые ураганы и т.д.), пожарах, болезнях животных в благополучных местностях по бруцеллезу и туберкулезу, а также в случае кражи животных, техники, имущества.

Размеры страховых сумм исчисляются в компании «Поддержка», не превышая 75% стоимости продуктивного скота по сложившимся в данном регионе рыночным ценам на момент заключения страхового договора. Тарифные ставки страховой премии колеблются от 1,5 до 7,5% страховой суммы в зависимости от количества страховых рисков, включаемых в договор. Взнос может быть осуществлен в два срока равными долями. Льготы в виде определенных скидок применяются при постоянном, из года в год, заключении договоров страхования. В холдинге Росгосстрах они достигают 20%.

4. Государственное регулирование финансовых страховых отношений

Регулирующая функция государства в страховой деятельности развитых государств проявляется в различных формах:

- принятии законодательных актов, регулирующих страхование;

- установлении обязательного страхования в интересах общества и отдельных категорий граждан;

- установлении различного рода льгот страховым компаниям для стимулирования их деятельности;

- проведении специальной налоговой политики;

- создании особого правового механизма, обеспечивающего надзор за функционированием страховых предприятий и организаций.

Основу страхового законодательства в России составляют Закон Российской Федерации «О страховании» с дополнениями;

гл. 48 «Страхование» Гражданского кодекса Российской Федерации, а также налоговое законодательство в части страхования. Страховые компании обязаны выполнять требования ведомственных актов Министерства финансов, отдельных законов об обязательных видах страхования, законодательные положения субъектов РФ на их территории.

К основным функциям надзора за страховой деятельностью относятся:

- выдача лицензий на осуществление страховой деятельности;

- осуществление контроля за обоснованностью тарифов и обеспечением платежеспособности страховщиков в виде минимальных размеров уставного капитала и направлений размещения его;

- установление правил формирования показателей и форм учета страховых операций и отчетности о страховой деятельности;

- установление нормативных размеров соотношения между активами и обязательствами страховщиков. ■■

Действующая в России система регулирования страхования отражает первоначальную стадию его возрождения и, естественно, содержит немало противоречий в процессе функционирования и порядка действий при приостановлении лицензии страховщика.

Регламентирование страховых отношений надзорными органами носит довольно жесткий характер при многочисленных ограничениях, призванных повысить надежность страховых компаний до идеально высокого уровня. Эти ограничения касаются, прежде всего, инвестирования резервов. Они дорого обошлись страховщикам в августе 1998 г., так как существенно обесценили и снизили финансовые ресурсы страховых компаний.

Экономической целью осуществления страховых операций для страховщиков является получение максимально возможной массы прибыли в конкретном страховом пространстве и завоевании своей ниши в страховом рынке на краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные отрезки времени.

Критерий качества функционирования страховой системы должен одновременно включать в себя как критерии эффективности. Для страхователей и страховщиков, так и критерии выгодности страхового дела для общества и государства в целом. Потому на региональном и национальном уровнях к системе страховых отношений предъявляются макроэкономические требования. К ним относятся:

положение с налоговыми платежами федерального и регионального бюджетов;

снижение государственных расходов по социальному страхованию за счет повышения степени социальной защищенности населения договорами добровольного страхования;

повышение инвестиционных ресурсов в экономике за счет использования страховых резервов по долгосрочным видам страхования;

финансирование внутреннего долга за счет развития долгосрочного страхования с последующим вложением резервов, например, в акции или долгосрочные ценные бумаги;

дополнительное финансирование внебюджетных фондов, особенно противопожарной службы;

ускорение денежных потоков в регионе, ибо страховые премии выплачиваются физическими лицами наличными.

В конце 90-х гг. в правительственных структурах, регулирующих макроэкономические процессы в российской экономике, происходят серьезные изменения концептуальных подходов к функционированию и развитию страхового дела. Раньше преобладал взгляд фискального характера как на источник налоговых поступлений в казну.

В постановлении Правительства РФ «Основные направления развития национальной системы страхования в Российской Федерации в 1998—2000 гг.» заложена концепция страхования как системы, поддерживающей государственную социальную защиту и снимающую большую часть нагрузки с государственного (федерального, регионального и местного) бюджета по возмещению убытков граждан при катастрофических событиях стихийного характера, авариях, происшествиях, во-первых; весьма важного источника инвестиций в экономику — во-вторых; налоговых поступлений из страховой сферы — в-третьих, развития конкурентной среды в страховом деле со стороны страховщиков и формирования культуры финансовой и психологической защищенности со стороны миллионов граждан — в-четвертых.

В то же время реализация этих положений неизбежно влечет за собой осознание необходимости в структуре номинальной заработной платы включать страховые платежи в качестве важной статьи расходов семьи как структурного элемента гражданской финансово-социальной защищенности. Данный момент пока

слабо просматривается концептуально. Тем более что он не отмечен в стратегических правительственных мероприятиях.

Однако логика развития страховых отношений и практика рыночно развитых индустриальных стран отражает данную тенденцию как закономерность объективного характера в сочетании с закономерностью психологической, менталитетной.

Вместе с тем по-прежнему еще весьма живуча фискальная концепция развития страхового дела в законодательных проектных предложениях. Так, Госналогслужба вынашивает мысль о взимании платежей в Пенсионный фонд 3,5% с физических лиц со всех их денежных поступлений, включая и страховые выплаты.

Отмечая полезную функцию страхового бизнеса в мобилизации накоплений на развитие экономики и создание государства всеобщего благосостояния, А. Янг (Великобритания) особо выделяет посредническую функцию. Он отмечает пять ее форм:

- 1) мобилизацию национальных сбережений;
- 2) управление финансовыми рисками в защите предпринимателей и граждан в случае непредвиденного кризиса;
- 3) эффективное привлечение капитала в экономику, стимулируя его системой страхования;
- 4) учреждение пула, уменьшающего возможные риски страховщика;
- 5) поощрение развития торговли, предоставление широкого спектра финансовых страховых продуктов.

Совокупность перечисленных пяти форм выступает в реальной жизни в роли катализатора экономического роста¹. Это имеет весьма важную значимость для России, испытывающую большие трудности в поисках источников и катализаторов выхода из экономического кризиса.

Концентрация страхового дела в России усиливается в силу конкурентной борьбы, повышения правительственных нормативов уставного капитала, инфляционных факторов. В 1997 г. 10 ведущих страховых компаний в системе личного страхования занимали по взносам 35,1%, по выплатам - 40,9%, в имущественном страховании соответственно — 27,2 и 44,9%, в страховании ответственности - 59,3 и 78,5%. В 1998 г. концентрация поличного страхованию возросла по взносам с 35 до 46,3%².

¹ См.: Реформирование российского страхового рынка. М., 1999. С. 42. См.: Тенденции и перспективы развития страхования в России. С. 10.

В Польше, Чехии, Венгрии в сегменте страхования жизни ведущие 10 компаний имели долю свыше 99%, а в иных видах страхования — свыше 94%. Но в Великобритании эти показатели более скромные - 45,8 и 45,1%, в Германии — 46 и 35%, Франции — 69 и 61%, Италии — 55 и 51%. Конечно, необходимо учитывать разницу в масштабности территории и финансовом потенциале указанных государств.

Ведущие российские компании по размерам страховых премий расположены в Москве и Московской области. На их долю приходится около половины финансовых страховых ресурсов премий.

В страховой практике известен и такой метод распределения рисков, как сострахование. Максимальный размер обязательств по одному договору регламентируется государством и контролируется Госстрахнадзором. Он не должен превышать 10% собственных средств страховщика. Для установления оптимального соотношения рисков страховщик берет на страхование такой размер страховой суммы, какой он может оставлять на собственном удержании. Непокрытую часть риска он предлагает страхователю застраховать у других страховщиков. Данная сделка сложна для страхователя, но иногда такая форма все-таки применяется.

Специфика движения финансовых ресурсов в страховании связана с условиями реализации страховых услуг, когда в распоряжении страховщика в течение некоторого времени оказываются временно свободные от обязательств средства, которые могут быть инвестированы с целью получения дополнительной прибыли. Право российских страховщиков заниматься инвестированием страховых резервов определено Законом «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» от 26 июня 1991 г., Законом РФ «О страховании» и Правилами размещения страховых резервов, утвержденными Росстрахнадзором (приказ № 02-02/06 от 54 марта 1995 г.).

Коммерческое размещение страховых резервов страховщиками осуществляется на принципах, обеспечивающих выгодность, а именно:

- диверсификации,
- возвратности,
- прибыльности,
- ликвидности.

Страховые резервы могут быть размещены при соблюдении следующих ограничений:

- в государственные ценные бумаги - не менее 20% страховых резервов, сформированных по договорам долгосрочного страхования жизни и не менее 10% — по иным видам страхования;

- в банковские депозиты - не более 50% средств страховых резервов;

- в ценные бумаги акционерных обществ, разрешенные к выпуску на территории Российской Федерации и зарегистрированные Минфином Российской Федерации - не более 40%;

- в приобретение долей в уставном капитале закрытых акционерных обществ, простые векселя (кроме векселей банков) и жилищные сертификаты — не более 10%;

- на приобретение недвижимого имущества, в том числе жилья, - не более 40%;

- в валютные ценности (при формировании страховых резервов в рублях) — не более 10%.

В России отсутствуют достаточно надежные направления инвестиционного выгодного размещения капитала, жестко регламентированные государством. Это побуждает страховщиков к использованию страховых резервов и в обход регламентируемых направлений.

Кроме того, имеется и ряд прямых запретов на размещение страховых резервов на:

- предоставление займов физическим и юридическим лицам;

- заключение договоров купли-продажи;

- инвестирование в чеки, банковские сберегательные книжки на предъявителя, коносаменты, приватизационные ценные бумаги;

- приобретение акций и паев товарных и фондовых бирж;

- оплату труда работников страховой компании, оказание им материально помощи, выдачу ссуд;

- уплату налогов и штрафов.

5. Сегменты страхового рынка

Рынок страховых услуг весьма многообразен. Он насчитывает несколько сот видов страхования. Они структурированы по группам. Выделяются наиболее крупные следующие сегменты:

страхование жизни; имущественное страхование; страхование гражданской ответственности перед третьими лицами; личное медицинское страхование. В свою очередь, они подразделяются на подгруппы. Так, имущественное страхование делится на страхование квартир, домов, коттеджей; автотранспортных средств; грузов в пути; производственных зданий, сооружений; оргтехники; офисных помещений и т.д.

Общей тенденцией в деятельности страховых компаний являются, с одной стороны, концентрация в специализированных нишах сегментов страхового рынка, а с другой — их диверсификация, расширение сфер страхования, особенно страхования имущества предприятий.

Предприятия все еще неохотно заняты страхованием своего имущества. На его долю приходилось лишь около 35%.

Страхователи полагают, что страховые тарифы слишком высоки, отвлекают живые деньги от собственного оборота и удорожают себестоимость их продукции. Компенсационные выплаты чрезмерно запаздывают и осуществляются инфляционными деньгами без индексации за отрезок времени между платежами и компенсацией.

Поэтому сложившаяся система страхования имущества предприятий неудовлетворительно обеспечивает финансовую надежность и устойчивость предпринимательской деятельности. Более того, она усиливает кризис неплатежей в экономической системе. Поэтому проекты новых законов о страховании, лоббируемые в Государственной Думе страховыми компаниями, закладывают принцип обязательности: «Об обязательном страховании от несчастных случаев на производстве», «Об обязательном страховании опасных грузов», «Об общегражданском страховании» и т.д.

Страховые компании в конкурентной борьбе пользуются гибкой схемой тарифных ставок:

Страхование зданий и сооружений, отделки помещений -	0,1-2%
Промышленное оборудование -	0,4—0,7%
Мебель, хозяйственный инвентарь -	0,4—0,9%
Офисное оборудование, оргтехника -	0,7-1,7%
Витрины, вывески, стекла -	2,5-4,5%

Страхование товаров на складе, сырья и полуфабрикатов -	0,3-2%
Страхование перевозимых грузов -	0,1-2%
Страхование автомобилей -	2—15%
Страхование автогражданской ответственности —	0,26—8%
Страхование от несчастного случая работников предприятий —	0,5—3%

Имущественное страхование полезно для граждан и предприятий потому, что оно предназначено для преодоления финансовых последствий определенных рисков и обеспечения спокойного характера жизнедеятельности. Здесь заложены и экономические, и психологические аспекты полезности владельцев имущества. Этим самым укрепляются и развиваются финансовые стимулы расширения недвижимости и движимого имущества (автотранспортных средств, грузов).

В системе имущественного страхования выделяются многие виды и подвиды. Среди них наиболее распространены страхование от пожара, краж, стихийных факторов в сельском хозяйстве, дорожно-транспортных происшествий, преступных действий третьих лиц. Имеются и сложные полисы, покрывающие финансовые риски одновременно нескольких видов рисков. В зарубежной практике распространены виды страховых договоров по выплате финансовых убытков от вынужденных перерывов в производстве вследствие форс-мажорных (непреодолимых страхователем) обстоятельств. В данном случае страхуются риски косвенных ущербов и упущенных выгод.

В сельском хозяйстве СССР до 90-х гг. функционировала обязательная система имущественного страхования с существенной долей государственных субсидий. Возрождение этой практики предусматривается Федеральным законом «О государственном регулировании агропромышленного производства» с выделением федерального сельскохозяйственного резерва в размерах 5% от общей суммы страховых премий. Договоры страхования должны заключаться добровольно и сроком действия на пять и более лет. Страховая сумма рассчитывается с учетом посевных площадей по видам культур, Урожайности за предыдущие пять лет, прогнозируемой рыночной Цены на продукцию взноса страховой премии страхователем.

В сфере имущественного страхования объективно расширяются потребности финансового покрытия ущерба строениям, транс-

портным средствам, различным видам продуктивного и рабочего скота, населения и предприятий. Этому способствует экономическая стабилизация и в экономике страны, и в сфере страховых отношений, а также постепенное улучшение в доходах граждан и предпринимательских структур.

Имущественное страхование в структуре страховых сборов по регионам отличается весьма существенно. Наибольшая его доля в Москве и Подмосковье. В периферийных регионах доля добровольного страхования имущества незначительна, особенно в районах с преобладающим сельским населением, из-за низких доходов населения, предприятий, неразвитого страхового **менталитета** и страховой культуры страховщиков и страхователей.

Страхование от краж относится как к до] оворах страхования личного, так и корпоративного имущества. Обычно убытки от краж превосходят сумму страхового возмещения из-за первоначально занижаемой страховой суммы, ибо потенциальная кража, как правило, избирательна. Страхователь берет на себя ущерб. и это именуется «покрытием первых потерь». По такому полису страховщик уменьшает размер ответственности. В данном случае франшиза, т.е. доля вне страховых отношений, премии и выплаты, зависит от вида имущества (товара), его объема, места хранения, способов перевозки и степени предосторожности страхователя (установка сигнализации, условия охраняемоеTM).

Страхование денег (включая электронные расчетные карты, ценные бумаги) относится к группе имущественного страхования. Случаи ущерба денежному хозяйству многочисленны:

- при транспортировке и пересылаемых по почте, перевозимых и переносимых служащими;

- временно хранимые в рабочих помещениях и жилищах страхователя;

- вложенные в депозитарии и депозитные банковские счета.

Тарифные ставки по данному виду страхования зависят от обстоятельств риска, способов перевозки и защищенности мест хранения, сумм денежных средств, частоты денежных краж. Величина возмещения рассчитывается в пределах застрахованной суммы, а также реально подтверждаемой суммой убытка.

Страхование имущества *от всех рисков* обычно включает огневые риски и кражи, а также ряд других явных рисков, особенно при страховании грузов, автотранспортных средств, техно-

логического оборудования, офисной оргтехники и электронных средств информационной технологии.

При этом много исключений из процесса страхования, касающихся особо «привлекательных» вещей в силу высокого соотношения «стоимость/размер», а также наличных денежных **средств**, ценных моделей, шаблонов, произведений искусства и т.д.

По всем крупным рискам андеррайтеры (страховщики, принимающие предложения по страхованию от страхователя) предусматривают составление акта осмотра и экспертизы, выполняемого **квалифицированным** страховым агентом - сюрвейером.

Страхование строений включает повреждения и финансовый ущерб, причиненные сооружению:

- пожаром, взрывом, ударом молнии, землетрясением, наземным транспортом, летательными аппаратами;

- кражей или попыткой кражи;

- жидкостью, вытекающей из центральной отопительной системы;

- злонамеренными действиями;

- штормами, бурей, наводнением;

- оседанием грунта;

- случайным повреждением подземных коммуникаций

- и некоторые другие виды.

В полисах может быть предусмотрено и содержимое строений.

Страхование автотранспорта частных владельцев включает нередко и страхование автоответственности. Без него в большинстве стран мира нельзя управлять автотранспортными средствами. Страховые полисы при этом содержат как общую необходимую информацию об условиях, так и дополнительные пункты об обязанностях автовладельца-страхователя и страховой компании.

В развитой системе страховой сферы занимает весьма заметное место *личное страхование*. Оно включает три вида: страхование жизни, страхование от несчастных случаев и медицинское страхование. Страховую премию выплачивает или гражданин, или работодатель, или вместе, но по разным страховым полисам.

Страхование жизни проводится на случай смерти страхователя или застрахованного; на дожитие до окончания срока страхования; на случай потери здоровья, от несчастного случая. Может быть осуществлено и страхование дополнительной пенсии.

По всем видам личного страхования сложились многочисленные схемы и виды страховых полисов на выбор страхователя: инвестиционные полисы бездоходные, на гарантированные суммы и доходные с расчетом бонусов или премии страхователю; доле-вые полисы.

При срочном страховании выделяется фиксированное, возобновляемое, конвертируемое, с убывающей страховой суммой, с возрастающей страховой суммой.

Премии в личном страховании, особенно в страховании жизни, рассчитываются на научной основе с помощью теории вероятности и математической статистики специалистом-актуарием. Он должен рассчитать и учесть многие факторы, возможные размеры выплат, управленческие расходы, прибыль, налоги и другие обязательные платежи. Учет страхования жизни ведется обособленно от имущественного страхования и страхования ответственности.

Страхование ответственности включает ответственность за качество выпускаемой продукции, ответственность работодателя за условия труда, наносящие вред здоровью нанятых работников, гражданскую ответственность от возможных претензий любого гражданина к предприятию за нанесенный ущерб, другие виды, в том числе профессиональную ответственность.

Особенностью страхования ответственности является отсутствие конкретного субъекта как третьей стороны, упоминаемой в договоре, а страховая премия не связана с величиной страхового возмещения. Получатель и величина финансовой компенсации определяются после наступления страхового случая. Имущественный вред третьему лицу возмещает страховая компания, и страхователь при этом не освобождается от уголовной или административной ответственности за содеянное.

При страховании гражданской ответственности автовладельцев возмещения потерпевшему страховщик уплачивает в пределах страховой суммы по договору, исходя из фактического ущерба по согласованию сторон или по решению суда.

В России обязательность данного вида страхования введена с 2002 г., а добровольное страхование осуществляют компании, имеющие соответствующее разрешение в лицензии.

В международных договорах широко используется Соглашение о «зеленой карте». С помощью этого соглашения защищаются интересы потерпевшей стороны, в том числе и автовладельца при пере-

мещении в иных странах. Российские страховые компании продают «зеленые карты» иностранных страховщиков, являясь их агентами.

Страхование предпринимательских рисков предусмотрено Гражданским кодексом РФ как страхование риска убытков из-за нарушения обязательств партнеров, неплатежей, задержки доставки грузов, товаров, наносящие ущерб финансовым интересам страхователя.

При инвестировании средств имеют место коммерческие риски вложения денежных средств.

В страховом договоре может быть предусмотрено возмещение не только инвестированной суммы, но и ожидаемой прибыли, дохода. Тарифные ставки, как правило, индивидуализированы и зависят от многих факторов.

В страховом деле весьма важно рассчитывать степень риска, чтобы выявлять своевременно зоны риска. Практикой выявлено и классифицировано шесть зон степени риска:

- 1) безрисковая зона;
- 2) зона нормального риска с вероятностью потери части при были;
- 3) зона повышенного риска с вероятностью потери всей при были, но с возвратом затраченных средств;
- 4) зона критического риска с вероятностью потери оборотных средств;
- 5) зона катастрофического риска с вероятностью потери не только оборотного, но и основного капитала;
- 6) зона криминального риска с вероятностью потери авансированного капитала, личного имущества предпринимателя и личной свободы субъекта коммерческих отношений.

Чем выше степень риска, тем больше должна быть страховая сумма и тем аккуратнее необходимо вести дело.

Выводы

Возрождение и развитие страховой системы в российской экономике получают новые импульсы в условиях стабильного экономического роста. Возрастают денежные доходы коммерческих структур и населения как основы финансовых средств для приобретения страховых полисов. Повышается и страховая культура хозяйствующих субъектов, а также страховых компаний, что

обеспечивается их укрупнением, ростом страховых резервов и оперативностью выплат по страховым случаям. Вступление России в ВТО ускорит динамичность эффективных прогрессивных процессов в системе страхования.

Контрольные задания

1. Рассчитайте размер страховой премии, если страховая ставка 2%, а сумма стоимости страхуемого объекта — 1 млн руб.

2. Какова сумма франшизы при стоимости страхуемого объекта 100 тыс. руб. и размер франшизы - 1,5%?

3. Решите тесты:

1) Юридическое (или физическое) лицо, осуществляющее страховой взнос, называется:

страховщиком,
перестраховщиком,
страхователем,
перестрахователем.

2) Страховой случай — это:

возможность неблагоприятного события;
комбинация опасностей;
непредсказуемость результатов;
неопределенность потерь;
возможность потерь.

Список литературы

Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1. П. М., 2005.

Бланк Д. (сост.). Страхование: принципы и практика. М., 1998.

Грозденко А.А. Основа страхования: Учебник. М., 1999.

Шахов В.В. Страхование: Учебник для вузов. М., 1997.

© Суслов И.Ф.

Шва t5

ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ СИСТЕМА И ЕЕ ВЗАИМОСВЯЗЬ С ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМОЙ

Понятие «финансы», как и «государственные и муниципальные финансы» неразрывно связано с понятиями «деньги» и «кредит». Поэтому неудивительно, что соответствующая вузовская специальность называется «Финансы и кредит», а научная специальность - «Финансы, денежное обращение и кредит».

Но странное дело, ни в научной, ни в учебной литературе не раскрывается взаимосвязь и взаимодействие денег, финансов и кредита. Даже в учебнике «Финансы, денежное обращение и кредит» каждая из трех категорий рассматривается отдельно от других, как будто они существуют независимо друг от друга.

На самом деле эти три категории не только самостоятельные, отличаются друг от друга, но и теснейшим образом взаимосвязаны, переплетаются друг с другом настолько тесно, что порой трудно сразу определить, где кончаются финансы и начинается кредит или они переплетаются в одной категории, как это имеет место в государственных заимствованиях.

Необходимость анализа взаимодействия финансовой и денежно-кредитной систем представляет большой не только теоретический, но и практический интерес, поскольку без учета этого взаимодействия вряд ли можно проводить эффективную финансовую и денежно-кредитную политику.

Начнем с денег, как исходной категории в этом триумvirате.

1. Деньги как общая основа финансов и кредита

Финансы, деньги, кредит. Что общего между ними, в чем проявляется их взаимосвязь и в чем их различия?

Разумеется, и исторически, и логически первичной из этих трех категорий являются деньги. Что такое финансы как объект финансовой (или экономической) науки? Это деньги. Что такое кредит? Это тоже в подавляющей массе случаев деньги, ссужаемые заемщику. Но деньги шире обеих указанных двух категорий. Деньги существуют не только в виде финансов и кредита, но и как всеобщий эквивалент, средство обмена товаров и средство накопления стоимости или богатства. Именно таковыми сначала и зародились деньги. И только затем, на определенной ступени развития товарно-денежных отношений появились кредит и еще позднее — финансы.

Деньги - это общая основа и кредита, и финансов. От их (денег) качества, т.е. качества выполняемых деньгами функций, зависит качество функционирования кредитной и финансовой систем. Хотя, разумеется, существует и обратное влияние кредитной и финансовой систем на денежное обращение и качество денег. Поэтому необходимо, прежде всего, разобраться в сущности, функциях и роли денег в современной экономике. Тем более что до сих пор в мире идут дискуссии, что такое деньги, почему они используются в хозяйстве. Деньги — это одна из двух (наряду с товаром) важнейших категорий товарного хозяйства. В условиях капиталистического хозяйства деньги - исходная и конечная форма движения капитала.

Фундаментальные проблемы денег были поставлены в трудах родоначальников классической политической экономии А. Смита, Д. Рикардо, а также в работах К. Маркса.

По Марксу, деньги — это особый товар, всеобщий эквивалент, форма стоимости всех других товаров.

Сущность денег проявляется в их функциях. По Марксу, деньги выполняют пять функций: меры стоимости, средства обращения, средства накопления, средства платежа и мировых денег. Современные западные ученые сводят сущность денег к трем или двум функциям. Так, П. Самуэльсон определяет деньги как «предмет, который служит общепринятым средством обмена и средством платежа»¹.

Разумеется, к началу XXI в. в денежном обращении произошли серьезные изменения, проявившиеся в демонетизации (уходе из обращения) золота, появлении новых форм денег, усложнении состава денежной массы (денежные агрегаты) и изменении роли отдельных функций денег. Следует отметить, что, как нам представляется, нет оснований для «изгнания» каких-либо из перечисленных выше пяти функций. Тем более непонятно игнорирование такой функции денег, как средство платежа в условиях, когда на ее долю в развитых странах приходится до 90—97% обслуживания всего денежного оборота и только совсем незначительная часть этого оборота - на функцию средства обращения.

Функция мировых денег даже в публикациях отечественных авторов сегодня встречается не часто. Видимо, потому, что в качестве мировых денег долгое время выступало золото. Сегодня в обращении на мировой арене золота нет. Так что, нет и мировых денег? Но ведь международные экономические связи (внешняя торговля, экспорт и импорт капитала, рабочей силы, предоставление и погашение займов) не только сохранились, но и многократно возросли. И все это осуществляется с помощью денег. Значит, сохранились и развиваются и мировые деньги, хотя и они изменили форму своего бытия. В качестве мировых денег выступают национальные валюты стран, играющих наиболее важную роль в международных экономических связях — СКВ и международные счетные единицы (СДР). А совсем недавно мы стали свидетелями отмены национальных валют двенадцати стран ЕС и замены их единой наднациональной валютой — евро.

Важнейшим условием обеспечения нормального функционирования денежно-кредитной и финансовой систем сегодня является обеспечение устойчивости национальной денежной единицы (для России - рубля), поскольку обесценение рубля подрывает

¹ См.: Самуэльсон П., Вильям П., Нордхаус Д. Экономика. 15 изд. М., 1997. С. 517.

выполнение деньгами всех их функций, и прежде всего функции меры стоимостей.

В основе ценообразования лежит закон стоимости. Цена есть денежное выражение стоимости, которая, в свою очередь, определяется общественно необходимыми затратами*. Но это совсем не означает, что процесс ценообразования прост, а цена всегда должна оставаться неизменной. На процесс ценообразования оказывает влияние ряд факторов.

Во-первых, цена есть денежная форма стоимости. Сама стоимость не есть величина раз и навсегда данная. Она изменяется.

Во-вторых, величина цены может отклоняться от стоимости под воздействием изменения соотношения между спросом и предложением.

В-третьих, от политики цен, проводимой на уровне фирмы, отрасли или государства, а иногда и группы государств (страны ОПЕК, регулирование цен и тарифов в странах ЕС).

В-четвертых, цена зависит от покупательной способности денег и их инфляционного обесценивания.

Конечно, фискальная и кредитная (или денежно-кредитная) системы реагируют на каждый из названных факторов. Но особенно болезненно - на обесценивания денег, т.е. инфляцию.

Цена - стержень хозяйственного механизма любой страны с рыночной экономикой. От уровня цен зависят выручка предприятия, зарплата сотрудников и прибыль, дивиденды и инвестиции, ставки банковского процента и объемы кредитования экономики, доходы и расходы государства, государственные заимствования и государственный долг, доходы и уровень жизни населения, валютный курс и темпы роста экономики. И если этот стержень начинает смещаться, да к тому же вибрировать с разной степенью интенсивности, начинается разнос всего хозяйственного и финансового механизма страны.

Инфляция подрывает действие и всех других функций денег, и прежде всего средства обращения и средства платежа. Продавец товара не заинтересован давать отсрочку платежа и получать за товар обесценивающиеся деньги, так как при месячной инфляции в 20% он теряет через месяц 16,7% стоимости, через два - 32%, через три - 42% стоимости своего товара. Он требует предоплату

*Мы не углубляемся в дискуссию по поводу правомерности этого тезиса.

либо твердую иностранную валюту, что ведет к подрыву расчетно-платежного механизма. Многие предприятия не успевают угнаться за галопирующими ценами, их выручка растет медленнее, чем цены на покупаемые машины, сырье, топливо, электроэнергию, транспортные тарифы. Растет число убыточных предприятий (достигшее в промышленности в России в середине 1990-х гг. почти половины общей численности). А сельское хозяйство в целом оказалось убыточным). Это ведет к сокращению производства, налогооблагаемой базы и росту расходов на пособие безработным. Растут дефицит государственного бюджета, несвоевременные выплаты зарплаты работникам бюджетной сферы, пенсий и пособий, растет задолженность государства предприятиям за поставки продукции по госзаказам. Государство стремится повысить ставки налогов либо ввести новые налоги, а предприятия - укрыть свои доходы от налогообложения, оставлять часть выручки от экспорта за границей, прибегать к другим мерам ухода капитала за границу. Такова примерная схема развития финансового кризиса в России в 1990-е гг.

В условиях инфляции подрывается механизм воспроизводства: возрастают инвестиционные риски, предприятия и банки не заинтересованы в долгосрочных вложениях, капитал перетекает из сферы производства в торговлю, на финансовые и валютные рынки, сокращается спрос на новое оборудование, старое изнашивается морально и физически, сокращается занятость и рынки сбыта, экономика попадает в «стагфляционную ловушку», когда попытки поднять производство и сократить безработицу подавляются государственными мерами по борьбе против инфляции.

2. Сущность, функции и роль кредита в развитии экономики

Важную роль в развитии современной экономики играет *кредит*, т.е. *предоставление денег или товаров в долг*. С переходом России и других постсоциалистических стран к рыночным отношениям и разгосударствлением (не путать с разворовыванием) экономики потенциально роль кредита колоссально возрастает.

Исторические предпосылки возникновения кредита коренятся в сфере воспроизводства и денежного обращения. Непосредственно кредит зарождается вместе с появлением функции денег как средства платежа. Вот как этот процесс описан в «Капитале»

К. Маркса: «С развитием товарного обращения развиваются отношения, благодаря которым отчуждение товаров отдалается во времени от реализации их цены. Здесь достаточно будет отметить лишь наиболее элементарные из этих отношений. Один вид товаров требует более длинного, другой - более короткого времени для своего производства. Производство различных товаров связано с различными временами года. Один товар рождается у самого своего рынка, другой должен совершить путешествие на отдаленный рынок. Поэтому один товаровладелец может выступить в качестве продавца раньше, чем другой выступит в качестве покупателя. При частом повторении одних и тех же сделок между одними и теми же лицами условия продажи товаров регулируются условиями их производства. С другой стороны, пользование известным видом товаров, напр, домом, продается на известный промежуток времени. В таких случаях лишь по истечении срока покупатель действительно получает потребительную стоимость товара. Он покупает поэтому товар раньше, чем оплачивает его. Один товаровладелец продает наличный товар, другой покупает, выступая только как представитель будущих денег. *Продавец становится кредитором, покупатель - должником* (курсив наш. - Л.К.). Так как здесь изменилась метаморфоза товара, или развитие его формы стоимости, то и деньги приобретают другую функцию. Они становятся средством платежа.

Роли кредитора и должника возникают здесь из простого товарного обращения. Покупатель превращает деньги обратно в товар прежде, чем он превратил товар в деньги, т.е. совершает вторую метаморфозу товара раньше первой. Товар продавца обращается, но при этом реализует свою цену лишь в виде частнопроводного титула на получение денег. Он превращается в потребительную стоимость раньше, чем успевает превратиться в деньги»¹.

Со временем сфера действия кредита выходит за рамки товарного обращения, а в качестве кредитора далеко не всегда выступает продавец товара. Появляются экономические субъекты, специализирующиеся на предоставлении займов, первоначально в лице ростовщиков, а затем — банков.

При капитализме свободной конкуренции заемщиками в основном выступали торгово-промышленные капиталисты; заем-

Маркс К. Капитал. Т. 1, С. 146, 148.

ные средства использовались как капитал, приносящий прибавочную стоимость; процент был ниже ростовщического и составлял часть получаемой от использования заемного капитала прибыли. В современных условиях в сферу кредитных отношений активно включены население и государство (см. главы «Финансовые рынки», «Финансы домохозяйств», «Государственные заимствования и государственный долг»).

Объективная необходимость кредита (помимо уже отмеченной выше) обусловлена закономерностями оборота промышленного и торгового капитала ввиду неравномерности движения денежных потоков. В процессе хозяйственной деятельности у одних предприятий и отраслей временно высвобождаются денежные ресурсы, которые должны найти целесообразное применение. В то же время у других предприятий, субъектов экономических отношений, включая бюджеты и домашние хозяйства, возникает временная потребность в дополнительных денежных средствах. Кредит является инструментом, который превращает временно свободные, неработающие деньги в работающие, в функционирующий капитал. Основными источниками кредитных ресурсов являются временно свободные средства промышленности, торговых и других предприятий, собственные средства кредитных организаций, сбережения и доходы населения, временно свободные бюджетные ресурсы, средства иностранных и международных кредиторов.

Сегодня кредит пронизывает все поры экономики и выступает в самых разнообразных формах и видах. В мировой практике отсутствует единая классификация¹ кредита по формам и видам. Некоторые отечественные авторы отмечают пять форм кредита², другие восемь³, третьи — двадцать³.

По нашему убеждению, можно говорить о двух *формах* кредита - денежной и товарной, так как он может быть предоставлен только в денежной или товарной форме. Что же касается *видов* кредита, их насчитывается множество в зависимости от критерия оценки, а именно:

¹ См.: Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник / Под ред. Г.Б. Поляка. М., 2001. С. 371.

² См.: Финансы, денежное обращение и кредит: Учебник / Под ред. В.К. Сенчагова, А.И. Архипова. М., 2003. С. 328.

³ См.: Деньги. Кредит. Банки / Под ред. О.И. Лаврушина. М., 2000. С.180—187.

состава заемщиков (деловые, частным **лицам**, государству);
 состава кредиторов (банковский кредит, коммерческий, государственный, международный);
 целевого назначения (инвестиционный, потребительский, ипотечный, бюджетный, пополнение оборотных средств);
 способа обеспечения (обеспеченные и необеспеченные);
 размера (крупные, средние, малые);
 срока погашения (краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные);
 способа предоставления (разовые, периодические - кредитная линия, овердрафт);
 способа погашения (единовременно или с рассрочкой платежа);
 вида процентных ставок (с фиксированной и плавающей ставкой);
 валюты предоставления кредита (в национальной, иностранной валюте или поливалютные);
 числа кредиторов (предоставляемые одним банком или синдицированные) и т.п.

Важное место в классификации кредитов имеет их деление на коммерческие, предоставляемые преимущественно в товарной форме, и банковские, предоставляемые в денежной форме. На практике эти две формы кредита могут переплетаться между собой. Например, ипотечные кредиты на постройку или покупку жилья в зависимости от стадии строительства и схемы кредитования могут выступать и в первой, и во второй формах (в виде рассрочки оплаты стоимости приобретаемого жилья или в виде выдачи ссуды покупателю квартиры). В любом случае погашение кредита, полученного и в товарной, и в денежной форме, осуществляется деньгами.

Как известно, сущность кредита проявляется в его функциях. В нашей литературе обычно называют три, иногда четыре-пять, а иногда даже две функции кредита. Среди них часто называют функции стимулирующую и контрольную. Вот типичная аргументация стимулирующей функции кредита: «Кредитные отношения, предполагающие возврат временно позаимствованной стоимости с приращением в виде процента, побуждают заемщика к более рациональному использованию ссуды, к более рациональному ведению хозяйства при получении ссуды»¹.

¹ Финансы. Денежное обращение. Кредит. С. 370.

Спрашивается, более рационально по сравнению с чем? Очевидно, по сравнению с собственными средствами, так как третьего заемщику не дано. Но почему заемные средства должны использоваться более рационально, чем собственные? Понятно, что если заемные средства используются нерационально, заемщик не сможет получить доход, достаточный для того, чтобы выплатить проценты, а возможно, и основную сумму долга, — все зависит от того, как транжирить заимствованные ресурсы. Разве собственные средства предприятия-заемщика могут использоваться нерационально? В таком случае наш неудачный потенциальный заемщик будет получать убытки и разорится. Поэтому ни один банк не выдаст кредит заемщику, который нерационально использует собственные средства.

«Кредит, - продолжает автор приведенной цитаты, — не только побуждает расширить масштабы производства, но и заставляет заемщика осуществлять инновации в форме внедрения в производство научных разработок и новых технологий»¹.

Если уж ставить все на свои места, то следует, видимо, признать, что не кредит толкает заемщика расширять производство и совершенствовать технику и технологию производства, а конкурентная борьба и стремление заемщика не только устоять в конкурентной борьбе, но и увеличить свой доход. Если бы не так, зачем бы заемщику брать кредит? Сначала у заемщика появляется потребность в кредите, и только потом (может быть, если заемщик соответствует требованиям кредитора) может появиться кредит, но не наоборот. Безусловно, кредит содействует ускорению научно-технического прогресса, поскольку расширяет возможности заемщика. Однако это не является функцией кредита. Поэтому вряд ли можно выделять стимулирующую функцию кредита.

Теперь о контрольной функции, приписываемой кредиту. «Содержание *контрольной функции* кредита, — говорится в другом учебнике, — состоит в осуществлении контроля за эффективностью деятельности субъектов. Действие этой функции проявляется в том, что в хозяйстве, получившем кредит, осуществляется всесторонний контроль рублем. Именно на базе кредитных отношений строится наблюдение за деятельностью заемщиков и кредиторов, оценивается кредитоспособность и платежеспособ-

¹ Финансы. Денежное обращение. Кредит. С. 370.

ность предприятий. Ведь любой кредитор — банк или предприниматель — через ссуду своими методами контролирует состояние заемщика, стремясь обеспечить своевременный возврат ссуды, предотвратить несвоевременный возврат кредита»¹.

Анализ этого вопроса, видимо, следует начать с определения самого понятия «функция». Функция — свойство, внутренне присущее вещи, в данном случае экономической категории. Это одно из предназначений данной экономической категории или «явление, зависящее от другого и изменяющееся по мере изменения этого другого явления»². Всегда ли контроль (да еще всесторонний и к тому же «рублем») вытекает и следует за кредитом? Далеко нет. Сосед, одалживающий деньги соседу, не организует контроля за доходами последнего. Ломбард, выдающий ссуду заемщику под залог каких-либо ценностей, не знает, что такое контроль. Вес кредиты, выдаваемые под залог, заклад имущества, а также под гарантию третьего лица, вряд ли увязаны с «всесторонним контролем».

Для того чтобы уяснить, является ли контроль функцией кредита, следует учитывать, что понимается под контролем. В том же словаре русского языка читаем: «Контроль — проверка, а также наблюдение с целью проверки»³. Разумеется, выдача кредита, как правило, связана с контролем за использованием ссуженных в долг ресурсов. Но это — функция не кредита, а кредитора-банка, другой кредитной организации, государства-кредитора. Выдача кредита — повод и условие для контроля, но не предназначение кредита. Поэтому вряд ли можно приписывать кредиту контрольную функцию. Так что же относится к функциям кредита? По нашему мнению, их пять: перераспределительная, капиталотворческая, экономии общественных издержек, ускорения концентрации и централизации капитала и регулирующая.

Итак, *перераспределительная функция* заключается в перемещении кредитных ресурсов от одних субъектов экономики, регионов и даже стран к другим на определенное время и за определенную плату. Через кредитный механизм капитал устремляется в те предприятия, регионы и сферы экономики, которые обеспечивают более высокую норму прибыли или которым отдается

приоритет в программах государственного регулирования экономики.

В качестве второй функции в большинстве публикаций называется *экономия издержек обращения* за счет замещения сначала металлических денег кредитными деньгами, а затем наличных безналичными. Следует добавить, что роль кредита в этом плане не сводится только к экономии издержек денежного обращения. Она гораздо шире. Развитие кредита ведет и к расширению масштабов, и к ускорению оборачиваемости, а значит, к *повышению эффективности всего общественного капитала*, что мы обозначили как *экономии общественных издержек*.

Третья функция кредита — *ускорение концентрации и централизации капитала*. С помощью кредита ускоряется процесс капитализации прибыли, раздвигаются границы накопления индивидуального капитала. Теперь не надо ждать, пока прибыль достигнет таких размеров, которые позволили бы купить новое оборудование, это можно сделать в кредит.

С помощью кредита капитал отдельного капиталиста увеличивается за счет привлечения заемных средств, а это колоссально ускоряет централизацию капитала.

Из названных функций, особенно функции перераспределения, вытекает *функция регулирования экономики*, поскольку миграция капитала из одних отраслей, регионов, стран в другие означает регулирующее воздействие, которое организуется и направляется хозяйствующими субъектами, государствами и международными финансово-кредитными организациями в определенных целях и направлениях.

И наконец, последняя по порядку рассмотрения, а не по значимости функция кредита — *капиталотворческая*. Ее сегодня нет ни в учебниках, ни в научных изданиях. Но она существует в реальной действительности. Она вместе с функцией перераспределения выражает основное содержание кредита. Ибо главное предназначение кредита (с точки зрения кредитора и общества) — превращение временно свободных, праздно лежащих, не «работающих» денег в «работающие», в функционирующий капитал, приносящий доход прежде всего кредитору, а еще лучше, если и кредитору, и заемщику, т.е. если кредит является капиталом не только для кредитора, но и для заемщика, хотя последнее имеет место не всегда.

¹ Финансы, денежное обращение и кредит. С. 325.

² Ожегов СМ- Словарь русского языка. М., 1987. С. 746.

³ Там же. С. 251.

В наши дни кредит играет огромную роль в развитии национальной и мировой экономики. Во-первых, с помощью кредита расширяются масштабы функционирующего капитала. Так, в США в конце 1995 г. общая сумма государственной и частной задолженности превышала 20 трлн долл.¹

Во-вторых, с помощью кредита капитал приобретает колоссальную эластичность и мобильность. «За считанные минуты и секунды сейчас можно фиктивно, не перемещая физически поднять с одного края земли и перенести на другой, например, миллиардные объемы финансовых средств для инвестирования или использования в спекулятивной сделке»².

В-третьих, превращая ручейки притока денежных средств в могучие капиталопотоки, концентрируя и централизуя капитал, кредит может способствовать ускорению научно-технического прогресса, повышению темпов развития и эффективности экономики.

В-четвертых, кредит способствует углублению международного разделения труда, вывозу капитала и ускорению развития производства в странах, импортирующих капитал.

Но кредит может играть и негативную роль, а перекрытие капиталопотоков — лишать конкурентов источников роста. Он может использоваться как инструмент поддержки и как орудие подчинения экономики одних стран интересам других, особенно интересам транснациональных компаний.

3. Взаимосвязь денежной и кредитной систем с финансовой системой

Денежная и кредитная системы тесно взаимосвязаны и взаимодействуют с финансовой системой. Прежде чем раскрывать это взаимодействие, рассмотрим содержание первых двух.

Денежная система представляет собой форму организации денежного обращения в стране, исторически сложившуюся и закреплённую законом. Она включает: денежную единицу; виды денег, имеющих законную платёжную силу; эмиссионную систему; организацию и регулирование денежного обращения.

¹ См.: Строев Е. С. Самоопределение России и глобальная модернизация. М., 2001. С. 16. ² Там же.

Тип денежной системы зависит от того, какие деньги находятся в обращении. При системе металлического обращения денежный товар непосредственно выполнял все функции денег, а кредитные деньги (банкноты) свободно обменивались на металл. В 1930-е гг. утвердилась система неразменных на золото кредитных и бумажных денег, номинал которых значительно превышает их внутреннюю стоимость. Переход к неразменным (на золото) кредитным деньгам привел к односторонней эластичности и к опасности нарушения фундаментального принципа денежной системы, который состоит в ограничении выпуска денег объективными потребностями экономического оборота.

Денежная система Российской Федерации функционирует на основе Закона «О денежной системе Российской Федерации» от 25 сентября 1992 г. Согласно закону, эмиссия наличных денег, организация их обращения и изъятия из обращения на территории РФ являются безусловным обязательством Банка России и обеспечиваются всеми его активами. Регулирование денежного обращения осуществляется в соответствии с действующим банковским законодательством и ежегодно утверждаемыми Основными направлениями единой государственной денежно-кредитной политики. Официальное соотношение между рублем и золотом или другими драгоценными металлами (как и валют в других странах) сегодня не устанавливается.

Денежная система неразрывно связана с кредитно-банковской системой, поскольку все вопросы денежно-кредитной сферы и денежно-кредитной политики решаются через кредитно-банковскую систему.

Понятие кредитной системы шире, чем банковская система, поскольку в кредитную систему входят и небанковские кредитные организации.

Остановимся на взаимосвязях и взаимодействии денежно-кредитной и финансовой систем.

Это взаимодействие пронизывает микро- и макроуровень экономики, все подсистемы и осуществляется с помощью самых разнообразных инструментов. В свою очередь, «здоровье» денежной, кредитной и финансовой систем базируется на нормальном, здоровом производстве, т.е. на эффективной, растущей реальной экономике. Разумеется, для обеспечения здоровья производственной сферы необходимы эффективно работающие денеж-

ная, кредитная и финансовая системы. Но, как показывает опыт развития российской экономики за последние десять лет, нельзя обеспечить устойчивого развития экономики, борясь только с последствиями экономической болезни.

В нормальной, здоровой экономической системе все звенья экономики - производство, денежно-кредитная и финансовая системы - должны работать слаженно, укрепляя и стабилизируя друг друга, имея конечной целью обеспечение высокого уровня жизни населения. Это и есть расширенное воспроизводство в современном смысле слова, где развитие человека (его здоровье, интеллект, квалификация, знания) является главной производительной силой и в то же время целью общественного производства. Именно здесь очень много делают финансы, отражая рост социальной составляющей в системе общественного воспроизводства.

Итак, глубинная основа здоровья денежно-кредитной и финансовой систем — эффективно развивающаяся современная сфера производства, опирающаяся на новейшую технику и технологию и высокообразованную, интеллектуальную рабочую силу.

Важная основа здоровья денежно-кредитной и финансовой систем - устойчивость национальной денежной единицы, важнейшим показателем которой является динамика цен. Разумеется, связь эта не всегда точно отражает качество развития экономики. Например, рост цен может быть вызван быстрым расширением производства, а снижение цен может отражать ситуацию назревания кризиса перепроизводства. Но это лишь исключения из правила. И уж несомненно, галопирующая, а тем более гиперинфляция и кризис финансовой и банковской системы свидетельствуют о тяжелой болезни экономики.

Именно так случилось в России в последние два десятилетия, которые отбросили страну далеко назад. Именно события этих двух десятилетий свидетельствуют, что развитие различных звеньев любой национальной экономики должно быть: а) комплексным и б) односторонним на качественное изменение всех ее звеньев.

В России все происходило, да и в значительной мере происходит до сих пор, совсем по-другому. Обусловлено это не только тяжелым советским наследием, но и провалом или неадекватностью проводимых экономических реформ.

Необходимость радикальных реформ в России (а точнее, тогда еще в Советском Союзе) назревала давно. Попытки начать ее были предприняты еще в середине 1960-х гг. Экономика требовала развития материальных стимулов и конкуренции. Необходимость реформ нарастала стремительнее, чем готовность руководства страны к их проведению. Эта пропасть нарастала и усугублялась производственным и финансовым кризисом конца 1980-х гг. В результате страна оказалась неподготовленной к проведению радикальных реформ, которые начали проводить по рецептам «Вашингтонского консенсуса», разработанным Международным валютным фондом.

Во всех странах, успешно осуществлявших модернизацию экономики, будь то США 1930-х и 1980-х гг., послевоенные Германия и Япония, Китай или Индия, Южная Корея или другие новые индустриальные страны, сначала разрабатывались стратегические приоритеты (национальные программы структурной перестройки). Под эти приоритеты выстраивались¹¹ макроэкономические инструменты, жесткие централизованные системы контроля за их реализацией, жесткие меры финансовой стабилизации, механизмы управляемого перераспределения ресурсов в пользу приоритетных секторов экономики.

Следует подчеркнуть, что особенно на начальном этапе именно государства выступали источником финансовых ресурсов и активным регулятором всего процесса модернизации. Достаточно напомнить «новый курс» Ф. Рузвельта, «экономическое чудо» Л. Эрхарда, государственные программы поддержки фермерства и жилищной ипотеки в США и денежную реформу 1948 г. в ФРГ.

Германия, Япония и другие страны начали восстановление экономики с денежной реформы, со стабилизации национальной валюты. Государство предпринимало максимум усилий для ускорения накопления капитала, роста национальной экономики и повышения конкурентоспособности своих товаропроизводителей.

В качестве примера можно привести меры государственного стимулирования накопления капитала в ФРГ в послевоенные годы. По налоговому законодательству, действовавшему с 1948 по 1951 г., предпринимателям разрешалось производить дополнительные списания стоимости машин и оборудования в первые Два года эксплуатации в размере 50%, а всего 70%. На все после-

дующие годы приходилось 30% стоимости. В 1951 г. был принят закон об инвестиционной помощи промышленному производству, согласно которому за счет обязательных сборов со 138 тыс. предприятий был создан инвестиционный фонд в размере 1 млрд марок, распределенный через долгосрочные обязательства среди 187 предприятий базовых отраслей промышленности - угольной, металлургии чешской, энергетической, газовой и вагоностроительной¹. С 1 января 1953 г. был введен дегрессивный метод амортизационных списаний, по которому в первый год эксплуатации оборудования на амортизацию списывалось 28,31% первоначальной стоимости, во второй год - 28,31% от остаточной стоимости на начало второго года и т.д. Таким образом уже в первые три года эксплуатации оборудования списывалось 2/3 от стоимости, которые инвестировались в производство и на которые снова начислялась ускоренная амортизация. Следовательно, процесс возмещения стоимости накопления основного капитала происходил в несколько раз быстрее его физического износа и выбытия, т.е. осуществлялось ускоренное накопление и техническое обновление основного капитала. Кроме того, создавались различные инвестиционные фонды, а также предоставлялись большие инвестиционные налоговые льготы.

В реформировании российской экономики все происходило наоборот. Реформа началась не с разработки и реализации разумно обоснованной стратегии модернизации российской экономики на путях освоения достижений мировой науки и техники и использования рыночных механизмов хозяйствования, а с ее развала с помощью внедрения разработанного М ВФ традиционного «пакета» рыночных мер: либерализации цен, разгосударствления и скоропалительной приватизации, либерализации внешнеэкономической деятельности, конвертируемости национальной валюты и «финансовой стабилизации».

В своей программной статье «Прыжок в рынок» один из российских реформаторов писал: «Размораживать цены при нынешних темпах роста денежной массы страшно. Но это можно сделать разовым решением. Надо лишь крепко зажмуриться и прыгнуть в неизвестное»². 2 января 1992 г. состоялся исторический отпуск цен.

¹ См.: Монополии и государство ФРГ/ Пол общ. ред. Г.П. Сол юса. М., 1962. С. 142.

- Гайдар Е. Прыжок в рынок// Правда. 1990. 16апр.

В результате цены за год выросли в 26 раз, в следующем году - еще в 9,5 раза, в 1994 г. - в 3,15 раза, в 1995 г. - 2,31 раза, в 1996 г. - в 1,22 раза¹, а всего за первые десять лет реформ цены выросли в десятки тысяч раз.

Разразилась гиперстагфляция - гиперинфляции в условиях непрерывного (до 1999 г.) падения производства. Это привело к развалу всего хозяйственного механизма национальной экономики, ее денежно-кредитной и финансовой систем. Скачкообразный рост цен вел к подрыву всех функций национальной валюты, к обвалу инвестиций и производства, росту безработицы и социальной нагрузки на бюджет, к перераспределению денежных потоков в пользу монопольных, часто мафиозных структур, бегству капитала из сферы производства в сферу обращения и финансовых спекуляций, из национальной экономики за границу, к развалу национального производства и вытеснению отечественных товаров импортными, массовой остановке производства и превращению половины промышленных предприятий и всего сельского хозяйства в убыточные, к подрыву доходов государственного бюджета, росту дефицита и государственного долга, усилению налоговой нагрузки и новому сокращению производства. И так по новому разрушительному кругу, вплоть до финансового краха в августе 1998 г.

Теоретической основой такого курса реформ был усвоенный из книжек и рекомендаций МВФ фундаментальный монетаризм, базирующийся на реалиях капитализма свободной конкуренции XIX в. Монетаристы считают, что единственной причиной роста цен является избыток денег в обращении. Поэтому и главным инструментом борьбы против инфляции является ужесточение денежно-кредитной политики, зажим денежной массы. Однако факты показывают, что это слишком примитивное толкование причин инфляции².

В 1992 г. денежная масса в России выросла в 5,61 раза, в 1993г. - в 4,16 раза, в 1994 г. - в 1,66 раза, а розничные цены - в 26 раз, в 9,5 и в 3,15 раза соответственно. Это свидетельствует о том, что в этот период деньги обесценивались в России не по причине «избытка» Денежной массы, а в результате взвинчивания цен монополиста-

¹ Данные Госкомстата РФ за соответствующие годы.

² См.: Инфляция и антиинфляционная политика в России / Под ред. Л.Н. Красавиной. М/, 2000.

ми ввиду отсутствия конкуренции и государственного регулирования инфляционного процесса. Причем этот рост цен далеко не всегда диктуется производителями. «Основной бесконтрольный накрут цен осуществляется не столько производителями, сколько перекупщиками в сфере оптовой и розничной торговли, где особенно сильны мафиозные структуры. В результате конечная цена на товары и услуги, предложенные потребителю, зачастую в несколько раз превышает цену производства»¹.

Проведение жесткой денежно-кредитной политики в России привело к тому, что коэффициент монетизации (отношение денежной массы к ВВП) у нас в стране значительно ниже, чем в других постсоциалистических странах, и во много раз ниже, чем в развитых странах, о чем свидетельствуют данные табл. 1.

Таблица 1

Доля денежной массы (агрегат М)
в ВВП некоторых государств

Страна	Годы						
	1991	1495	1996	1997	1998	1999	2000
Россия	0,94	0,14	0,13	0,15	0,16	0,15	0,16
Польша	0, #	0,34	0,35	0,37	0,40	0,43	0,43
США	0,57	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
Японии	1,12	1,14	1,10	1,11	1,17	1,22	1,23

Источник: Вопросы экономики. 2001. № 12. С. 6.

Как видно, коэффициент монетизации в США более чем втрое выше, а в Японии - в 8 раз выше российского. Но ни в США, ни в Японии в эти годы не было инфляции. В России инфляция была огромной, несмотря на очень низкий коэффициент монетизации. В России безденежье, наряду с другими причинами, привело к огромным неплатежам. Неплатежи — к сокращению производства и поступлению налогов в бюджет, а значит, к недофинансированию экономики и социальной сферы.

Монетаристы игнорируют взаимосвязь производство - инфляция. Галопирующая инфляция в России в процессе «реформы», бесспорно, стала одной из важнейших причин сокращения производства и обвала инвестиций, поскольку она не только ПОВЫ-

шала издержки производства ввиду того, что большинство предприятий не могло угнаться за монополистами-лидерами в гонке цен и тем самым компенсировать издержки адекватным повышением цен на свою продукцию, но и подрывала платежеспособный спрос населения. В результате экономика России оказалась в парадоксальной ситуации — «перепроизводства» товаров и услуг в условиях их двукратного сокращения, поскольку платежеспособный спрос населения сократился еще больше. Ситуация усугублялась захватом значительной (а во многих случаях превышающей уровень национальной экономической безопасности) доли рынка иностранными производителями.

Монетаристы не понимают (или делают вид, что не понимают), что производство оказывает огромное обратное влияние на инфляцию, причем даже с трех сторон: 1) более чем двукратное падение объемов производства даже при неизменной денежной массе должно было вести к росту цен; 2) такое огромное падение производства неизбежно вело к повышению издержек производства единицы продукции, а следовательно, и цен; 3) сокращение объемов производства сопровождалось ростом не только скрытой (вынужденное сокращение рабочей недели, долгосрочные «отпуска» без сохранения содержания и т.п.), но и официальной безработицы, что ведет к росту пособий по безработице и других социальных расходов на уволенных с работы, к росту нагрузки на бюджет со всеми вытекающими отсюда последствиями, включая и инфляционную составляющую дефицита государственного бюджета.

Всего этого никак не хотят понять монетаристы. Преследуя, казалось бы, благую цель — преодоление инфляции, они хотят достичь этого самым кратчайшим и примитивным путем — путем отпуска цен (рынок все «отрегулирует»), путем сжатия денежной массы в стране, сокращения объемов и удорожания кредита, даже ценой невыплаты заработной платы, пенсий, пособий, неоплаты продукции по государственным заказам, завалов неплатежей и огромной доли бартера, не говоря уже о сокращении социальных расходов и государственных инвестиций. Это ведет к ухудшению условий воспроизводства и инвестиций, к подавлению объемов реально производимых благ, а значит, подрывает самые главные в конечном счете факторы преодоления инфляции.

¹ В.К. Денежная и кредитная системы России. М., 1998. С. 102,103.

Достигнутые в последние годы успехи в борьбе с инфляцией (если 11-12% инфляции в год можно назвать успехом) являются дорогими, ненадежными и иллюзорными. Дорогими, так как они куплены за счет значительного сокращения бюджетных расходов и инвестиций, снижения темпов экономического роста и усилением технологического отставания от развитых стран. Ненадежными, поскольку единственной экономической основой преодоления инфляции является рост объемов производства, занятости, производительности труда и эффективности производства, повышения конкурентоспособности национальных товаропроизводителей на внутреннем и внешнем рынке. Невероятно для России? Но как же добивались успехов новые индустриальные страны, не обладавшие ни такими природными богатствами, ни такими научными достижениями во многих областях, ни такой массовой квалифицированной, как в России, рабочей силой? Для достижения этого необходимо, чтобы развитие экономики осуществлялось в национальных интересах, в интересах народа России, а не отдельных привилегированных кланов.

В результате «революции цен» в процессе шоковой терапии, сокращения объемов производства, падения производительности и эффективности производства основная масса российского производства стала неконкурентоспособной даже на внутреннем рынке, не говоря уже о внешнем.

Результатом явился подрыв финансов основного звена экономики — производственного предприятия. Рентабельность всех отраслей экономики снизилась с 29% в 1992 г. до 26% в 1993-м и 14% в 1994-м. В промышленности в 1997 г. она упала до 7%. Доля убыточных предприятий выросла с 15 и 14% в 1992 и 1993 гг. до 32% в 1994 г. и 47% в 1997 г. и лишь немного снизилась в последние годы.

Проблемы инфляции и экономического роста не сняты даже в условиях, казалось бы, успешного экономического подъема после 2000 г. Несмотря на непрерывный экономический рост в России за последние шесть лет, почти по всем наиболее важным показателям социально-экономического развития мы еще далеко не достигли дореформенного уровня пятнадцатилетней давности, о чем свидетельствуют данные табл. 2.

Таблица 2

Темпы прироста основных показателей экономического и социального развития РФ
(в % к предыдущему году)

Показатели	годы							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005 В %	
							1999	1990
Валовой внутреннего продукта	10,0	55,1	4,7	7,3	7,1	6,2	147,6	89,4
Промышленное производство	11,9	4,9	3,7	7,0	6,0	4,0	143,6	72,9
Продукция сельского хозяйства	7,7	7,5	1,5	1,5	2,0	1,5	123,5	71,8
Инвестиции в основной капитал	17,4	10,0	2,8	12,5	10,9	10,0	182,0	40,3
Реальные доходы населения	12,0	8,7	11,0	14,6	7,8	10,0	183,6	60,0
Цена нефти на мировом рынке (долл. за бар.)	30-32	24,55	25,0	28,6	36,0	52,0	2554,0	363,0
Оборот розничной торговли	90,0	10,9	9,2	8,4	12,1	12,0	179,7	156,0
Доля импорта и товарных ресурсов (на внутреннем рынке, в %)	40,0	41,0	42,0	43,0	44,5	45,0	110,0	319,0
Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю)	20,2	18,6	15,0	12,0	12,0	11,0	228,2	-
Валютный курс (руб. за долл.)	28,5	29,0	32,5	33,7	28,0	28,0	103,7	-

Источник: Экономист. 2006. №9 2. С. 4.

Как видно, промышленное производство в 2005 г. составило только 72,9%, продукция сельского хозяйства - 71,8%, реальные доходы населения - 60%, а инвестиции в основной капитал - всего лишь 40,3% от уровня 1990 г. Возникает вопрос: какое отношение это имеет к финансовой, денежно-кредитной системе и политике государства? Самое непосредственное. Основой экономической и финансовой политики правительства Российской Федерации с 1992 г. является борьба с инфляцией.

Причину инфляции наши экономические власти видят в избытке денег в обращении. Хотя даже в отчете ЦБ РФ признается, что 34,1% прироста инфляции за 2005 г. было обусловлено ростом регулируемых цен и тарифов на платные услуги и топливо. Первейшей задачей Правительства РФ считается «абсорбация» и «стерилизация» денежной массы. Это проявляется в том, что все рефинансирование банков Центральным банком Российской Федерации в форме ломбардных кредитов за 2004 г. составило 4,5 млрд, а в 2005 г. – 1,5 млрд руб.¹

В том же направлении работает политика формирования и использования Стабилизационного фонда. В 2005 г. актив торгового баланса составил 118,3 млрд долл. Товары вывезли, деньги ввезли. Такая финансовая и денежно-кредитная политика не отвечает интересам развития национальной экономики и нуждается в существенной корректировке в соответствии со стратегической линией, обозначенной в Послании Президента России Федеральному Собранию 10 мая 2006 г.

© Куликов А.Г

4. Антикризисное управление коммерческими банками.

Банковские кризисы: сущность, факторы возникновения

Потребность антикризисного управления банком связана со спецификой его деятельности как общественного института, относящегося к категории финансовых посредников. При банкротстве, состоянии неплатежеспособности банка затрагиваются интересы различных хозяйствующих субъектов; нарушается функционирование платежного механизма; не выполняются функции коммерческих банков, связанные с аккумулярованием и размещением средств, эмиссией кредитных инструментов обращения, посредничеством на фондовом рынке. Это обуславливает потребность развития в рамках управленческой деятельности банка особого направления — *антикризисного управления*.

Понятие кризиса в банковской сфере России стало предметом широкого обсуждения в период системных банковских кризисов в 1995-1998 гг. Вхождение банковской отрасли в зону кризисного развития было связано с реформированием экономики в целом.

¹ См.: Годовой отчет Банка России за 2005 год. М., 2006. С. 229.

Банковский кризис — проявление неустойчивости в деятельности банка, обострение внутренних противоречий в банке (банковской отрасли), приводящее к угнетению его важнейших функций, снижению стабильности и финансовой устойчивости.

Таким образом, понятие банковского кризиса в равной степени можно относить как к деятельности отдельно взятого банка, так и функционированию всего банковского сектора.

К особенностям банковских кризисов следует причислить:

1. Многообразие типов кризисов (кризисных ситуаций), что обусловлено открытостью банковской отрасли как системы, взаимодействующей как с внешней, так и внутренней средой (банковский сектор характеризуется разнообразными и многоуровневыми каналами взаимодействия субъектов банковских отношений).

2. Банковский кризис, возникший в рамках деятельности одного банка, при отсутствии эффективных мер его локализации и устранения, по цепной реакции («эффект домино») распространяется на всю банковскую систему и преобразуется в системный кризис (неспособность одного банка выполнять свои обязательства приводит к нарушению функционирования других участников банковского рынка).

Банковские кризисы неодинаковы не только по своим причинам и последствиям, но и по своей сути. При наличии типологии в понимании характера кризиса появляются возможности сокращения времени его развития и снижения негативных последствий.

Основными классификационными признаками банковских кризисов являются: причины кризиса; масштаб кризиса; характер протекания кризиса; область деятельности банка, охваченная кризисом; возможные последствия кризиса; стадия появления кризиса (кризисы основных циклов банковского бизнеса — кризисы зарождения, утверждения, стабилизации, старения и деструктуризации).

Очевидно, что «банковский кризис» является весьма широким, абстрактным понятием, требующим уточнения *степени проявления возникших противоречий* в деятельности банка (всей отрасли).

Как в зарубежной, так и отечественной практике для характеристики кризисного состояния банка используются следующие определения: «несостоятельность банка» и «банкротство банка».

Преимущества использования этих терминов заключаются в том, что, как правило, они получают четкое юридическое закрепление в соответствующих нормативных актах.

Западное законодательство использует эти термины как исключительно индивидуальные и специфические.

«Несостоятельность банка» является переменной характеристикой, отражающей невыполнение банком своих текущих обязательств. Неплатежеспособность коммерческого банка наносит ущерб кредиторам, оказывает на них депрессивное влияние путем изъятия их ресурсов из оборота.

«Банкротство банка» как проявление кризисного состояния банка наступает по решению суда или после официального объявления должника о своем банкротстве при его добровольной ликвидации. То есть банкротство считается уголовно-правовой характеристикой несостоятельности банка. До момента признания судом банка банкротом следует говорить о его неплатежеспособности, несостоятельности, предбанкротном или кризисном состоянии.

В российском праве центральными нормативными правовыми актами, регулирующим антикризисное управление банками, являются Закон «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» № 40-ФЗ от 28 февраля 1999 г. и Закон «О несостоятельности (банкротстве)» № 127-ФЗ от 26 октября 2002 г. В указанных законах понятия «несостоятельность» и «банкротство» не разграничиваются и рассматриваются как синонимы. При этом под несостоятельностью (банкротством) коммерческого банка понимается признанная арбитражным судом его неспособность удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей. Банк считается неспособным выполнить свои обязательства, если соответствующие обязанности не исполнены им в течение 14 дней с момента наступления даты их исполнения, а также, если после отзыва лицензии стоимость имущества (активов) банка недостаточна для исполнения обязательств перед кредиторами.

Несмотря на указанные различия в реализуемых подходах к пониманию кризисного состояния банка, как в зарубежной, так и в российской практике *банкротство признается особым институтом гражданского права*. Предполагает объявление особого

состояния субъекта гражданских правоотношений, в частности банка, - его неплатежеспособности. Это инициирует проведение судебных процедур для удовлетворения в установленном порядке требований кредиторов.

Таким образом, оценка кризисного состояния банка обуславливает использование соответствующих количественных и качественных критериев. Кроме этого, в целях эффективного процесса антикризисного управления требуется осуществление оценки симптомов, причин и факторов кризиса.

Симптомы являются конкретным проявлением кризисных явлений, отражающихся в показателях деятельности банка, которые можно выявить при анализе финансового состояния банка. К их числу можно отнести показатели ликвидности, прибыльности, структуру активов и пассивов, достаточность собственного капитала. Симптом кризиса — первоначальное внешнее проявление кризисных явлений. Причины кризиса — событие или явление, вследствие которых проявляются факторы кризиса. *Фактор кризиса — событие, состояние, установленная тенденция, способствующая возникновению кризиса*. Причины имеют непосредственное воздействие и период воздействия. Факторы же присутствуют в деятельности и оказывают свое негативное влияние под воздействием определенных причин, вызывающих обострение противоречий в развитии банка.

Коммерческий банк в процессе своей деятельности находится под влиянием факторов двух типов среды управления — внешней и внутренней. Все факторы по своему содержанию могут иметь как положительный (конструктивный), так и отрицательный (деструктивный) характер. В основе банковских кризисов находится интегрированная природа сложного взаимодействия отрицательных факторов как внутренней, так и внешней среды функционирования коммерческого банка. Основные виды факторов, провоцирующих кризисное состояние банка, представлены в табл.3.

Неблагоприятное влияние рассмотренных факторов или их комбинаций на деятельность банка реализуется в виде рисков. Риск - это угроза потери части ресурсов, недополучение доходов или дополнительные расходы в результате финансовых операций.

Таблица 3

Факторы банковских кризисов

Внутренние факторы		Внешние факторы	
Общая характеристика фактора	Отрицательное содержание фактора. провоцирующее кризис	Общая характеристика фактора	Отрицательное содержание фактора, провоцирующее кризис
Уровень качества управления банком	Средний, низкий	Общее состояние экономики	Системный Кризис в экономике, связанный с падением производства, инфляцией, неплатежами. кризисом инвестиций
Политика управления активами и пассивами банка	Рискованная политика	Состояние банковской системы	Низкий уровень капитализации; отсутствие достаточных ресурсов; подверженность кризисам ликвидности
Величина собственного капитала банка	Недостаточность собственного капитала банка	Состояние финансового рынка	Финансовый кризис и. как частность, фондовый кризис
Выполнение нормативов ликвидности	Нарушение нормативов ликвидности	Уровень доверия к банковской системе	Кризис доверия со стороны клиентов банка
Степень диверсификации портфеля инвестиций	Недостаточная степень диверсификации	Политическая ситуация в стране, регионе	Высокий уровень политических рисков
Характер основных видов банковских политик (кредитной, валютной, процентной)	Чрезмерно рискованные, непродуманные, и неосторожные	Характер законодательства и регулирования	Несовершенство правовой базы и системы регулирования
Характер процесса управления банковскими рисками	Отсутствие развитой системы риск-менеджмента в банке; принятие чрезмерных рисков	Характер конкуренции на финансовом рынке	Недобросовестная конкуренция
Система организационного управления	Слабый уровень организационного управления	Уровень развития рыночной дисциплины	Отсутствие института как такового или отсутствие четких критериев понимания его элементов
Система внутреннего контроля	Недостаточный уровень/или отсутствие системы внутреннего контроля		
Кадровая политика	Кадровые диспропорции		

Поэтому антикризисное управление в банке априори начинается с деятельности по управлению возникающими банковскими рисками.

Преобладание деструктивного содержания внутренних факторов в деятельности банка приводит к формированию эффекта «неправильного ведения банковского бизнеса».

Суть эффекта заключается в том, что происходит сознательное или непреднамеренное нарушение требуемых пропорций ведения банковского бизнеса (базирующихся на объективных законах этого бизнеса), приводящее к принятию чрезмерных банковских рисков и недополучению прибыли или получению убытков в долгосрочном периоде времени, что вызывает кризисное состояние банка.

Все группы факторов взаимосвязаны между собой. Если внутренние факторы находятся под контролем, а внешние по тем или иным причинам игнорируются, то это может привести к отрицательному воздействию на внутреннюю среду функционирования. В случае, если присутствует эффект «неправильного ведения банковского бизнеса», то он может получить дополнительные стимулы в результате воздействия внешних факторов, носящих деструктивный характер.

Таким образом, эффективное развитие коммерческого банка априори должно быть антикризисным, включать элементы антикризисного развития как одной из концептуальных идей стратегии банка. При этом речь идет о сознательном выделении самостоятельной подсистемы управления — антикризисного управления банком.

*Сущность, цели, функции антикризисного управления
коммерческими банками*

В экономической литературе существуют различные подходы к пониманию природы антикризисного управления коммерческим банком.

Первый подход, предполагающий буквальное толкование термина, подразумевает, что *антикризисное управление — это управление в условиях кризиса банка, направленное на вывод из кризисного состояния*.

Второй подход реализуется в рамках существующего правового поля, обуславливает, что *антикризисное управление — совокуп-*

ность мер, направленных на предотвращение банкротства банка или целенаправленное банкротство банка, определяемое действующими правовыми процедурами.

Однако трактовки, реализуемые в этих двух подходах, имеют ограничения, снижающие реализацию потенциала сущности антикризисного управления, ослабляющие его *предотвращающую, опережающую* направленность.

Поэтому следует выделить третий подход, предполагающий расширенное понимание антикризисного управления банком и трактующий как:

деятельность, направленную на предотвращение принятия банком чрезмерных рисков (развитие системы риск-менеджмента);

действия, направленные на предотвращение признаков несостоятельности (банкротства);

судебные процедуры банкротства банка (конкурсное производство).

Таким образом, с учетом этих концептуальных идей антикризисное управление банком представляет собой *комплекс мероприятий по оптимизации управления банковскими рисками; по предупреждению несостоятельности (банкротства); организацию и проведение процедур банкротства.*

Расширенное понимание антикризисного управления коммерческим банком предполагает объединение мероприятий, реализуемых как на уровне коммерческого банка самостоятельно, так и мероприятий, инициируемых регулирующим органом — Центральным банком (в целях защиты устойчивости всей банковской системы и защиты интересов кредиторов банка), а также судебных процедур банкротства.

Исходя из этого, антикризисное управление банком имеет следующие этапы: докризисное управление (уровень коммерческого банка), управление в условиях кризиса, принятие мер по предупреждению банкротства (уровень банка, с участием ЦБ РФ), управление на этапе завершения кризиса (судебные процедуры банкротства банка).

Таким образом, антикризисным управлением коммерческим банком следует признать комплексную деятельность, которая включает в себя следующие элементы:

1. Превентивно-рисковый компонент, реализуемый через систему риск-менеджмента в банках.

2. Превентивно-законодательный компонент, осуществляемый в соответствии с Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», реализуемый в процессе пруденциального надзора за деятельностью коммерческих банков ЦБ РФ. Выражается в самостоятельном осуществлении банками мер по предупреждению банкротства или по требованию ЦБ РФ (финансовое оздоровление, назначение временной администрации, реорганизация).

3. Судебный компонент, реализуемый через процедуру признания коммерческого банка банкротом и открытие процедуры конкурсного производства. В рамках судебного компонента чаще всего банк ликвидируется. Вместе с тем, если учредители выполнены все предъявляемые требования кредиторов, банк остается функционировать как юридическое лицо с правом последующего получения банковских лицензий от ЦБ РФ.

Каждый из указанных компонентов антикризисного управления следует рассматривать как самостоятельную подсистему в рамках всей системы антикризисного управления коммерческим банком.

Система антикризисного управления коммерческим банком

Для анализа системы антикризисного управления коммерческими банками следует выделить два уровня: государственный и индивидуальный, или частный (на уровне коммерческого банка).

Воздействие на коммерческий банк-должник на макроуровне с использованием организационно-экономических мер и нормативно-правовых инструментов со стороны государства получило определение *антикризисного регулирования*. Цель регулирования — защита от системных рисков, предотвращение банкротств и проведение ликвидации в случае неэффективности дальнейшего функционирования отдельных банков.

Принципы антикризисного регулирования базируются на государственной политике в сфере контроля процедур банкротства, которая основывается, прежде всего, на Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций».

Ключевым элементом этой политики является осуществление государством надзорной функции, которая предполагает: контроль за деятельностью арбитражных управляющих; предотвраще-

ние и пресечение преднамеренного банкротства; осуществление публичного информирования о развитии системы антикризисного управления с целью формирования понимания института банкротства как необходимого и эффективного инструмента рыночной экономики; подготовку специалистов в области антикризисного управления.

Государственный уровень антикризисного регулирования можно охарактеризовать с функциональной и институциональной точек зрения. Функциональный аспект характеризуется механизмами и процедурами, используемыми в процессе антикризисного управления. Институциональный аспект характеризуется инфраструктурой антикризисного управления, элементами которой являются: саморегулируемые организации арбитражных управляющих; управляющие компании арбитражных управляющих (оказывают содействие при проведении процедур банкротства, предоставляют информационные ресурсы); надзорные институты; институты по подготовке специалистов в области антикризисного управления.

Частный уровень системы антикризисного управления предполагает, как было отмечено, развитие на уровне коммерческого банка особого вида управленческой деятельности — антикризисного управления, под которым следует понимать *управляемый процесс предотвращения и преодоления кризисов, отвечающий целям банка и соответствующий объективным тенденциям его развития.*

Антикризисное управление в банке является особым типом управления, обладающим как общими для менеджмента чертами, так и специфическими характеристиками. Предметом воздействия антикризисного управления являются причины и факторы кризиса. Задачами антикризисного управления являются: прогнозирование кризисных ситуаций и разработка стратегий их сдерживания и опережения; нейтрализация или минимизация последствий кризиса.

Антикризисное управление банком как разновидность управленческой деятельности выполняет следующие функции: стратегическую, превентивную, аналитическую, контрольную, коммуникационную, информационную.

Стратегическая - включает ряд действий банка по разработке антикризисной стратегии, тактики проведения рискованных банковских операций с учетом возможности возникновения кризисов.

Превентивная функция заключается в диагностике финансового состояния банка, проведении специфических мероприятий в целях раннего предотвращения кризисного состояния.

Аналитическая, контрольная - подразумевают возможность определения возникновения кризисных ситуаций при анализе финансового состояния банка, а также внутреннем контроле структурных подразделений.

Коммуникационная, информационная - предполагают устранение коммуникативных барьеров между структурными подразделениями банков для снижения информационной асимметрии.

Базируясь на понимании сущности антикризисного управления, учитывая его специфику в сравнении с традиционными методами управления, следует отметить, что принципами антикризисного управления в банке выступают:

минимизация времени для предупреждения кризиса и выхода из кризиса;

минимизация потерь выхода из кризиса[^]

адаптивность менеджеров к высокому темпу изменений в деятельности банка в предкризисный и кризисный период;

реализация принципа «кумулятивное™» создания информационных баз для снижения высокой степени информационной асимметрии;

демократичность, мобильность элементов организационной структуры управления банком.

В совокупности антикризисное управление в рамках деятельности банка является комплексом следующих мероприятий:

осуществление мониторинга (контроля) за банковскими рисками;

комплексная диагностика финансового состояния банка и выявление причин возникновения кризисных ситуаций;

выбор оптимальной стратегии управления и развития в условиях кризиса (разработка процедур по финансовому оздоровлению, реорганизация);

инициирование процедур банкротства (добровольная ликвидация).

Первоочередными мероприятиями банка в рамках антикризисного управления являются действия по управлению банковскими рисками. Банковское дело относится к одному из самых рискованных видов финансовой и коммерческой деятельности. Это

связано с тем, что банк выступает финансовым посредником, привлекает и размещает финансовые ресурсы от своего имени и за свой счет, оперируя в основном не своими собственными средствами, а деньгами клиентов. В процессе своей деятельности банки сталкиваются с «точками повышенной опасности». Представляется, что под точками повышенной опасности в системе банковского бизнеса следует понимать любые банковские риски, так как неконтролируемый риск является фактором возникновения кризисной ситуации в деятельности банка.

К типичным банковским рискам относятся: кредитный риск; ценовой (процентный риск; валютный риск; фондовый риск); риск потери ликвидности.

Для управления точками повышенной опасности, т.е. для реализации превентивного компонента антикризисного управления, в коммерческих банках создаются системы риск-менеджмента. Система включает в себя следующие элементы: методологический, организационный, технический, информационный, кадровый. Реализация рискованной политики, т.е. политики по управлению банковскими рисками, осуществляется в рамках таких структурных подразделений коммерческого банка, как Кредитный комитет, Департамент по управлению рисками, служба внутреннего контроля.

Таким образом, система антикризисного управления банками представляет собой комплектную структуру, включающую государственный и частный уровень. В рамках деятельности банка ведущее место в рамках антикризисного управления занимает система риск-менеджмента.

Санация коммерческих банков

Санация банков — комплекс мероприятий, направленных на предотвращение несостоятельности (банкротства) банка, восстановление его финансовой устойчивости.

Все мероприятия по санации банков определены ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», к которым относятся финансовое оздоровление, введение временной администрации, реорганизация.

Выбор тех или иных форм санирования зависит от причин банковского кризиса, юридического статуса банка, согласия кре-

диторов и учредителей с предлагаемыми вариантами. В ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» четко определены основания для осуществления мер по предупреждению банкротства кредитной организации.

Меры по предупреждению банкротства кредитной организации осуществляются в случаях, когда кредитная организация не удовлетворяет неоднократно на протяжении последних 6 месяцев требования кредиторов (кредитора) по денежным обязательствам (обязательству) и (или) не исполняет обязанность по уплате обязательных платежей в срок до 3 дней со дня наступления даты их исполнения в связи с отсутствием или недостаточностью денежных средств на корреспондентских счетах кредитной организации; не удовлетворяет требования кредиторов (кредитора) по денежным обязательствам (обязательству) и (или) не исполняет обязанность по уплате обязательных платежей в сроки, превышающие 3 дня с момента наступления даты их удовлетворения и (или) даты их исполнения, в связи с отсутствием или недостаточностью денежных средств на корреспондентских счетах кредитной организации; допускает абсолютное снижение величины собственных средств (капитала) по сравнению с их (его) максимальной величиной, достигнутой за последние 12 месяцев, более чем на 20% при одновременном нарушении одного из обязательных нормативов, установленных Банком России; нарушает норматив достаточности собственных средств (капитала), установленный Банком России; нарушает норматив текущей ликвидности кредитной организации, установленный Банком России, в течение последнего месяца более чем на 10%; допускает уменьшение величины собственных средств (капитала) по итогам отчетного месяца ниже размера уставного капитала, определенного учредительными документами кредитной организации, зарегистрированными в порядке, установленном федеральными законами, и принимаемыми в соответствии с ними нормативными актами Банка России. В случае возникновения указанного основания в течение первых двух лет со дня выдачи лицензии на осуществление банковских операций к кредитной организации не применяются меры по предупреждению банкротства.

Процедуры санирования должны в первую очередь быть реализованы руководством коммерческого банка (за исключением временной администрации).

В случае если коммерческий банк не инициирует соответствующий комплекс мер по предупреждению банкротства, то такое требование в адрес банка определяет Центральный банк как государственный надзорный орган за деятельностью банков.

К мерам по финансовому оздоровлению коммерческого банка относятся: оказание финансовой помощи учредителями (участниками) и иными лицами; изменение структуры активов и структуры пассивов; изменение организационной структуры; приведение в соответствие размера уставного капитала коммерческого банка и величины его собственных средств (капитала);

Временная администрация является специальным органом управления коммерческим банком, назначается по решению Банка России. Временная администрация применяется к должнику в целях восстановления его платежеспособности. В общей сложности срок действия и временной администрации не может превышать 6 месяцев.

В период деятельности временной администрации полномочия исполнительных органов коммерческого банка могут быть либо **ограниченны**, либо приостановлены. В последнем случае временная администрация реализует полномочия исполнительных органов, разрабатывает мероприятия по финансовому оздоровлению, организует и контролирует их исполнение, принимает меры по обеспечению сохранности имущества и документации, принимает меры по взысканию задолженности перед банком. Кроме того, временная администрация устанавливает кредиторов коммерческого банка и размеры их требований по денежным обязательствам, предъявляет от имени кредитной организации иски в суды общей юрисдикции, арбитражные суды и третейские суды и др.

Если к моменту окончания установленного срока действия временной администрации по-прежнему имеются основания для ее назначения, временная администрация направляет в Банк России ходатайство об отзыве у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций.

Реорганизация коммерческого банка может осуществляться в форме слияния или присоединения.

Среди мер по предупреждению несостоятельности (банкротства) коммерческого банка приоритетными считаются меры по финансовому оздоровлению, реализуемые по инициативе руководства банка. Важную роль при этом играет финансовое положение

ние учредителей банка, которые, как правило, берут на себя обязанности по восстановлению платежеспособности своего банка.

Выводы

Экономическая категория «финансы» неразрывно связана с категориями «деньги» и «кредит», а финансовая система — с денежно-кредитной и банковской системами.

Базовой категорией в этом триумвирате являются деньги и денежное обращение. Качество денег в значительной мере определяет эффективность функционирования кредитной и финансовой системы. В свою очередь, **стабильность денег** и денежной системы зависит не только от развития реальной экономики, производства и обращения товаров, но и от функционирования кредитной и финансовой систем. Качество национальной экономики в значительной мере определяется эффективностью функционирования денежно-кредитной и финансовой систем страны, адекватной денежно-кредитной и финансовой политикой государства.

Анализ денежно-кредитной и финансовой политики Российской Федерации последних полутора десятилетий показывает, что взаимодействие денежно-кредитной и финансовой систем и их взаимосвязь с реальной экономикой не достигают должной эффективности. Господствующая монетаристская доктрина предопределила пример борьбы с инфляцией любыми средствами, вплоть до изъятия из экономики огромных финансовых ресурсов на замораживание в стабилизационном фонде и валютных резервах Центрального банка в ущерб развитию национальной экономики.

Такая политика не способствует переводу экономики на инновационный путь развития, консервирует и усугубляет сырьевой характер и усиливает зависимость от развитых стран.

Контрольные вопросы и задания

1. Что общего и в чем различия экономических категорий «финансы», «деньги», «кредит»?
2. Назовите две противоположные точки зрения отечественных экономистов на природу инфляции в России. Как вы могли бы прокомментировать эти взгляды?

3. Как изменилось соотношение функций денег «средство обращения» и «средство платежа» с развитием экономики и кредитных отношений?

4. Каковы главные причины инфляции в России в период 1992-2002 гг.?

5. Каково влияние инфляции на развитие экономики?

6. Каковы основные направления повышения эффективности взаимодействия денежно-кредитной и финансовой политики государства?

7. Как вы понимаете процесс антикризисного управления коммерческих банков, осуществляемый на уровне банка?

8. Кто, когда и какие применяет меры по предупреждению банкротства коммерческих банков?

9. Какова роль системы риск-менеджмента банков в системе антикризисного управления?

Список литературы

Деньги, кредит, банки: Учебник / Под ред. О.И. Лаврушина. М., 2000.

Ляховский В.С. Справочник по управлению рисками банковской деятельности. М., 2005.

Маренков Н.Л. Антикризисное управление: контроль и риски коммерческих банков и фирм в России. М., 2002.

Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник / Под ред. Г.Б. Поляка. М., 2001.

Финансы, денежное обращение и кредит: Учебник / Под ред. В.К. Сенчакова, А.И. Архипова. М., 2003.

Финансы, налоги и кредит: Учебник / Под ред. А.М. Емельянова, И.Д. Мацкуляка, Б.Е. Пенькова. М., 2001.

Щербакова Г.Н. Анализ и оценка банковской деятельности (на основе отчетности, составленной по российским и международным стандартам). М., 2006.

© Малявко В.И.

Глава 16

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАИМСТВОВАНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ

Важное место в современной финансовой и кредитной системе занимает государственный кредит и государственный долг. *Государственный кредит* — совокупность экономических отношений между государством, с одной стороны, юридическими и физическими лицами — с другой, в которых оно выступает в качестве заемщика, кредитора или гаранта. Совокупность этих отношений называется *государственным кредитом в широком смысле слова*. Та часть кредитных отношений, в которых государство выступает в качестве кредитора, — *государственным кредитованием*. Та часть, где государство выступает в качестве заемщика, — *государственными заимствованиями*.

Государственные заимствования Российской Федерации ~ это займы и кредиты, привлекаемые от физических и юридических лиц и иностранных государств, международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации как заемщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими организациями¹.

¹ См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации. 2004. С. 60. Ст. 89.

1. Социально-экономическое содержание государственных заимствований

Важнейшей *причиной* развития государственных заимствований является *дефицитность бюджета*. Дефицит может быть покрыт двумя способами: либо денежной эмиссией, либо заимствованиями. Первый способ при определенных условиях может непосредственно вести к росту инфляции. Поэтому и мировой практике для погашения бюджетного дефицита более широко используются заимствования.

Как отмечалось в главе 8, Бюджетным кодексом РФ установлены пределы возможного дефицита, хотя в настоящее время консолидированный бюджет имеет профицит. *Размер дефицита федерального бюджета*, утверждаемый законом о федеральном бюджете, не может превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга в соответствующем финансовом году¹.

Размер дефицита бюджета *субъекта Российской Федерации*, утверждаемый законом соответствующего субъекта о бюджете на год, не может превышать 15% объема бюджетных долгов без учета финансовой помощи из федерального бюджета. Размер дефицита местного бюджета не может превышать 10% объема его доходов без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации.

Источниками финансирования дефицита федерального бюджета могут быть:

внутренние источники в форме: кредитов, полученных Российской Федерацией от кредитных организаций в валюте Российской Федерации; государственных займов, осуществляемых путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации; бюджетных ссуд и бюджетных кредитов, полученных от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации; поступлений от продажи имущества, находящегося в государственной собственности; сумм превышения доходов над расходами по государственным запасам и резервам; изменений остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета;

См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации. С. 61.

внешние источники в форме: государственных займов, осуществляемых в иностранной валюте путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации; кредитов правительств иностранных государств, банков и фирм, международных финансовых организаций, предоставленных в иностранной валюте.

Как экономическая категория государственные заимствования находятся на стыке двух видов денежных отношений — финансов и кредита, интегрируют их черты. По своему целевому назначению государственные заимствования являются инструментом формирования денежных фондов государства, а значит — и звеном финансовой системы. Но с другой стороны, по методам этой мобилизации они представляют собой одну из форм кредита.

Государственные заимствования отличаются от классических финансовых категорий, таких, как налоги, акцизы, пошлины.

Во-первых, они носят возвратный и платный характер. Государство должно не просто вернуть позаимствованную сумму, но и уплатить проценты за ее использование.

Во-вторых, госзаимствования, как и вообще кредит, ограничены конкретным сроком. Бюджетный кодекс РФ предусматривает, что любые долговые обязательства Российской Федерации погашаются в сроки, которые определены конкретными условиями займа, но не могут превышать 30 лет.

В-третьих, в отличие от налогов и сборов, заимствования носят добровольный характер.

В-четвертых, они носят дискретный, разовый характер. Налоги же и сборы носят постоянный и регулярный характер.

В-пятых, госзаимствования в силу их добровольности имеют избирательный характер, в отличие от налогов и сборов, которые взимаются со всех налогоплательщиков субъектов экономики.

Вместе с тем государственные заимствования отличаются от других видов кредита тем, что обычный кредит, как правило, носит строго целевой характер. Государственные заимствования не носят целевого характера. Основное их назначение — покрывать дефицит государственного бюджета. Кредит обычно выдается под конкретное материальное обеспечение (производственные или товарные запасы, незавершенное производство и т.п. Обеспечением же государственных заимствований выступает все имущество государства или его административно-территориального

подразделения. Обычный кредит в большинстве случаев выдается для обеспечения бесперебойности процесса воспроизводства и носит производительный характер. Государственные заимствования, как правило, являются непроизводительными. Источником погашения обычного кредита и процентов по нему является прибыль, полученная от производительного функционирования взятых займы денег. Источником погашения госзаимствований являются налоги или новые займы.

Государство заимствует деньги в двух основных формах: займов и выпуска долговых обязательств. Первая представляет собой кредит, получаемый государством у какого-либо кредитора (например, у Центрального банка, иностранного государства, МВФ и т.п.). Вторая связана с выпуском ценных бумаг и размещением их среди населения или финансовых и кредитных организаций.

Несмотря на разные механизмы мобилизации государственного кредита, обе эти формы имеют одинаковое экономическое содержание. Оно заключается в поступлении заемных ресурсов в бюджет и соответствующем возрастании государственного долга в виде кредитных обязательств по ссуде или долговых обязательств по ценным бумагам.

Государственные заимствования могут быть внутренними, когда кредиторами являются юридические и физические лица - резиденты, и внешними или международными, когда в качестве кредиторов выступают нерезиденты.

Внутренние государственные заимствования, как правило, выступают в виде государственных займов, размещаемых путем эмиссии и продажи ценных бумаг; кредитов Центрального банка; кредитов коммерческих банков и других финансовых институтов. Выпускаемые государством ценные бумаги могут продаваться и покупаться на фондовом рынке и составляют особый его сегмент — рынок государственных ценных бумаг.

Основная форма государственного кредита — государственные займы, классифицируются по ряду признаков:

по праву эмиссии займы делятся на размещаемые центральными, субфедеральными и местными органами управления;

по признаку держателей ценных бумаг займы могут классифицироваться на размещаемые только среди населения или только среди юридических лиц, и универсальные, т.е. размещаемые среди тех и других;

по срокам погашения займы подразделяются на краткосрочные (до 1 года), среднесрочные (от 1 до 5 лет) и долгосрочные (свыше 5 и до 30 лет). Краткосрочные займы используются для финансирования кассовых разрывов в бюджете, т.е. несовпадения сроков поступления доходов и совершения расходов. Обычно для этого выпускаются векселя. Например, в Японии сроком на 60 дней, в Великобритании - 91 день, в Италии 4, 6, 12 месяцев, в Германии — до 2 лет. Привлечение средств на более длительное время осуществляется с помощью выпуска облигаций.

По месту размещения различают внутренние займы (в национальной валюте) и внешние, размещаемые на зарубежных рынках (в валюте страны-кредитора, государства-заемщика или третьей страны). Облигации внутренних займов могут покупать и нерезиденты.

Государственные внешние заимствования Российской Федерации - займы и кредиты, привлекаемые от физических и юридических лиц иностранных государств, международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации как заемщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими заемщиками, выраженные в иностранной валюте.

Государственные ценные бумаги делятся на две большие категории: рыночные и нерыночные. Рыночные ценные бумаги свободно продаются и покупаются. Они являются основным инструментом финансирования бюджетного дефицита и состоят из казначейских векселей (краткосрочных и среднесрочных), казначейских облигаций и свободно обращаются на рынке ценных бумаг.

Нерыночные ценные бумаги выпускаются государством для определенных инвесторов. Например, сберегательные облигации продаются населению, но на вторичном рынке эти бумаги не обращаются.

Государственные ценные бумаги могут быть предъявительскими или именными, документарными (на бумажных носителях) или бездокументарными (в виде записей на счетах). Например, казначейство США начало продавать свои рыночные ценные бумаги в форме книжной записи (т.е. сохраняя записи о сделке), вместо того чтобы выдавать сертификаты. Казначейство не выпускало бумажных сертификатов для казначейских векселей с

1979 г., а для среднесрочных векселей и облигаций — с 1986 г. Считается, что отмена бумажных сертификатов дает ряд преимуществ поскольку уменьшает издержки казначейства на печать и упраздняет проблему подделок, защищает от потери и кражи бумажных сертификатов, снижает издержки по этим операциям.

По форме выплачиваемого дохода государственные ценные бумаги могут быть процентными, дисконтными и выигрышными. Выплата дохода по выигрышным облигациям осуществляется по схеме лотереи. Сегодня она мало востребуется, а основным видом выступают процентные облигации, доход по которым выплачивается один, два или четыре раза в год. Краткосрочные и часть казначейских векселей не имеют купонов. Они размещаются со скидкой (дисконтом) с номинала, а погашаются по номиналу.

Важным звеном финансов общественного сектора являются муниципальные заимствования. Законодательно они оформлены Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» № 126-ФЗ от 25 сентября 1997 г. и закреплены в Бюджетном кодексе РФ. Муниципальные заимствования предназначены для покрытия дефицита местного бюджета и финансирования местных инвестиционных программ.

2. Государственный долг Российской Федерации: содержание, формы и динамика развития

Объем непогашенных долговых обязательств государства называется государственным долгом. Общее понятие государственного долга Российской Федерации, его состав, принципы управления и порядок обслуживания законодательно закреплены в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

В государственный долг Российской Федерации входят долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией. Государственный долг Российской Федерации обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну.

Долговые обязательства Российской Федерации могут быть краткосрочными (до 1 года), среднесрочными (свыше 1 года до 5 лет) и долгосрочными (свыше 5 и до 30 лет). Долговые обязательства Российской Федерации погашаются в сроки, которые определяются конкретными условиями займа. Изменение условий уже выпущенного в обращение государственного займа — срока выплаты, размера процентных платежей, срока обращения — не допускается.

Государственный долг субъекта Российской Федерации - совокупность долговых обязательств субъекта Российской Федерации.

Он полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в собственности субъекта Российской Федерации имуществом, составляющим казну субъекта Российской Федерации. В объем государственного долга субъекта Российской Федерации включаются: номинальная сумма долга по ценным бумагам субъекта Российской Федерации; объем основного долга по кредитам, полученным субъектом Российской Федерации; объем основного долга по бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, полученным субъектом Российской Федерации от бюджетов других уровней; объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом Российской Федерации. Долговые обязательства субъектов Российской Федерации погашаются в сроки, которые определяются условиями заимствований и не могут превышать 30 лет.

Формы и виды государственных ценных бумаг, выпускаемых от имени субъекта Российской Федерации, условия их выпуска и обращения определяются соответствующими органами государственной власти субъектов в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и федеральным законом об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг.

Муниципальный долг — совокупность долговых обязательств муниципального образования.

Он обеспечивается всем муниципальным имуществом, составляющим муниципальную казну. Долговые обязательства муниципального образования могут существовать в форме кредитных соглашений и договоров; займов, осуществляемых путем выпуска муниципальных ценных бумаг; договоров и соглашений о получении бюджетных ссуд и бюджетных кредитов от бюджетов

других уровней бюджетной системы; договоров о предоставлении муниципальных гарантий.

В объем муниципального долга включаются: номинальная сумма долга по муниципальным ценным бумагам; объем долга по кредитам, полученным муниципальным образованием; объем долга по бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, полученным муниципальным образованием от бюджетов других уровней; объем обязательств по муниципальным гарантиям, предоставленным муниципальным образованием.

Органы местного самоуправления используют все полномочия по формированию доходов местного бюджета для погашения своих долговых обязательств и обслуживания долга. Долговые обязательства муниципального образования погашаются в сроки, которые определяются условиями заимствований и не могут превышать 10 лет¹. Каждый бюджетный уровень отвечает только по своим обязательствам и не отвечает по долгам других уровней, если они не были им гарантированы.

3. Управление государственным долгом

Проблема снижения государственного внешнего долга считается одной из важнейших, так как при ограниченных возможностях бюджета оплата процентов не дает возможности сколь-нибудь существенно снижать основную сумму долга.

В 1996 г. было заключено соглашение с Лондонским клубом о реструктуризации сроком на 25 лет долгов бывшего СССР иностранным коммерческим банкам. Размер реструктурированного долга составил 38 млрд долл., а льготный период - 7 лет.

В феврале 2000 г. завершились переговоры с Лондонским клубом кредиторов о списании более трети задолженности СССР и переоформлении оставшейся части долга в еврооблигации сроком погашения 30 лет. Однако в результате пролонгации и изменения условий заимствований произошло удорожание оставшейся части долга с 32,6 млрд до 42 млрд долл.

Основная задача управления государственным долгом России — изменение долговой стратегии и переход от курса на отсрочку платежей к курсу на сокращение долга, в первую очередь внешнего.

См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации. С. 67—(

Поскольку основными причинами роста долга были низкая эффективность национальной экономики и функционирования налогово-бюджетной системы, то и решение проблемы надо искать прежде всего на путях структурной перестройки и повышения эффективности экономики и налогово-бюджетной системы.

Основными вопросами при характеристике государственного долга являются структура и динамика госдолга, механизм управления, обслуживания и реструктуризации, влияние госдолга на развитие экономики страны. Именно первые два процесса определяют третий. Государственные заимствования и государственный долг - это обоюдоострые инструменты. Государственные заимствования, как и обычный кредит, могут оказывать как позитивное, так и негативное воздействие на развитие экономики. Все зависит от того, откуда берутся и куда направляются привлекаемые государством ресурсы, а также от цены кредита.

Внутреннее заимствование средств означает лишь перераспределение имеющихся в стране ресурсов между секторами экономики. Если привлекаемые государством кредитные ресурсы могут быть направлены на другие цели, то заимствование их государством уменьшает расходы других секторов экономики и не увеличивает общий спрос. Если же государственные заимствования не уменьшают расходы других секторов экономики, то происходит рост совокупного спроса в экономике.

Но для развития экономики важна не только динамика спроса, но и цели государственных заимствований. Если государство заимствует средства для финансирования важных, тем более быстро окупаемых проектов, да еще и на нормальных (с точки зрения уровня процентных ставок) условиях, это может содействовать ускорению развития **национальной** экономики. Причем расширение государственного спроса может иметь мультипликативный эффект и вести к кратному его росту в смежных отраслях экономики. Образующий за счет этих займов долг государства будет погашаться за счет части прибыли, получаемой от финансирования таких объектов.

Но последствия государственных займов могут быть и другими. Если привлекаемые государством кредиты расходуются на покрытие непроизводительных расходов (военные расходы, раздувание штатов госаппарата, не говоря уже о пресловутом «нецелевом использовании», под которым часто имеется в виду хищение средств), то государственные заимствования будут пря-

мым вычетом из валового продукта. Их погашение будет производиться за счет дополнительных налогов. В этом проявляется неразрывная связь государственных заимствований с налогами. Именно поэтому государственные заимствования называют будущими налогами. Разумеется, на основании только этого нельзя делать вывод о бесполезности или отрицательном воздействии государственных заимствований на развитие экономики страны. Широкое их использование для финансирования государственных расходов — закономерный и в целом необходимый процесс. Но каждое новое государственное заимствование должно быть экономически и социально обоснованно.

Выступая на финансовом рынке в качестве заемщика, государство увеличивает спрос на заемные средства и тем самым не только способствует росту цены кредита, но и сокращению объема кредитных ресурсов для экономики. Если государственные заимствования осуществляются под выплату процентов, превышающих норму прибыли в производящих отраслях, это ведет к огромному перетоку капитала из реальной экономики в спекулятивный рынок и перекачиванию налоговых доходов в пользу кредиторов государства, как отечественных, так и зарубежных.

Внешние заимствования приводят к увеличению объема финансовых ресурсов страны и позволяют увеличить суммарный спрос государства на товары и услуги. Вместе с тем они могут использоваться для оплаты государственных закупок за рубежом (связанные кредиты), возврата полученных ранее кредитов и т.д. Это не ведет к росту спроса на продукцию отечественного производителя.

Одной из основных мер по регулированию государственных заимствований является установление предельных объемов государственного долга, определяемых высшими законодательными органами. Российское законодательство предусматривает ряд организационных мер по управлению государственным долгом. Право осуществления государственных внешних заимствований и заключения договоров о предоставлении государственных гарантий, договоров поручительства другим заемщикам для привлечения внешних кредитов принадлежит Российской Федерации или от ее имени Правительству РФ либо уполномоченному Правительством РФ федеральному органу исполнительной власти.

С января 2002 г. введен запрет на самостоятельные внешние заимствования субъектами Российской Федерации. Определены

пределы заимствований различных бюджетных уровней. Пределы внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год утверждаются законом о федеральном бюджете с разбивкой долга по формам обеспечения обязательств.

Система управления государственными заимствованиями должна включать: определение цели и обоснование государственных заимствований; минимизацию стоимости долга для заемщика; эффективное использование, учет и контроль за расходованием привлекаемых ресурсов; усиление инвестиционного характера займов; обеспечение своевременного возврата полученных кредитов.

Важное место в экономической и финансовой политике государства занимает обслуживание государственного долга, т.е. полный и своевременный возврат долга, процентов по нему, а также штрафов и других платежей в случае несвоевременной уплаты. Часто намерения заемщика не совпадают с реальными возможностями, появляются какие-то непредвиденные обстоятельства, возникает необходимость в отсрочке уплаты долга или изменения условий займа и т.п. Поэтому государство-заемщик вынуждено прибегать к различным способам регулирования долга. Основными из них являются: рефинансирование, конверсия, консолидация, унификация, аннулирование государственного долга.

Рефинансирование — это погашение старой задолженности за счет выпуска нового займа.

Конверсия - изменение доходности займов. Производится в целях снижения расходов заемщика по обслуживанию госдолга или повышения дохода кредитора.

Консолидация — изменение срока действия уже размещенных займов в сторону увеличения или сокращения. Пролонгация займов производится с целью облегчения выплаты долга. Нередко консолидация (как правило, пролонгация) совмещается с конверсией.

Унификация займов - это объединение нескольких займов в один, когда облигации ранее выпущенных займов обмениваются на облигации нового займа. Унификация государственных займов может производиться вместе с консолидацией и конверсией или без них.

Отсрочка погашения займа заключается в том, что, как и при консолидации, отодвигаются сроки погашения займа и, кроме того, прекращается выплата долгов.

Все указанные способы регулирования государственного долга объединяются одним понятием - реструктуризация. Кроме

разных видов реструктуризации государство-заемщик может аннулировать государственный долг, т.е. полностью отказаться от обязательств по своим долгам, как это сделало советское правительство в 1918 г., отказавшись платить по всем царским долгам как внешним, так и внутренним.

Проблема государственного долга и особенно внешней задолженности, несколько ослабившая свою остроту за последние три года в связи с сохранением высоких мировых цен на нефть и другие энергоносители, не потеряла своей актуальности и значимости для экономики Российской Федерации.

Сегодняшние ежегодные объемы погашения внешнего долга и расходы на его обслуживание превышают 500 млрд руб. Они ложатся тяжелым бременем на развитие российской экономики. Эффективность государственных заимствований крайне низка. Управление государственным долгом осуществляется неэффективно.

Выводы

Государственные заимствования представляют собой ту часть государственных кредитных отношений, в которой государство выступает в качестве заемщика. Государственные заимствования как экономическая категория воплощают в себе черты финансов и кредита. По своему целевому назначению - это категория финансов, а по методам мобилизации ресурсов (возвратность, срочность, платность) - категория кредита. Государственные заимствования классифицируются по многим признакам, наиболее важным из которых является их деление на внешние и внутренние.

Объем непогашенных долговых обязательств государства составляет государственный долг, который делится на внутренний и внешний. Управление государственным долгом неотделимо от заимствований. Оно должно включать целесообразность и экономическую обоснованность заимствований, целевое и эффективное использование заемных ресурсов, повышение инвестиционного характера займов, обеспечение своевременного возврата долга.

Анализ практики государственных заимствований в России за последние два десятилетия показывает низкую эффективность их использования. Высокая внешняя задолженность государства и цена обслуживания долга оказывают угнетающее воздействие на развитие национальной экономики. В последние годы благодаря

высокому уровню мировых цен на энергоносители как основной экспортный ресурс российской экономики объемы внешнего государственного долга сократились почти втрое. Однако резко возросли корпоративные заимствования, которые к тому же далеко не всегда оказывают позитивное влияние на развитие экономики. Поэтому задача государственных регулирующих органов заключается в повышении эффективности внутренних и внешних государственных заимствований.

Контрольные вопросы

1. В чем сходство и каковы отличия государственных заимствований от других категорий финансов?
2. Каковы основные инструменты регулирования заимствований?
3. В чем различия воздействия внешних и внутренних государственных заимствований на развитие национальной экономики?
4. Каковы основные направления политики Правительства РФ в сфере государственного долга?

Список литературы

- Бюджетный кодекс Российской Федерации. М., 2004.
 Брайчева Т.В. Государственные финансы. СПб., 2001.
 Государственные и муниципальные финансы: Учебник / Под общ. ред. И.Д. Маикуляка. М., 2003.
 Данилов Ю.Л. Рынки государственного долга: мировые тенденции и российская практика. М., 2002.
 Финансы: Учебник/Под ред. В.В. Ковалева. М., 2001.
 Энциклопедический словарь: Современная рыночная экономика. Государственное регулирование экономических процессов / Под общ. ред. В.И. Кушлина, В.П. Чичканова. М., 2004.

© Куликов А.Г.

Глава 17

НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

Налоги - обязательные платежи хозяйствующих субъектов и граждан в бюджеты соответствующего уровня по ставкам, установленным в законодательном порядке. Совокупность разных видов налогов и сборов, в построении и методах исчисления которых реализуются определенные принципы, а также норм и правил, определяющих правомочия и ответственность участников налоговых правоотношений, образует налоговую систему страны.

1. Сущность, функции и виды налогов

Налоговая система возникла и развивалась вместе с государством. В современном обществе за счет налоговых поступлений формируется основная часть доходов государственного бюджета. Помимо такой бюджетной или финансовой функции в условиях рыночной экономики налоговый механизм используется для государственного воздействия на общественное производство, его динамику и структуру, для развития инвестиционной активности, внешнеэкономической деятельности, поддержки социальной сферы.

Согласно Налоговому кодексу РФ, под *налогом* понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств, в целях финансового обеспечения деятельности государства и муниципальных образований. *Сбор* — это обязательный взнос, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков государственными или иными уполномоченными органами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий). В отличие от налога, при уплате сбора всегда присутствуют специальная цель и интересы сторон.

Налогообложение базируется на определенных принципах. В конце XVIII в. в работах А. Смита были сформулированы общие принципы налогообложения, ставшие классическими. Первый из них - принцип *равенства и справедливости*. Он предполагает всеобщность налогообложения, пропорциональность распределения налога между плательщиками соразмерно их доходам. Далее следует принцип *определенности*. Это означает, что суммы, способы и сроки налоговых платежей должны быть четко определены и заранее известны плательщику. Как и прежде, актуален принцип *простоты и удобства* — налог должен взиматься в такое время и таким способом, которые наиболее удобны плательщику. Наконец, принцип *экономичности и умеренности*. Важно, чтобы налог был ограничен такими суммами, которые не ложились бы слишком тяжелым бременем на плательщика.

Концептуальные дополнения и авторские трактовки классических принципов применительно к изменившимся экономическим условиям и особенностям национальных экономик были сделаны зарубежными и российскими экономистами А. Вагнером, Н. Тургеневым, В. Твердохлебовым, И. Озеровым, И. Янжулом и другими в конце XIX — начале XX в.

В Налоговом кодексе РФ сформулированы принципы законодательства о налогах и сборах, которые в значительной степени опираются на классические подходы, используемые при построении налоговых систем в практике многих стран.

Прежде всего, укажем те принципы, которые так или иначе касаются прав и обязанностей личности. Сюда относятся необхо-

димось уплаты каждым лицом законно установленных налогов и сборов, всеобщность и равенство налогообложения, учет фактических возможностей плательщика, исключение практики введения дифференцированных ставок налогов и льгот в зависимости от формы собственности, гражданства или места происхождения капитала, неправомерность дискриминации, исходя из расовых, национальных, религиозных, социальных и иных критериев подобного рода, недопустимость введения налогов, препятствующих реализации гражданами своих конституционных прав.

Вторую группу составляют принципы, реализующие здравый экономический подход к налогообложению. Во главу угла здесь следует поставить требование экономической обоснованности налогов и сборов, а также недопустимость введения налогов, разрушающих единое экономическое пространство страны, ограничивающих свободное перемещение по ее территории товаров, работ и услуг, финансовых средств, рабочей силы.

В заключительную группу входят остальные принципы. Сюда относится требование разграничения прав устанавливать налоги. Федеральные налоги и сборы вводятся и изменяются только Налоговым кодексом РФ, республиканские и местные налоги - соответственно законами субъектов Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Весьма важен принцип недопустимости взимания налогов, не предусмотренных Налоговым кодексом и соответствующим законодательством.

Особняком можно поставить два заключительных принципа: 1) акты законодательства должны давать точные, ясные указания, какие налоги, когда и в каком порядке должен вносить налогоплательщик; 2) все неустраиваемые сомнения, противоречия, неясности законодательства трактуются в пользу плательщика.

Сущность налогов проявляется через их функции — фискальную, перераспределительную, регулируемую, контрольную, социальную. *Фискальная функция* обеспечивает формирование финансовых ресурсов государства путем перечисления налогов и сборов в бюджеты разных уровней и во внебюджетные фонды. *Перераспределительная функция* позволяет за счет налогов перераспределять доходы между различными категориями граждан и сферами деятельности. Перераспределение доходов тесно связано с реализацией *социальной функции* налогов, которая предусматри-

вает наличие освобождений и льгот для лиц с невысокими и фиксированными доходами, инвалидов и др. *Регулирующая функция* реализует косвенное или экономическое воздействие государства на развитие различных сфер хозяйственной жизни страны. Налоговое регулирование может быть стимулирующим или сдерживающим. Ряд налогов носят воспроизводственный характер или имеют экологическую направленность. *Контрольная функция* налогов позволяет государству контролировать финансово-хозяйственную деятельность и доходы организаций и граждан.

Многообразие налогов требует их классификации, которая облегчает формирование логичной системы налогообложения. При этом классификационные признаки, по которым группируются налоги, выступают критериями разграничения последних.

Среди множества признаков классификации можно выделить основные, по которым и группируются налоги. Так, по *уровню налоговой системы* выделяют налоги федеральные, региональные (субъектов Федерации) и местные. В Налоговом кодексе РФ эти три группы налогов называют видами. По *способу изъятия* или влияния на плательщика налоги делят на косвенные (на добавленную стоимость, акцизы) и прямые (на прибыль, имущество, доходы физических лиц). По *субъекту уплаты* известны налоги с юридических лиц, физических лиц, тех и других. По *объекту налогообложения* различают налоги на прибыль, доходы, с расходов на оплату труда, с имущества, оборотов по реализации товаров, работ и услуг и др. По *принципу отнесения налоговых сумм* налоги относятся на расходы и финансовые результаты деятельности, на прибыль или добавляются к цене продукции. По *отношению к бюджетам* существуют налоги закрепленные (целиком зачисляемые в определенный бюджет) и регулирующие (распределяемые в бюджеты разного уровня пропорционально установленным долям).

2. Налоговые системы

Налоговые системы развитых стран складывались под воздействием разных экономических, политических и социальных условий. По перечню налогов, их структуре, способам взимания, ставкам, налоговой базе, льготам, фискальным полномочиям различных уровней власти налоговые системы существенно отличаются друг от друга.

Основополагающие принципы построения **налоговых** систем во многом зависят от приверженности правительств к той или иной экономической модели хозяйствования. К основным налогам в большинстве стран относятся подоходный налог с физических лиц, налог на прибыль (доходы) юридических лиц, налог на добавленную стоимость, взносы в фонды социального страхования, налоги на имущество, наследство и дарение.

Важное значение при построении налоговой системы имеет приоритетность прямых или косвенных налогов. Прямые налоги преобладают в США, Канаде, Японии, косвенные — в Европе. Несмотря на многообразие и сложность налоговых систем в разных странах, можно выделить две основные модели их построения.

Одна модель базируется на *налогообложении доходов*. Для иллюстрации особенностей этой модели достаточно рассмотреть структуру доходной части федерального бюджета США. Основными источниками поступлений в ней являются подоходный налог с физических лиц (свыше 45%), взносы в фонды социального страхования (около 37%), налог на прибыль корпораций (около 9%).

Налогообложение потребления в США относительно невелико. Оно представлено налогом с продаж, который обеспечивает около 30% дохода бюджетов американских штатов.

Другая модель делает упор на *налогообложение потребления*. При этом налоги взимаются в тот момент, когда доход тратится. Таков **налог** на добавленную стоимость, который обычно обеспечивает наибольшую долю бюджетных доходов. Для примера приведем структуру доходной части государственного бюджета Франции, в которой доля поступлений налога на добавленную стоимость составляет более 41%, подоходного налога с физических лиц — более 18%, налога на акционерные общества (на прибыль) — около 11%.

В налоговых системах ряда стран, таких, как Италия, ФРГ, Скандинавские государства, сформировалась уравновешенная структура косвенных и прямых налогов.

Теоретически налоговые системы могут также строиться на основе преобладания *ресурсных или имущественных налогов*. Однако на практике эти налоги не являются ключевыми в доходах государства. Обычно они играют ведущую роль при формировании региональных и местных бюджетов. Многие страны имеют *трехуровневую систему*

налогов. Первый уровень — федеральные или общегосударственные налоги, второй — региональные (налоги штатов, провинций, земель и т.д.), третий — местные налоги. Российская налоговая система, принятая в 1992 г., включает налоги трех уровней — федеральные, региональные (субъектов Федерации) и местные. Перечень налогов определяется Налоговым кодексом РФ.

Федеральные налоги и сборы обязательны к уплате на всей территории России. К ним относятся:

- налог на добавленную стоимость (НДС);
 - акцизы;
 - налог на доходы физических лиц;
 - единый социальный налог;
 - налог на прибыль организаций;
 - налог на добычу полезных ископаемых;
 - водный налог;
 - сборы за пользование объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов;
 - государственная пошлина.
- В состав *региональных налогов* входят:
- налог на имущество организаций;
 - транспортный налог;
 - налог на игорный бизнес.
- К *местным налогам* относятся:
- земельный налог;
 - налог на недвижимое имущество физических лиц.

Кроме того, Налоговый кодекс РФ предусматривает возможность применения *специальных налоговых режимов*, которые могут иметь особый порядок определения элементов налогообложения, а также освобождение от уплаты отдельных налогов, предусмотренных общим налоговым режимом. К ним относятся:

- система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог);
- упрощенная система налогообложения;
- система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;
- система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

В настоящее время основу налоговой системы России составляют НДС, акцизы, налог на прибыль организаций и налог на до-

ходы физических лиц. При этом преобладающая доля в доходах федерального бюджета принадлежит НДС.

Федеральные налоги и сборы устанавливаются, изменяются или отменяются только Налоговым кодексом РФ, региональные и местные налоги — соответственно законами субъектов Федерации и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления с учетом условий, установленных кодексом. Новые налоги и сборы могут вводиться не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия. Акты законодательства об изменении налогов вступают в силу не ранее, чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее 1-го числа очередного налогового периода по соответствующему налогу.

Несмотря на преобладание той или иной группы налогов, наиболее существенным показателем налоговой системы является величина налогового бремени для экономики страны в целом и для отдельного субъекта. Налоговое бремя на макроуровне определяется отношением общей суммы налогов к величине валового внутреннего продукта и характеризует ту его часть, которая перераспределяется в результате действия бюджетных механизмов. В экономически развитых странах с социально ориентированной экономикой доля налогов в ВВП составляет от 25 до 55%.

На микроуровне налоговое бремя показывает долю совокупного дохода конкретного налогоплательщика, которая отчуждается в бюджет и рассчитывается как отношение суммы всех уплаченных налогов ко вновь созданной стоимости. Этот показатель зависит от вида деятельности плательщика. Он наиболее высок у производителей подакцизной продукции (85-90%), а у сельскохозяйственных товаропроизводителей, пользующихся налоговыми льготами, не превышает 7-10%. Несмотря на то что объем изымаемых в бюджет средств зависит от размеров налогового бремени, возложенного на плательщика, связь этих двух показателей имеет весьма сложный характер. Согласно теории Лаффера, после достижения некоторого предельного значения налоговой ставки объем налоговых поступлений начинает снижаться. Поэтому добиться увеличения сбора налогов можно и путем снижения налоговых ставок за счет роста предпринимательской активности и соответствующего расширения налоговой базы.

Налоговое бремя может также рассматриваться в территориальном разрезе, когда налоговая нагрузка распределяется между

отдельными регионами в соответствии с социально-экономической политикой государства.

В настоящее время многие страны практически достигли предельного уровня налоговых изъятий, и дальнейший рост обложения чреват социально-политическими последствиями. Это подтверждается событиями последних лет в странах Западной Европы, когда при росте цен на горючее его потребители в жесткой форме активного протеста требуют от правительств снижения акцизов на бензин.

3. Основы налогообложения и налоговая политика государства

В зависимости от порядка отнесения налоговых платежей на цену товаров, работ и услуг все налоги с предприятий и организаций можно разделить на три группы: 1) включаемые в цену продукции как косвенные; 2) относимые на затраты и на финансовые результаты деятельности; 3) уплачиваемые из прибыли.

К первой группе налогов и неналоговых платежей, включаемых в цену продукции, относятся НДС, акцизы, таможенные пошлины.

В соответствии с гл. 21 Налогового кодекса Российской Федерации НДС уплачивают организации, индивидуальные предприниматели и лица, признаваемые плательщиками этого налога в связи с перемещением товаров через таможенную границу России. Право на освобождение от НДС имеют налогоплательщики, у которых за три последовательных календарных месяца общая сумма выручки без НДС не превышает 2 млн руб.

НДС облагаются операции по реализации товаров, работ и услуг на территории России, в том числе используемых для собственных нужд или передаваемых безвозмездно. облагается также ввоз товаров на таможенную территорию страны, выполнение строительно-монтажных работ для собственного потребления. Не считаются реализацией передача на безвозмездной основе различных объектов основных средств органам государственной власти и местного самоуправления. То же самое относится к выполнению работ и оказанию услуг органами, входящими в систему государственной власти и местного самоуправления, в рамках выполнения возложенных на них функций, если обязанность

выполнения таких работ установлена законодательством Российской Федерации, ее субъектов или актами органов местного самоуправления.

Не подлежат налогообложению реализация на территории России услуг по сдаче в аренду служебных и жилых помещений иностранным гражданам и организациям, медицинских товаров (в рамках утвержденного перечня) и услуг по осуществлению банковских операций (за исключением инкассации), оказание услуг по страхованию и многие другие. При этом по ряду операций налогоплательщик вправе отказаться от использования льгот.

Ставки НДС установлены в размере 0, 10 и 18%. По нулевой ставке облагаются товары, вывезенные из России в таможенном режиме экспорта, а также работы, непосредственно связанные с производством, реализацией, перевозкой и погрузкой таких товаров. Это относится и к товарам (работам, услугам) для официального использования иностранными дипломатическими представительствами или для личного пользования персонала этих представительств. Введение нулевой ставки на экспортируемую продукцию позволяет при формировании налоговой базы принимать к вычету НДС, уплаченный по приобретаемым товарам (работам, услугам).

По продовольственным товарам, товарам для детей в рамках установленного законом перечня, периодическим печатным изданиям, книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, за исключением изданий рекламного и эротического характера, медицинским товарам по утвержденному правительством перечню применяется ставка 10%, а по остальным товарам, работам и услугам — 18%.

Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет, уменьшается на сумму налоговых вычетов. Это суммы НДС, уплаченные плательщиком при приобретении товаров, в том числе для перепродажи, оплате работ и услуг, а также при ввозе товаров на таможенную территорию России. Налоговые вычеты осуществляются на основании счетов-фактур, выставленных продавцами, после принятия на учет приобретенных товаров.

Уплата налога производится ежемесячно не позднее 20-го числа следующего месяца. Налогоплательщики, у которых сумма ежемесячной выручки в течение квартала не превышает 2 млн руб. без НДС, вправе уплачивать налог за истекший квартал.

Акцизами облагаются, как правило, высокорентабельные товары для изъятия в доход государства полученной производителями сверхприбыли, а также товары, которые считаются вредными и дефицитными. В соответствии с гл. 22 Налогового кодекса подакцизными товарами являются этиловый спирт, спиртосодержащая и алкогольная продукция, пиво, табачные изделия, легковые автомобили и мотоциклы, автобензин, дизельное топливо, моторные масла. Не облагаются акцизами прошедшие государственную регистрацию лекарственные средства, препараты ветеринарного назначения, парфюмерно-косметическая продукция, товары бытовой химии в аэрозольной упаковке.

Плательщиками акцизов выступают организации и индивидуальные предприниматели, реализующие произведенные ими подакцизные товары на возмездной или безвозмездной основе. С 2003 г. круг плательщиков расширен за счет лиц, совершающих операции с нефтепродуктами (производство, оптовую или розничную реализацию), которые должны получить в налоговых органах свидетельства о регистрации на соответствующие виды деятельности.

При реализации подакцизных товаров, по которым установлены твердые (специфические) ставки в рублях и копейках на единицу измерения (литр, штуку, тонну), налоговая база определяется как объем реализованной или переданной продукции в натуральном выражении. Если законом установлены адвалорные (процентные) ставки, то налоговой базой выступает стоимость реализованных подакцизных товаров в ценах без акциза и НДС. Уплата акциза производится исходя из фактической реализации товара за истекший налоговый период, каковым является календарный месяц.

Таможенные пошлины — это денежные сборы, взимаемые государством через сеть таможенных органов с товаров, имущества и ценностей при пересечении ими границы страны. В налоговой и таможенной практике выделяют импортные, экспортные и транзитные пошлины. По способу начисления различают адвалорные пошлины, взимаемые с грузовладельцев в процентах от таможенной стоимости товара, специфические пошлины, взимаемые по твердым ставкам (в долларах или евро) в зависимости от физических характеристик товара (веса, количества, объема), и альтернативные или комбинированные пошлины, сочетающие оба пре-

дыдущих способа. Взимание таможенных пошлин производится в соответствии с *таможенным тарифом* — систематизированным по группам товаров перечнем пошлин с ввозимых или вывозимых товаров. Помимо пошлин таможенный тариф содержит *таможенные сборы* — дополнительные платежи, взимаемые с товаров сверх таможенных пошлин.

Существует три основных типа таможенного тарифа: *двойной* — с максимальными и минимальными ставками таможенной пошлины по каждой товарной позиции, *запретительный* — высокий тариф, призванный оградить внутренний рынок, и *дифференцированный*, который позволяет отдавать предпочтение определенным товарам или не пропускать их через границу.

Во вторую группу налогов, относимых на затраты, входят единый социальный налог, налоги на имущество, платежи за пользование природными ресурсами, государственная пошлина.

С 2001 г. платежи во внебюджетные государственные социальные фонды объединены в *единый социальный налог*, регламентированный гл. 24 Налогового кодекса РФ. Плательщиками налога являются организации и предприниматели, производящие выплаты наемным работникам, а также самостоятельно работающие индивидуальные предприниматели и адвокаты. Объектом налогообложения считаются выплаты и вознаграждения, начисляемые работникам по всем основаниям, включая выплаты в натуральной форме. Не подлежат налогообложению государственные пособия, компенсационные выплаты и другие суммы и доходы, перечисленные в законе. От налога освобождаются выплаты работникам-инвалидам I, II и III групп, не превышающие в течение года 100 тыс. руб.

Максимальная ставка налога - 26%. С налоговой базы, превышающей 280 тыс. руб., установлены регрессивно уменьшающиеся налоговые ставки.

Налог на имущество уплачивают организации, имеющие имущество на территории России. Согласно гл. 30 Налогового кодекса, объектом налогообложения с 2004 г. являются основные средства, находящиеся на балансе плательщика, которые учитываются по остаточной стоимости в соответствии с правилами бухгалтерского учета. Налоговая база определяется как среднегодовая стоимость имущества, признаваемого объектом налогообложения. Предельный размер ставки налога на имущество организаций не может

превышать 2,2% от налогооблагаемой базы. Конкретные ставки и льготы по налогу устанавливаются законами субъектов РФ.

Транспортный налог уплачивается в сроки, установленные законами субъектов РФ, на основании гл. 28 Налогового кодекса. Налог исчисляется исходя из вида и марки автомобиля, мотоцикла, автобуса и водно-воздушного транспортного средства, мощности его двигателя в лошадиных силах и ставок налога, установленного в рублях за 1 л.с. Базовые налоговые ставки, указанные в Налоговом кодексе, могут корректироваться законами субъектов РФ в большую или меньшую стороны, но не более чем в 5 раз. По транспортным средствам, не имеющим двигателей, налоговая ставка устанавливается на 1 регистрационную тонну вместимости или на единицу транспортного средства.

Земельный налог уплачивается за участки, предоставленные юридическим или физическим лицам в собственность, владение или пользование. Базой для исчисления налога, согласно гл. 31 Налогового кодекса РФ, является кадастровая стоимость земельных участков, определяемая в соответствии с земельным законодательством РФ. Ставки налога устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, но не выше 0,3% в отношении земель сельскохозяйственного назначения, занятых жилищным фондом или личным подсобным хозяйством, и 1,5% в отношении прочих земель.

Налог на добычу полезных ископаемых регламентирован гл. 26 Налогового кодекса РФ. Плательщиками налога являются организации и индивидуальные предприниматели, признаваемые пользователями недр согласно ФЗ «О недрах». Предоставление участка недр в пользование оформляется лицензией. Объектом налогообложения признаются полезные ископаемые, добытые из недр на территории России, ее континентального шельфа и на территориях, находящихся под юрисдикцией России. Налоговая база определяется в стоимостном выражении отдельно по каждому виду добытого полезного ископаемого. В Налоговом кодексе установлены единые налоговые ставки в процентах от стоимости добытого сырья по каждому его виду, кроме нефти, по которой действует базовая ставка в рублях за тонну, корректируемая с учетом динамики мировых цен на нефть.

Водный налог взимается на основании гл. 25 Налогового кодекса с предприятий и физических лиц, осуществляющих специаль-

ное или особое водопользование. Платежная база в зависимости от вида пользования определяется как объем забранной воды из поверхностных и подземных водных объектов, объем продукции без забора воды (произведенной электроэнергии, сплавленного леса с учетом расстояния), площадь акватории используемых водоемов.

Государственная пошлина, согласно гл. 25 Налогового кодекса РФ, взимается за совершение юридически значимых действий (например, с исковых и иных заявлений и жалоб, подаваемых в суды) либо за выдачу документов уполномоченными на то органами или должностными лицами. С 2005 г. государственная пошлина заменяет многочисленные сборы, ранее взимавшиеся различными органами и учреждениями в свою пользу, и поступает в бюджеты различных уровней, за исключением консульского сбора.

Основным налогом третьей группы является *налог на прибыль организаций*, которые и выступают главными плательщиками этого налога в соответствии с гл. 25 Налогового кодекса РФ.

Объектом налогообложения является прибыль, определяемая как полученный доход, уменьшенный на величину произведенных расходов. Доходом организации признаются доходы от реализации товаров (работ, услуг) и имущественных прав, а также внереализационные доходы, к которым относятся доходы от долевого участия в других организациях, от операций купли-продажи иностранной валюты, от сдачи имущества в аренду, полученные штрафы, пени и иные санкции за нарушение договорных обязательств или суммы возмещения убытков и ущерба, безвозмездно полученное имущество и др. При определении налоговой базы не учитываются доходы в виде имущества в форме залога или вклада в уставной капитал организации, средства в виде безвозмездной помощи при соблюдении условий, установленных федеральным законом, кредитные средства и др.

Расходы налогоплательщика определяются в соответствии с гл. 25 Налогового кодекса, и лишь отдельные виды расходов (командировочные, подъемные, потери от недостачи и порчи при хранении и транспортировке товарно-материальных ценностей) принимаются, согласно кодексу, в пределах норм или в порядке, устанавливаемом Правительством России. При этом в кодексе регламентировано ведение налогового учета в целях исчисления

и уплаты налога на прибыль организаций. Расходами признаются обоснованные и экономически оправданные затраты, осуществленные налогоплательщиком. Расходы, связанные с производством и реализацией, подразделяются на материальные расходы, расходы на оплату труда, суммы начисленной амортизации и пр.

Порядок начисления амортизации в целях налогообложения прибыли имеет ряд отличий от порядка, установленного соответствующим положением по бухгалтерскому учету. Амортизируемое имущество распределяется по десяти амортизационным группам в соответствии со сроками его полезного использования, которые определяются налогоплательщиком самостоятельно на дату ввода объекта в эксплуатацию на основании классификации основных средств, утверждаемой Правительством РФ. Согласно Налоговому кодексу, амортизация может начисляться линейным или нелинейным (регрессивным) методом.

В состав расходов включаются также расходы на ремонт основных средств, освоение природных ресурсов, НИОКР, добровольное страхование, рекламу, повышение квалификации персонала, затраты на уплату процентов по привлеченным средствам в полном объеме. Основным методом признания доходов и расходов является *метод начисления*, когда они признаются в том отчетном периоде, в котором имели место, независимо от фактического времени поступления доходов или оплаты расходов. Дата получения доходов или осуществления расходов по *кассовому методу* может применяться, если в среднем за предшествующие четыре квартала сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) организации без НДС не превысила 1 млн руб. за каждый квартал.

С введением гл. 25 Налогового кодекса в 2002 г. были отменены практически все налоговые льготы по налогу на прибыль. Вместе с тем налогоплательщики, потерпевшие убытки в предыдущих налоговых периодах, вправе уменьшать налоговую базу текущего и последующих налоговых периодов на всю сумму убытка в течение 3 лет. При этом совокупная сумма переносимого убытка с 2006 г. не должна превышать 50% налоговой базы, а с 2007 г. эти ограничения снимаются.

Общая ставка налога на прибыль для всех налогоплательщиков, включая банки, биржи и страховые компании, составляет 24%, из которых 6,5% зачисляются в федеральный бюджет, а 17,5% — в бюджет субъекта Федерации с правом их снижения до

13,5%. С доходов в виде дивидендов взимается налог в размере 9%, с процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам - 15%. Для процентных доходов по государственным и муниципальным ценным бумагам, эмитированным до 20 января 1997 г., прибыли Центрального банка России установлена нулевая ставка налога.

Налоговым периодом по налогу на прибыль организаций считается календарный год, отчетными периодами - первый квартал, полугодие и 9 месяцев календарного года. В течение отчетного периода налогоплательщики уплачивают ежемесячные авансовые платежи.

Существенным шагом на пути снижения налоговой нагрузки стала упрощенная система налогообложения, регламентированная гл. 26 Налогового кодекса РФ, на которую могут добровольно переходить организации с численностью до 100 человек, имеющие годовой доход в пределах 20 млн руб., остаточную стоимость амортизируемого имущества не более 100 млн руб. и долю непосредственного участия других организаций в пределах 25%. Это значит, что данный специальный налоговый режим могут применять не только субъекты малого предпринимательства, определяемые рамками ФЗ от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации», но и средние предприятия розничной и оптовой торговли, бытового обслуживания, научно-технической сферы, у которых численность работников превышает 30-60 человек.

Единый налог при упрощенной системе заменяет такие ведущие налоги, как НДС (кроме случаев ввоза товаров на таможенную территорию России), налог на прибыль, на имущество и единый **социальный** налог при сохранении уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. Налоговая ставка с дохода предприятий составляет 6%, с выручки за вычетом расходов - 15%. Поскольку показатель дохода за минусом расходов достаточно близок к показателю прибыли предприятий, можно считать, что ставка 15% существенно ниже действующей ставки налога на прибыль организаций, которая составляет 24%. Сравнительные расчеты налоговой нагрузки при общем и упрощенном режимах налогообложения показывают, что суммы налога при переходе на упрощенный режим могут уменьшиться в интервале от 3 до 10 и более раз.

Существенным изменениям подверглась система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход, регламентированная гл. 26 Налогового кодекса. Перечень видов деятельности, в которых она может вводиться, включает оказание бытовых и ветеринарных услуг, услуг по ремонту, техническому обслуживанию и мойке автотранспортных средств, розничную торговлю через магазины с площадью торгового зала не более 150 м², а также палатки, лотки и другие объекты торговли, не имеющие стационарной торговой площади, услуги общественного питания при использовании зала обслуживания площадью не более 150 м², автотранспортные услуги по перевозке пассажиров и грузов при использовании не более 20 единиц транспортных средств и ряд других. Конкретные виды деятельности, облагаемые единым налогом на вмененный доход на территории субъекта РФ в рамках перечня, установленного Налоговым кодексом РФ, определяются региональными правовыми актами.

Налогоплательщикам вменяется определенный потенциально возможный доход, рассчитываемый с учетом совокупности факторов, непосредственно влияющих на получение указанного дохода. Сумма вмененного дохода рассчитывается налогоплательщиком самостоятельно на основе базовой доходности, количества физических показателей деятельности и корректирующих коэффициентов.

Базовая доходность - это условная месячная доходность в стоимостном выражении на единицу физического показателя деятельности, установленная Налоговым кодексом. Физические показатели по видам предпринимательской деятельности также определены кодексом. Это может быть количество работников в сфере услуг, площадь торгового зала в розничной торговле или площадь зала обслуживания в общественном питании, количество автомобилей для перевозки пассажиров и грузов в сфере автотранспортных услуг и т.д.

Корректировка базовой доходности осуществляется с помощью двух коэффициентов. Первый - коэффициент-дефлятор — должен соответствовать индексу изменения потребительских цен на товары и услуги в России. Второй коэффициент учитывает различные особенности ведения предпринимательской деятельности, такие, как ассортимент товаров, работ и услуг, сезонность, время работы, величину доходов, месторасположение и др. Зна-

чения этого коэффициента определяются субъектами РФ и могут быть установлены в диапазоне от 0,005 до 1.

Вмененный доход определяется за квартал и является налоговой базой для исчисления единого налога по ставке 15%. Уплата единого **налога** организациями предусматривает освобождение их от уплаты тех же налогов, что и при упрощенной системе, т.е. НДС, налога на прибыль, имущество и единого социального налога.

Налогообложение в виде единого налога на вмененный доход является обязательным специальным налоговым режимом и поэтому исключает альтернативу выбора налогоплательщика в случае принятия соответствующего регионального закона.

Основными налогами с населения являются налог на доходы и налог на имущество физических лиц. Значительную долю поступлений налога на доходы обеспечивают индивидуальные предприниматели, не имеющие статуса юридических лиц. Плательщиками *налога на доходы физических лиц* выступают физические лица - налоговые резиденты РФ и физические **лица**, получающие доходы от источников в России, но не являющиеся налоговыми резидентами. К последним относятся физические лица, фактически находящиеся на территории России менее 183 дней в календарном году. Ответственность за исчисление, удержание и перечисление в бюджет налога на доходы, выплачиваемые наемным работникам, несут организации и предприниматели, выступающие при этом налоговыми агентами.

Объектом налогообложения в соответствии с гл. 23 Налогового кодекса признаются доходы в денежной, натуральной формах и в виде материальной выгоды. Не подлежат налогообложению государственные пособия, кроме пособий по временной нетрудоспособности, государственные пенсии, компенсационные выплаты, установленные действующим законодательством, суммы единовременной материальной помощи в связи с чрезвычайными обстоятельствами, стипендии, доходы от продажи выращенного в личном подсобном хозяйстве скота, продукции растениеводства, цветоводства, пчеловодства и ряд других доходов.

Налоговая база определяется отдельно по каждому виду доходов, облагаемых разными налоговыми ставками. Доходы, облагаемые по основной ставке 13%, уменьшаются на сумму *налоговых вычетов* — стандартных, социальных, имущественных и профес-

сиональных. *Стандартный ежемесячный налоговый вычет* в размере 400 руб. распространяется на всех налогоплательщиков и действует до месяца, в котором их доход с начала налогового периода превысит 20 тыс. руб. На каждого ребенка, студента или учащегося дневной формы обучения предусмотрен налоговый вычет в размере 600 руб. до достижения дохода 40 тыс. руб. Налоговый вычет в размере 500 руб. в месяц независимо от суммы дохода распространяется на Героев Советского Союза и России, кавалеров ордена Славы трех степеней, участников Великой Отечественной войны, инвалидов с детства, инвалидов I и II групп, лиц, получивших или перенесших лучевую болезнь, граждан, выполнявших интернациональный долг в Афганистане и других странах, где велись боевые действия, и некоторые иные лица. Максимальный стандартный налоговый вычет в размере 3 тыс. руб. в месяц предоставляется лицам, получившим и перенесшим лучевую болезнь вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, в результате других радиационных аварий или при испытаниях ядерного оружия, инвалидам Великой Отечественной войны и ряду других лиц.

Социальные налоговые вычеты включают благотворительные расходы в размере не более 25% дохода налогового периода, образовательные расходы на свое обучение или на обучение детей на сумму не более 38 тыс. руб. в год на каждого ребенка и медицинские расходы за услуги в соответствии с утвержденным перечнем по лечению самого гражданина, супруги или супруга, родителей и детей, включая стоимость медикаментов, в сумме не более 38 тыс. руб. в год.

Имущественные налоговые вычеты производятся из доходов от продажи имущества. При продаже объектов недвижимости, находившихся в собственности физического лица менее 3 лет, не облагаются доходы на сумму до 1 млн руб., при продаже иного имущества - доходы на сумму не более 125 тыс. руб. Если имущество находилось в собственности физического лица более 3 лет, налоговый вычет предоставляется в размере всей фактически полученной суммы дохода от его продажи. Вычеты в связи с новым строительством или приобретением жилого дома или квартиры предоставляются на сумму фактических расходов в пределах 1 млн руб. независимо от срока. Социальные и имущественные налоговые вычеты оформляются по письменному заявлению физического лица с представлением платежных и других необходи-

мых документов по окончании налогового периода на основании налоговой декларации.

Профессиональные налоговые вычеты предусмотрены для индивидуальных предпринимателей и частнопрактикующих лиц. Они принимаются в сумме фактически произведенных и документально подтвержденных расходов, связанных с извлечением полученных доходов.

Для большей части доходов физических лиц действует единая минимальная налоговая ставка 13%. Кроме того, по отдельным видам доходов установлены повышенные ставки. По ставке 30% облагаются доходы нерезидентов Российской Федерации, ставка 35% действует в отношении стоимости выигрышей и призов на конкурсах и других мероприятиях, проводимых в целях рекламы товаров, процентных доходов по вкладам в банках в части превышения суммы, рассчитанной исходя из действующей ставки рефинансирования Центрального банка России по рублевым и 9% годовых по вкладам в иностранной валюте, и ряда других аналогичных доходов. По доходам от долевого участия в деятельности организаций в виде дивидендов действует налоговая ставка в размере 9%.

Налогом на имущество физических лиц облагается находящаяся в их собственности недвижимость. Объектами налога являются жилые дома, квартиры, гаражи, дачи, магазины, кафе и иные строения, помещения и сооружения. Предельные прогрессивные ставки налога на эти объекты, установленные федеральным законодательством в зависимости от стоимости имущества, составляют от 0,1 до 2%. Конкретные ставки налога устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости объектов, вида их использования и по иным критериям.

От налога на имущество физических лиц освобождаются Герои Советского Союза и России, кавалеры ордена Славы трех степеней, инвалиды I и II групп, инвалиды с детства, участники Великой Отечественной войны, лица, получающие льготы как подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, пенсионеры и ряд других.

При рассмотрении состава налогов, динамики налоговых ставок и льгот по отдельным налогам можно сделать выводы о направлениях государственной налоговой политики на том или ином этапе экономического развития.

Налоговая политика представляет собой систему мероприятий, проводимых государством в области формирования налогового механизма для достижения определенных стратегических целей в ходе развития экономики. Налоговая политика является составной частью экономической и финансовой политики государства. Ее цели соответствуют главным целям развития национальной экономики. Речь идет о создании эффективного рыночного механизма за счет развития эффективных организационных форм хозяйствования, о формировании централизованных фондов финансовых ресурсов для решения общегосударственных социально-экономических задач, о стимулировании предпринимательской активности юридических лиц и населения, создании благоприятного инвестиционного климата, об обеспечении роста социальной устойчивости в обществе и содействии решению наиболее важных социальных задач, о формировании условий ускоренного экономического роста, в частности, роста ВВП.

Налоговая политика осуществляется через реализацию основных функций налоговой системы — фискальной, регулирующей, социальной и основных принципов ее построения. Она определяет стратегические направления реформирования налоговой системы, приоритетность в отношении отдельных видов налогов, групп налогоплательщиков, сфер деятельности, применения льгот и т.д. Это касается соотношений прямых и косвенных налогов в налоговой системе, федеральных, региональных и местных налогов, налогов с юридических и физических лиц, регулирующих и закрепленных налогов, налогового бремени в отдельных сферах деятельности, размеров налоговых ставок, формирования налоговой базы, налоговых льгот и ряда других вопросов.

Трансформация налоговой системы с 1992 г. показывает, что налоговая политика за эти годы претерпела существенные изменения. В течение всего периода и особенно в первые годы формирования нового налогового механизма преобладала фискальная функция налоговой системы для покрытия бюджетных расходов государства. Этому способствовало расширение сферы действия таких косвенных налогов, как НДС и акцизы, а также введение налога с продаж.

Существенно изменилась политика в отношении налогообложения доходов населения. Если до 1995 г. налоговая политика была направлена на сдерживание роста заработной платы, то с

2001 г. взята ориентация на стимулирование ее роста и вывода из тени. В отношении налога на прибыль организаций произошло снижение налоговых ставок при одновременном сокращении льгот и расширении налоговой базы. Существенно снизилась налоговая нагрузка для субъектов малого предпринимательства.

Среди недостатков существующей налоговой политики можно назвать то, что она слабо реализует возможности налоговой системы по стимулированию роста инвестиций, поддержке производителя, сокращению теневого сектора экономики. Практически отсутствует документ федерального уровня, регламентирующий составные части государственной налоговой политики и ее стратегические направления, обеспечивающие стабильность и логику развития налоговой системы, повышение ее эффективности. Это затрудняет формирование налоговой политики на уровне субъектов Федерации и муниципалитетов.

На микроуровне налоговая политика является составной частью бизнес-плана и стратегического планирования деятельности предприятий, организаций, индивидуальных предпринимателей. Здесь основная цель налоговой политики — оптимизация всех расходов, связанных с уплатой налогов. Элементами налоговой политики на этом уровне могут быть создание системы контроля за процессом налогообложения и выполнением налоговых обязательств; стратегия оптимизации налоговых платежей; соблюдение правил ведения налогового и бухгалтерского учета; оптимизация договорных отношений; использование налоговых льгот; рациональное размещение и использование активов и прибыли для получения доходов от капитала и др.

Таким образом, налоговая политика предприятия, организации регламентирует способы и формы налогового планирования, налогового учета, взаимосвязь с учетной политикой, контроль за налогообложением с целью оптимизации налоговых платежей. Она может быть изложена в приказе об учетной политике или в виде отдельного документа.

4. Налоговый кодекс Российской Федерации и его совершенствование

Исходным моментом функционирования действующей налоговой системы стал 1992 г. Его и можно считать сердцевиной

первого этапа радикального реформирования налоговой системы России, в ходе которого была разработана и принята принципиально новая система налогов рыночного типа.

В последующие годы в нее вносились отдельные изменения, вводились новые и отменялись некоторые действующие налоги, изменялись налоговые ставки, перечень льгот и т.д. Но главная особенность того периода сохранялась: налоговая система по-прежнему была ориентирована на потребности бюджетного финансирования, на реализацию преимущественно фискальной функции. Это заметно снижало эффективность ее функционирования. Высокая налоговая нагрузка подавляла стремление налогоплательщиков к деловой активности. При этом доходы государства, получаемые от налоговой системы, все равно оказывались недостаточными для финансирования бюджета и инвестиционных программ.

Поэтому с 1994 г. стала очевидной необходимость дальнейшего реформирования налоговой системы. Налоговая реформа должна решить следующие основные задачи:

- построение справедливой, стабильной, понятной и единой в границах Российской Федерации налоговой системы, установление правовых механизмов взаимодействия всех ее элементов в рамках единого налогового пространства;

- развитие налогового федерализма при обеспечении доходов федерального, региональных и местных бюджетов закрепленными за ними и гарантированными налоговыми источниками;

- создание рациональной налоговой системы, обеспечивающей сбалансированность общегосударственных и частных интересов, содействующей развитию предпринимательства, активизации инвестиционной деятельности и наращиванию национального богатства России;

- формирование единой налоговой правовой базы, совершенствование системы ответственности за налоговые правонарушения и улучшение налогового администрирования.

Решение перечисленных задач происходит путем ликвидации неэффективных налогов, сокращения налоговых льгот, урегулирования прав, обязанностей и ответственности налогоплательщиков и налоговых органов, улучшения собираемости налогов. Комплексное решение задач достигается путем разработки, введения и совершенствования Налогового кодекса РФ.

Налоговый кодекс - это единый нормативный акт, охватывающий все вопросы, касающиеся налогообложения. Он состоит из двух частей. Первая или общая часть регулирует общие вопросы налогообложения и обеспечивает правовой фундамент построения налоговой системы. В ней изложены общие принципы налогообложения, порядок обжалования действий налогового органа и его должностных лиц, налоговые нарушения и ответственность за них, порядок производства и рассмотрения дел о налоговых нарушениях и др. Первая часть кодекса была принята в виде закона в 1998 г. с изменениями и дополнениями, внесенными в 1999 г. Эти годы можно считать началом второго этапа реформирования налоговой системы.

Принимая во внимание, что основные налоги (НДС, акцизы, налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц и др.) в значительной степени выполняют свои задачи и апробированы в большинстве стран, переход на Налоговый кодекс предусматривал не кардинальные изменения действующей налоговой системы, а ее эволюционное преобразование путем устранения имеющихся недостатков.

Согласно кодексу, в стране сохраняется трехуровневая налоговая система, включающая федеральные, региональные и местные налоги. Этим налогам посвящена вторая - специальная часть кодекса, три раздела которой излагают конкретный порядок налогообложения по соответствующим группам налогов и сборов. По федеральным налогам кодекс устанавливает все условия и элементы налогообложения - состав налогоплательщиков, объекты налогообложения, налоговую базу, налоговый и отчетный периоды, ставки, льготы, порядок исчисления и сроки уплаты.

По региональным и местным налогам в кодексе устанавливаются общие для всех субъектов РФ и органов местного самоуправления элементы налогообложения. Ставки налогов в пределах установленного диапазона, порядок и сроки уплаты, льготы и формы отчетности регламентируются законами субъектов РФ или законодательными актами органов местного самоуправления.

В 2001 г. начали действовать главы второй части Налогового кодекса по НДС, акцизам, налогу на доходы физических лиц и единому социальному налогу, в 2002 г. - по налогу на прибыль организаций и налогу на добычу полезных ископаемых, в 2003 г. — по транспортному налогу и специальным налоговым режимам для

субъектов малого предпринимательства, в 2004 г. — по налогу на имущество организаций, в 2005 г. - по водному, земельному налогу и государственной пошлине. Завершение процедур по принятию оставшейся главы Налогового кодекса по налогу на недвижимое имущество физических лиц ожидается в 2006 г.

С 2005 г. кодекс установил закрытый перечень из 14 налогов. Изменения в составе косвенных налогов были связаны, прежде всего, с вводом налога с продаж, который действовал в большинстве субъектов РФ до 2004 г. При взимании налога с продаж отменялись региональный сбор на нужды образовательных учреждений и 16 местных налогов и сборов, в том числе налог на перепродажу автомобилей, вычислительной техники и персональных компьютеров, сбор за право торговли, сбор за парковку автотранспорта и др.

В связи с объединением с акцизами с 2001 г. был отменен налог на реализацию горюче-смазочных материалов. Налог на операции с ценными бумагами как самостоятельный платеж отменен с 2005 г., а соответствующий эмиссионный сбор вошел в состав государственной пошлины. Некоторые налоги изменили свое название. Так, налог с владельцев транспортных средств стал называться транспортным налогом, налог на приобретение автотранспорта отменен с 2001 г.

Для того чтобы налоговая система стала более стройной, были упразднены налоги, уплачиваемые с выручки (независимо от того, есть у предприятия прибыль или нет). Это, прежде всего, налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы и налог на пользователей автодорог, который взимался в 2001—2002 гг. по уменьшенной ставке, после чего также был отменен.

После создания соответствующих условий налог на имущество может быть заменен налогом на недвижимость, базой для которого станет стоимость земельных участков с находящимися на них зданиями, строениями и сооружениями.

Существенные изменения произошли с платежами в государственные внебюджетные социальные фонды. С 2001 г. вместо отдельных платежей был введен единый социальный налог, уплата которого контролируется налоговыми службами. Впервые для этого налога установлена регрессивная шкала ставок, которая предусматривает снижение налоговой нагрузки на фонд оплаты труда работников, имеющих совокупные выплаты свыше 100 тыс. руб.,

а с 2005 г. — свыше 280 тыс. руб. Несмотря на это, максимальная совокупная налоговая ставка этого налога 26% остается слишком высокой, а процедуры исчисления и представления отчетности запутаны и громоздки.

Четвертый раздел специальной части Налогового кодекса посвящен специальным налоговым режимам. С 2003 г. начали действовать упрощенная система налогообложения и единый налог на вмененный доход, а с 2004 г. единый сельскохозяйственный налог для субъектов малого предпринимательства, которые существенно модифицированы по сравнению с прежними вариантами. Это позволило значительно снизить налоговую нагрузку в сфере малого бизнеса и создать стимулы для его активного развития.

Реализация предусмотренных в Налоговом кодексе положений, направленных на усиление регулирующей функции налоговой системы, уменьшение и более равномерное распределение налоговой нагрузки, создание благоприятного налогового режима для субъектов малого предпринимательства, активизации производственной, инвестиционной и другой экономической деятельности должна обеспечить условия для закрепления и ускорения реального экономического роста в стране.

За рубежом накоплен богатый опыт реформирования налоговых систем. Однако при этом всегда сохраняется противоречие между потребностями в налоговых доходах и возможностями их получения. Это вынуждает искать пути уменьшения государственных расходов и повышения эффективности функционирования налоговых систем.

Крупные налоговые реформы осуществили такие страны, как США, Германия, Япония. В США мероприятия по реформированию налоговой системы проводились в 80-е и 90-е гг. прошлого века. В 1986 г. был введен Налоговый кодекс США. Затем в ходе реформы 1986—1988 гг. основные изменения коснулись подоходного и корпорационного налогов. Подоходный налог, ранее взимавшийся по ставкам 11, 15, 28 и 38,5%, стал взиматься по трем ставкам - 15, 28, и 33% при одновременном увеличении необлагаемого минимума доходов. Максимальная ставка корпорационного налога снизилась с 46 до 40%, а затем и до 34%.

Налоговые реформы в США 80-х гг. имели противоречивые последствия. Положительными результатами были подъем производства, увеличение производственных инвестиций, снижение

инфляции. Вместе с тем налоговые поступления в 1990 г. не превысили уровень 1980 г. Поэтому в 1993 г. началась новая налоговая реформа, которая увеличила налогообложение физических лиц с высокими доходами (появилась ставка подоходного налога в 39,6%) и корпораций, прибыль которых превышала 10 млн долл. При этом увеличились льготы малоимущим семьям и корпорациям, проявляющим инвестиционную активность. Все это обеспечило годовые темпы прироста ВВП порядка 3-4%, причем индекс инфляции не превысил 3%, а бюджетный дефицит перешел в профицит.

В Германии налоговые дискуссии начались в 80-е гг. Последняя реформа подоходного налогообложения проводилась в три этапа - в 1986, 1988 и 1990 гг. В ходе реформы было облегчено налоговое бремя населения и корпораций, создан благоприятный инвестиционный климат, расширены льготы для мелких и средних фирм, повысилась международная конкурентоспособность корпораций, вырос потребительский спрос. В эти годы необлагаемый минимум доходов повысился для одиноких **граждан** с 4 до 5,6 тыс. немецких марок, для семейных — с 8 до 1,2 тыс. немецких марок в год, увеличились льготы, связанные с семейным положением, получением образования. Основным принципом, реализованным в ходе реформирования, — лучше низкие ставки налогов с небольшими исключениями, чем высокие со множеством льгот. Это позволяет упростить налоговую систему и сделать ее более справедливой.

Ставка корпорационного налога на нераспределенную (накапливаемую) прибыль сократилась с 56 до 45%, а на распределяемую - с 36 до 30%. На распределяемую в виде дивидендов прибыль в Германии установлена пониженная ставка с учетом того, что дивиденды включаются в личные доходы акционеров и облагаются подоходным налогом.

Очередная налоговая реформа в Германии проводилась в 1998—1999 гг. под девизом - снижение ставок для всех налогоплательщиков и расширение базы налогообложения, упрощение налоговой системы. При этом необлагаемый минимум доходов увеличился для семейных пар до 13 тыс. немецких марок в год, а корпорационный налог снизился до 35% по нераспределяемой и до 25% по распределяемой прибыли.

В настоящее время в связи с замедлением темпов роста экономики многие страны сталкиваются с трудностями формирования

бюджетов и вынуждены принимать непопулярные меры по увеличению налоговой нагрузки. В частности, Германия предполагает увеличить ставку НДС с 16 до 19%.

Таким образом, поскольку экономические, политические и социальные условия в России претерпевают определенные изменения, это требует периодического совершенствования или реформирования налоговой системы, которая должна соответствовать изменившимся условиям и активно способствовать прогрессивным переменам, в чем нас убеждает опыт реформирования налоговых систем многих зарубежных стран.

© Чванов Р.А.

5. Специфика налогообложения операций во внешнеторговой деятельности

При пересечении товарами и транспортными средствами таможенной границы осуществляется таможенное *обложение* товаров. Эта процедура измеряется не только количественными характеристиками таможенно-пошлинных платежей, но и главным образом качественными критериями развития государства, его промышленного и социального прогресса.

В соответствии с положениями Таможенного кодекса Российской Федерации система таможенных платежей включает ввозную таможенную пошлину; вывозную таможенную пошлину; НДС, взимаемый при ввозе товаров на таможенную территорию РФ; акциз, взимаемый при ввозе товаров на таможенную территорию РФ; таможенные сборы (за выдачу лицензий, за выдачу квалификационного аттестата по таможенному оформлению, за таможенное оформление, за хранение товаров и их сопровождение).

Доля поступлений в бюджет государства таможенных платежей в течение последних лет составляет около 40% его доходной части. Ввозная пошлина составляет их большую половину. Одной пятой частью таможенных платежей представлена ввозная пошлина.

Таможенная пошлина определена как обязательный импортно-экспортный взнос, взимаемый при пересечении товаров и транспортных средств через границу, таможенными органами.

Ввозные пошлины устанавливаются на ввозимые в Россию товары и способствуют решению задач пополнения доходной части бюджета, оптимизации соотношений между экспортом и импор-

том, защиты национальных производителей от интервенционной конкуренции.

Вывозные пошлины устанавливаются на товары, произведенные на территории России и вывозимые за ее пределы. Они способствуют решению следующих задач: обеспечения экономической безопасности страны; пополнения доходной части бюджета; сдерживания вывоза сырьевых и стратегических товаров; стимулирование экспорта высокотехнологических товаров.

Транзитные пошлины взимаются с товаров, провозимых через территорию страны в другие страны, и способствуют регулированию, а зачастую сдерживанию передвижения определенных групп товаров через территорию страны, а также направлены на накопление доходной части бюджета. В России этот вид пошлин не применяют в настоящий период.

Таможенные пошлины выполняют три основные функции: *фискальную*, обеспечивающую поступление средств в бюджет; *протекционистскую*, защищающую национальных производителей от иностранной конкуренции; *балансирующую*, обеспечивающую баланс внутренних и внешних цен экспортных товаров.

По способу взимания таможенные пошлины подразделяются на:

адвалорные - начисляются в процентах к таможенной стоимости облагаемых товаров;

специфические — начисляются в установленном размере за единицу облагаемого товара;

комбинированные — сочетающие оба предшествующих вида таможенного обложения.

По содержанию таможенные пошлины классифицируются на:

сезонные пошлины, которые применяются для оперативного регулирования международной торговли продукцией сезонного характера, обычно сельскохозяйственной;

компенсационные пошлины, накладываемые на импорт тех товаров, при производстве которых прямо или косвенно использовались субсидии, и если их импорт наносит ущерб национальным производителям таких товаров;

антидемпинговые пошлины, которые применяются в случае ввоза на территорию страны товаров по цене более низкой, чем их действующая цена в экспортирующей стране;

специальные пошлины, применяются в качестве защитной меры в случаях, когда товары ввозятся на таможенную территорию в количестве и на условиях, наносящих или способных нанести ущерб отечественным производителем товаров данной группы.

Таможенные пошлины по происхождению классифицируются как:

автономные пошлины, вводимые на основании односторонних решений органов государственной власти (парламента, правительства, соответствующего министерства);

конвенционные (договорные) пошлины, устанавливаемые на базе двустороннего или многостороннего соглашения;

преференциальные (льготные) пошлины, имеющие более низкие ставки по сравнению с обычно действующим тарифом, которые накладываются на основе многосторонних соглашений на товары из развивающихся стран.

По типам ставок таможенные пошлины классифицируются как:

постоянные — таможенный тариф, ставки которого единовременно установлены органами государственной власти и не могут изменяться в зависимости от обстоятельств;

переменные — таможенный тариф, ставки которого могут изменяться в установленных органами государственной власти случаях (при изменении уровня мировых и внутренних цен, величины государственных субсидий).

Таможенные пошлины по способу вычисления классифицируются:

номинальные — тарифные ставки, указанные в таможенном тарифе. Они дают только самые общие представления об уровне таможенного обложения, которому государство облагает свой импорт или экспорт;

эффективные — реальный уровень таможенных пошлин на конечные товары, вычисленный с учетом уровня пошлин, положенных на импортные узлы и детали этих товаров.

Четверть поступаемых таможенных платежей в бюджет составляет *налог на добавленную стоимость (НДС)*. В соответствии с Налоговой и Таможенным кодексами взимание налога на добавленную стоимость в отношении товаров, ввозимых на территорию России, возложено на таможенные органы. Ввоз товаров на таможенную территорию государства в режиме выпуска для сво-

бодного обращения должен облагаться налогом применительно к полной таможенной стоимости, увеличенной на сумму таможенной пошлины и акциза, подлежащих к уплате.

В отношении экспортируемых товаров применяется нулевая ставка НДС, обеспечивающая не только освобождение экспортера от уплаты налога, но и возмещение со стороны государства тех сумм налога, которые он уплатил своим поставщикам (контрагентам). Такая схема в отношении внешнеэкономических операций, с одной стороны, является формой государственного стимулирования экспортера, а с другой — обеспечивает равные конкурентные условия для всех товаров (отечественных и зарубежных) на внутреннем рынке.

Сущность НДС в отношении товаров, ввозимых на таможенную территорию, не вытекает из фискальной функции данного налога. В отличие от таможенных пошлин, основной функцией НДС при ввозе является не выравнивание уровня затрат, а абсолютное выравнивание НДС в отношении ввозимых иностранных товаров и аналогичных отечественных товаров.

В соответствии с положениями Таможенного и Налогового кодексов взимание акцизов в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу, производится таможенными органами. Акциз, являясь косвенным налогом, включаемым в цену товара, уплачивается при ввозе или реализации товара.

Объектом налогообложения акцизом является операция по ввозу подакцизных товаров на таможенную территорию Российской Федерации. Налоговая база определяется отдельно по каждой ввозимой на таможенную территорию партии подакцизных товаров. Налоговые ставки, по ввозимым подакцизным товарам, устанавливаются Налоговым кодексом Российской Федерации.

С 2005 г., согласно Таможенному кодексу, *таможенные сборы* выступают как вид таможенных платежей неналогового характера. В Таможенном кодексе РФ предусмотрены различные виды таможенных сборов: таможенные сборы за таможенное оформление, таможенное сопровождение и сборы за хранение на складах таможенных органов. Особенность таможенных сборов заключается в том, что каждая из сторон предполагает осуществление таможенного контроля за движением товаров на определенном этапе соответствующей процедуры: доставки, хранения, декларирования.

Таможенные сборы за таможенное оформление представляют собой обратный взнос за совершение определенных действий таможенных органов, реализующих процедуру таможенного оформления. Таможенные сборы за сопровождение представляет собой взнос за действия таможенных органов реализующих процедуру движения товара в таможенном режиме.

Таможенные сборы за хранение представляют собой обязательный взнос за действие таможенных органов по помещению и осуществлению сохранности товара на складе временного хранения (СВХ).

Выводы

С 1992 г. налоговая система России претерпела значительные изменения. Процесс реформирования, начавшийся с первых дней ее возникновения, продолжается и сегодня в рамках Налогового кодекса РФ. При этом нынешняя налоговая система освобождена от многих дублирующих налогов, налоговые ставки снижены практически по всем основным налогам, действуют либеральные условия налогообложения в сфере малого бизнеса, в результате чего налоговая нагрузка субъектов предпринимательства оказалась ниже уровня ряда европейских стран.

Порядок исчисления основных налогов остается слишком сложным, часто меняется, налоговая система не контролирует значительную часть теневой экономики. Это требует дальнейшего ее совершенствования, поиска новых научно обоснованных форм и методов налогообложения, повышения качества налогового администрирования и авторитета налоговых органов, улучшения информированности налогоплательщиков. Решение этих проблем возможно на основе более широкого использования известных научных принципов налогообложения, отечественного и зарубежного опыта, активизации теоретических исследований российских ученых в этой сфере.

Ключевые вопросы и задания

1. На какие виды можно разделить налоги в соответствии с основными классификационными признаками?

2. Каковы основные модели построения налоговых систем в разных странах?

3. На какие группы делятся налоги, взимаемые с предприятий и организаций?

4. Раскройте особенности исчисления НДС, налога на прибыль организаций, единого социального налога.

5. В чем состоят наиболее существенные налоговые преобразования, проводившиеся в России в 2001—2006 гг., и каковы их результаты?

6. Какова структура Налогового кодекса РФ и в чем заключаются позитивные положения его статей?

7. Каковы направления дальнейшего совершенствования налоговой системы?

8. Какие налоги уплачивают физические лица?

9. В чем состоят особенности налогообложения субъектов малого предпринимательства?

Список литературы

- Налоговый кодекс Российской Федерации. Ч. 1, 2. М., 2006.
 Таможенный кодекс Российской Федерации. М., 2005.
 Комментарий к Налоговому кодексу РФ. 4. 1, 2 (постатейный) / Под ред. С.Д. Шаталова. М., 2001.
 Налоги и налогообложение: Учебное пособие для вузов / Под ред. И.Г. Русаковой, В.А. Кашина. М., 2000.
 Налоги в условиях экономической интеграции. М., 2004.
 Налоги и налогообложение: Учебник/Д. Г. Черник, Л. П. Павлова и др. М., 2004.
 Основы таможенного дела: Учебное пособие. М., 2005.
 Пансков В.Т. Налоги и налогообложение: Учебник. 5-е изд. М., 2003.
 Полежаев В.А. Налоговый механизм экономического роста. Красноярск, 2004.
 Черник Д.Т., Павлова Л.П. и др. Налоги и налогообложение: Учебник. М., 2004.
 Юткина Т.Ф. Налоги и налогообложение: Учебник. М., 2003.

© Кухаренко В.Б.

Глава 18

РЫНОК ЦЕННЫХ БУМАГ

1. Содержание и структура рынка ценных бумаг и их виды

Рынок ценных бумаг (РЦБ) является одним из основных элементов финансового рынка, без которого невозможно эффективное функционирование экономики страны. Без формирования полноценной системы выпуска и обращения финансовых инструментов в полкой мере нельзя мобилизовать инвестиции для развития отраслей экономики; решить проблемы неплатежей, стабилизации национальной валюты; навести порядок в управлении предприятиями и организациями; защитить сбережения граждан от инфляции.

Основное назначение ценных бумаг как инструмента финансового рынка четко следует из определения, сформулированного в Гражданском кодексе Российской Федерации: «Ценной бумагой является документ, удостоверяющий с соблюдением установленной формы и обязательных реквизитов имущественные права, осуществление или передача которых возможны только при его предъявлении»¹. К ценным бумагам относятся: государственная облигация, облигация, вексель,

чек, депозитный и сберегательный сертификаты, банковская сберегательная книжка на предъявителя, коносамент, акция, приватизационные ценные бумаги и другие документы, которые законами о ценных бумагах или в установленном ими порядке отнесены к числу ценных бумаг»¹.

К ним следует отнести также двойное складское свидетельство, которое состоит из двух частей — складского свидетельства и залогового свидетельства (варранта). При этом двойное складское свидетельство, каждая из двух его частей, и простое складское свидетельство являются ценными бумагами. Кроме того, ценными бумагами признаются также жилищные сертификаты как особая разновидность облигаций опционы на ценные бумаги, как разновидность производных ценных бумаг.

В соответствии с ч. II гл. 47 ст. 145, 146 Гражданского кодекса права, удостоверенные ценной бумагой, могут принадлежать:

предъявителю ценной бумаги (ценная бумага на предъявителя);

названному в ценной бумаге лицу (именная ценная бумага);

названному в ценной бумаге лицу, которое может само осуществлять эти права или назначить своим распоряжением (приказом) другое управомоченное лицо (ордерная ценная бумага).

Для передачи другому лицу прав, удостоверенных ценной бумагой на предъявителя, достаточно вручения ценной бумаги этому лицу. Права, удостоверенные именной ценной бумагой, передаются в порядке, установленном для уступки требований (цессии). Права по ордерной ценной бумаге передаются путем совершения на этой ценной бумаге передаточной надписи — индоссамента.

Лицо, выдавшее ценную бумагу, и все лица, индоссировавшие ее, отвечают перед законным владельцем солидарно.

Владелец ценной бумаги, обнаруживший подлог или подделку ценной бумаги, вправе предъявить лицу, передавшему его бумагу, требование о надлежащем исполнении обязательства, удостоверенного ценной бумагой, по возмещению убытков.

Анализ возможностей ценных бумаг, обращающихся на финансовом рынке России, позволяет сформулировать ряд задач, решаемых с их помощью.

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации Ч. I. М., 1995. С. 75.

Основная задача заключается в том, что ценные бумаги выступают как средство привлечения инвестиционных ресурсов. Соответственно основной функцией рынка ценных бумаг является мобилизация, перераспределение временно свободных денежных средств с целью их дальнейшего инвестирования в развитие промышленности, транспорта, связи, сельского хозяйства и других отраслей экономики.

Задачу обслуживания торговых, финансовых, посреднических операций выполняют в основном чеки, коносаменты, складские свидетельства, векселя.

Депозитный и сберегательный сертификаты, банковская сберегательная книжка на предъявителя - банковские инструменты, призванные обеспечивать, с одной стороны, мобилизацию, с другой — защиту свободных денежных средств организаций, граждан от обесценивания.

Рынок ценных бумаг (РЦБ) - часть финансового рынка, где осуществляется выпуск ценных бумаг, их последующая купля-продажа. РЦБ состоит из первичного рынка, на котором осуществляется первичная продажа эмитированных ценных бумаг инвесторам, и вторичного, который обеспечивает ликвидность выпущенных в обращение ценных бумаг, т.е. возможность свободной продажи их владельцами, в случае необходимости. Купля-продажа ценных бумаг может происходить как на свободном, так и на биржевом рынке. На свободном рынке сделки заключаются вне биржи и соответственно не регистрируются на бирже. На биржевом - сделки заключаются на бирже в соответствии с порядком и правилами, принятыми на ней и не противоречащими законодательству страны.

РЦБ включает:

эмитентов, инвесторов (первичный рынок), приобретателей (вторичный рынок ценных бумаг);

профессиональных участников рынка ценных бумаг (брокерская деятельность; дилерская; деятельность по управлению ценными бумагами; деятельность по определению взаимных обязательств (клиринг); депозитарная деятельность; деятельность по ведению реестра владельцев ценных бумаг; деятельность по организации торговли на рынке ценных бумаг);

органы законодательной и исполнительной власти ;

саморегулируемые организации (добровольное объединение профессиональных участников рынка ценных бумаг, действующее на принципах некоммерческой организации).

Государственное регулирование РЦБ осуществляется путем установления обязательных требований (стандартов) к деятельности эмитентов, профессиональных участников РЦБ; регистрации выпусков эмиссионных ценных бумаг и проспектов эмиссии, контроля за соблюдением эмитентами условий и обязательств, предусмотренных в них; лицензирования деятельности профессиональных участников РЦБ; создания системы защиты прав владельцев и контроля за соблюдением их прав эмитентами и профессиональными участниками РЦБ; запрещения и пресечения деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность на РЦБ без соответствующей лицензии.

Представительные органы государственной власти и органы местного самоуправления устанавливают предельные объемы эмиссии ценных бумаг, эмитируемых органами власти соответствующего уровня.

Одним из основных условий эффективной работы рынка ценных бумаг является наличие посредников, осуществляющих профессиональную деятельность по различным направлениям.

Федеральным законом «О рынке ценных бумаг» определены следующие виды профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг:

Брокерской деятельностью признается деятельность по совершению гражданско-правовых сделок с ценными бумагами от имени и за счет клиента (в том числе эмитента эмиссионных ценных бумаг при их размещении) или от своего имени и за счет клиента на основании возмездных договоров с клиентом.

Дилерской деятельностью признается совершение сделок купли-продажи ценных бумаг от своего имени и за свой счет путем публичного объявления цен покупки или продажи определенных ценных бумаг с обязательством покупки или продажи этих ценных бумаг по ценам, объявленным лицом, осуществляющим такую деятельность.

Деятельностью по управлению ценными бумагами признается осуществление юридическим лицом от своего имени за вознаграждение в течение определенного срока доверительного управления

переданными ему во владение и принадлежащими другому лицу в интересах этого лица или указанных этим лицом третьих лиц:

- ценными бумагами;
- денежными средствами, предназначенными для инвестирования в ценные бумаги;
- денежными средствами и ценными бумагами, получаемыми в процессе управления ценными бумагами.

Профессиональный участник рынка ценных бумаг, осуществляющий деятельность по управлению ценными бумагами, именуется управляющим.

Клиринговая деятельность — деятельность по определению взаимных обязательств (сбор, сверка, корректировка информации по сделкам с ценными бумагами, подготовка бухгалтерских документов по ним) и их зачету по поставкам ценных бумаг и расчетам по ним.

Депозитарной деятельностью признается оказание услуг по хранению сертификатов, или учету, или переходу прав на ценные бумаги.

Деятельностью по ведению реестра владельцев ценных бумаг признаются сбор, фиксация, обработка, хранение и предоставление данных, составляющих систему ведения реестра владельцев ценных бумаг. Деятельностью по ведению реестра, владельцев ценных бумаг имеют право заниматься только юридические лица. Реестр владельцев ценных бумаг (далее — реестр) — это часть системы ведения реестра, представляющая собой список зарегистрированных владельцев с указанием количества, номинальной стоимости и категории принадлежащих им ценных бумаг, составленный по состоянию на любую установленную дату и позволяющий идентифицировать этих владельцев, количество и категорию принадлежащих им ценных бумаг. В случае если число владельцев превышает 500, ведение реестра должно быть поручено независимой специализированной организации, являющейся профессиональным участником рынка ценных бумаг и осуществляющей деятельность по ведению реестра.

Передоверие функций не освобождает регистратора от ответственности перед эмитентом. Регистратор может вести реестры владельцев неограниченного числа эмитентов. Номинальный держатель ценных бумаг — лицо, зарегистрированное в системе ведения реестра, в том числе являющееся депонентом депози-

тария и не являющееся владельцем в отношении этих ценных бумаг.

Деятельностью по организации торговли на рынке ценных бумаг признается предоставление услуг, непосредственно способствующих заключению гражданско-правовых сделок с ценными бумагами между участниками рынка ценных бумаг.

Осуществление деятельности по ведению реестра не допускает совмещения с другими видами профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг.

2. Первичный и вторичный рынки ценных бумаг. Фондовая биржа и биржевая торговля

На первичном рынке распространяются вновь выпускаемые ценные бумаги. Функция первичного рынка состоит в том, чтобы дать возможность эмитентам аккумулировать необходимые для осуществления определенных инвестиционных программ средства путем выпуска долевых или долговых ценных бумаг. Весь дальнейший процесс перемещения ценных бумаг от одного владельца к другому осуществляется на вторичном рынке.

Выпуск ценных бумаг в обращение, или эмиссия, — это продажа ценных бумаг их первым владельцам. Ценные бумаги выпускаются в основном юридическими лицами. Физические лица могут выдавать только векселя и залладные.

Эмиссионная ценная бумага — любая ценная бумага, в том числе бездокументарная, которая характеризуется одновременно следующими признаками: закрепляет совокупность имущественных и неимущественных прав, подлежащих удостоверению, уступке и безусловному осуществлению с соблюдением формы и порядка установленных Федеральным законом «О рынке ценных бумаг»; размещается выпусками; имеет равные объем и сроки осуществления прав внутри одного выпуска вне зависимости от времени приобретения ценной бумаги.

Эмитент — юридическое лицо или органы исполнительной власти либо органы местного самоуправления, выпускающие ценные бумаги и несущие от своего имени обязательства перед их владельцами.

Размещение эмиссионных ценных бумаг — отчуждение эмиссионных ценных бумаг эмитентом первым владельцам путем заклю-

чения гражданско-правовых сделок. Эмиссия Центрального банка осуществляется при учреждении акционерного общества; при увеличении размеров уставного капитала АО; при привлечении заемного капитала различными эмитентами (в том числе государством и местными органами власти) путем выпуска долговых ценных бумаг.

Эмиссионные ценные бумаги могут выпускаться в виде:

именных ценных бумаг бездокументарной формы выпуска (именные бездокументарные ценные бумаги);

ценных бумаг на предъявителя документарной формы выпуска (документарные ценные бумаги на предъявителя).

Выбранная эмитентом форма ценных бумаг должна однозначно определяться в его учредительных документах или решении о выпуске ценных бумаг и проспекте эмиссии ценных бумаг.

При выпуске эмиссионных ценных бумаг в документарной форме их владельцам может выдаваться один сертификат на все приобретаемые ими ценные бумаги, содержащий указания на их общее количество, категорию и номинальную стоимость.

Владелец или номинальный держатель именных эмиссионных ценных бумаг, выпущенных в документарной форме, может отказаться от получения сертификата. Факт выдачи или отказа от получения сертификата должен быть отражен в системе ведения реестра.

Одна эмиссионная ценная бумага может быть удостоверена только одним сертификатом. Один сертификат может удостоверить право на одну, несколько или все эмиссионные ценные бумаги с одним государственным регистрационным номером.

Эмитент при принятии решения о выпуске эмиссионных ценных бумаг в документарной форме может определить, что сертификаты выпускаемых им ценных бумаг могут выдаваться на руки владельцам (без обязательного централизованного хранения) либо подлежать обязательному хранению в депозитариях и не могут выдаваться на руки всем владельцам (с обязательным централизованным хранением).

Ценные бумаги, выпущенные эмитентами, зарегистрированными в РФ, допускаются к обращению за пределами РФ по решению федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг.

Эмитент может проводить эмиссию самостоятельно. Однако к такой форме выпуска прибегают чаще всего банки и финансо-

вые компании. Остальные - через инвестиционные институты. Инвестиционные компании вправе по соглашению с эмитентом выступать гарантами и организаторами выпуска ценных бумаг на следующих условиях:

инвестиционные компании обязуются выкупить за свой счет весь выпуск ценных бумаг по фиксированной цене для дальнейшей перепродажи сторонним инвесторам;

инвестиционные компании обязуются выкупить за свой счет недоразмещенную ими среди сторонних инвесторов в течение оговоренного срока часть выпуска ценных бумаг;

инвестиционные компании и финансовые брокеры могут принять на себя обязательства прилагать все усилия по продаже ценных бумаг от имени эмитента сторонним инвесторам без принятия на себя обязательств по выкупу недораспроданной части выпуска. Инвестиционные институты могут создавать временные объединения (консорциумы или синдикаты) для совместной организации выпуска ценных бумаг одного эмитента. Порядок взаимодействия инвестиционных институтов в рамках консорциума (синдиката) определяется их многосторонним соглашением.

Эмитент имеет право начинать размещение выпускаемых им эмиссионных ценных бумаг только после регистрации их выпуска.

Количество размещаемых эмиссионных ценных бумаг не должно превышать количества, указанного в учредительных документах и проспектах о выпуске ценных бумаг.

Эмитент может разместить меньшее количество эмиссионных ценных бумаг, чем указано в проспекте эмиссии. Он обязан закончить размещение выпускаемых эмиссионных ценных бумаг по истечении одного года с даты начала эмиссии, если иные сроки размещения эмиссионных ценных бумаг не установлены законодательством РФ.

Запрещается размещение ценных бумаг нового выпуска ранее, чем через две недели после обеспечения всем потенциальным владельцам возможности доступа к информации о выпуске, которая должна быть раскрыта в соответствии с федеральным законом. Информация о цене размещения ценных бумаг может раскрываться в день начала размещения ценных бумаг.

При публичном размещении или обращении выпуска эмиссионных ценных бумаг запрещается закладывать имущество при при-

обретении ценных бумаг одним потенциальным владельцем перед другими. Это положение применяется при:

- 1) эмиссии государственных ценных бумаг;
- 2) предоставлении акционерам акционерных обществ преимущества права выкупа новой эмиссии ценных бумаг в количестве, пропорциональном числу принадлежащих им акций в момент принятия решения об эмиссии;
- 3) введении эмитентом ограничений на приобретение ценных бумаг нерезидентами.

Не позднее 30 дней после завершения размещения эмиссионных ценных бумаг эмитент обязан представить отчет об итогах выпуска эмиссионных ценных бумаг в регистрирующий орган.

Регистрирующий орган в двухнедельный срок рассматривает отчет об итогах выпуска ценных бумаг и при отсутствии связанных с выпуском ценных бумаг нарушений регистрирует его. Недобросовестной эмиссией признаются действия, выражающиеся в нарушении процедуры эмиссии.

Основная функция вторичного рынка - обеспечить ликвидность ценных бумаг, т.е. возможность продажи их владельцами.

Вторичная продажа ценных бумаг может происходить как на биржевом, так и на внебиржевом рынке ценных бумаг.

Биржевой рынок представлен совокупностью фондовых бирж и фондовых отделов универсальных бирж. Внебиржевой принято делить на свободно организованный и неорганизованный или «уличный».

Одним из первых в стране представителей свободного организованного рынка является некоммерческое партнерство «Торговая система РТС»^{*} осуществляющее торговлю ценными бумагами в специализированной электронной системе.

Правила получения доступа и деятельности членов партнерства в торговых системах партнерства включают следующие положения.

Доступ в РТС предоставляется:

- в режиме просмотра — всем членам партнерства;
- в режиме торговли - только членам партнерства, зачисленным в установленном порядке в категорию торговых членов партнерства.

^{*} РТС — Российская торговая система.

Доступ в РТС-2 (торговля акциями «второго эшелона») предоставляется всем членам партнерства вне зависимости от их категории членства в партнерстве.

Для получения доступа в торговую систему (ТС) членам партнерства необходимо направить в исполнительную дирекцию партнерства заявление на имя председателя Торгового комитета партнерства и, в случае удовлетворения просьбы, подписать с техническим центром договор об оказании услуг.

Подключение к ТС осуществляется специалистами технического центра после подписания договора об оказании услуг.

Пользование ТС осуществляется с помощью специального пароля, содержание которого является конфиденциальным и не может быть передано третьим лицам.

Если у члена партнерства приостановлена или отозвана уполномоченным государственным органом лицензия, на основании которой он имел право совершать сделки купли-продажи ценных бумаг как профессиональный участник рынка ценных бумаг, этот член партнерства по распоряжению президента партнерства должен быть отключен от ТС на срок до восстановления или получения такой лицензии.

Котировки в ТС могут быть объявлены только участником торговли.

Объявление участником торговли в течение торговой сессии котировки в ТС означает принятие им на себя обязательства по данной котировке: заключить и исполнить сделку либо гарантировать ее заключение и надлежащее исполнение в порядке и на условиях, предусмотренных правилами торговли.

Сделка может быть заключена путем переговоров или электронным способом. Если между маркет-мейкерами^{*} - сторонами сделки - по обоюдному согласию не установлено иное, то сделка заключается на условии предпоставки ценных бумаг, являющихся предметом сделки. Сделка может быть заключена электронным способом. В этом случае расчеты осуществляются также путем предпоставки ценных бумаг.

^{*} Маркет-мейкер - работник фондовой биржи, менеджер рынка ценных бумаг, отслеживающий ход процессов на фондовом рынке, оценивающий тенденции, ожидаемую доходность, надежность ценных бумаг, информирующий участников рынка о ценах, курсе, дивидендах.

В случае если сделка заключается (в том числе электронным способом) между участником торговли, не являющимся маркет-мейкером и маркет-мейкером, то сделка заключается на условии предпоставки; если участник торговли, не являющийся маркет-мейкером, выступает в качестве продавца и сделка заключается на условии предоплаты, то участник торговли, не являющийся маркет-мейкером, выступает в качестве покупателя.

Сделка может быть заключена путем переговоров или электронным способом.

Началом переговоров по заключению сделок считается первое упоминание названия эмитента в разговоре между трейдерами*.

Ссылка участника торговли, объявившего котировку в ТС, в момент начала переговоров с инициаторами сделки на факт заключения с другим участником торговли сделки по данной котировке и на отсутствие у него в связи с этим достаточного времени, чтобы изменить свою котировку, допускается только при подтверждении контролером партнерства факта введения отчета по сделке.

В случае заключения участником торговли сделки по котировке, выставленной в ТС путем переговоров, он обязан изменить данную котировку в момент заключения сделки.

При заключении сделки электронным способом путем снятия котировки сделка считается заключенной после появления в ТС отчета по сделке. Сделка должна быть зарегистрирована в ТС в течение десяти минут после ее заключения.

Устанавливается следующий порядок регистрации сделок:

в случае заключения сделки электронным способом сделка подтверждается стороной, по котировке которой была заключена сделка;

в случае устного заключения сделки первым вводит отчет по сделке продавец, после чего покупатель сверяет в течение десяти минут условия сделки, введенные продавцом, и подтверждает данную сделку.

Одним из важнейших институтов финансового рынка, существенно влияющего на механизм перераспределения временно свободных денежных средств, является фондовая биржа.

В соответствии с Федеральным законом «О рынке ценных бумаг» фондовой биржей может признаваться только организатор

* Трейдер — любое юридическое или физическое лицо, обладающее правом заключать сделки на бирже, в электронной торговой системе.

торговли на рынке ценных бумаг, не совмещающий деятельность по организации торговли с иными видами деятельности, за исключением депозитарной деятельности и деятельности по определению взаимных обязательств.

В мировой практике различают два основных вида бирж:

замкнутая биржа, в торгах на которой могут принимать участие лишь члены биржи;

биржа со свободным доступом посетителей.

Российским законодательством предусмотрено существование только замкнутых бирж, при этом членами фондовой биржи могут быть любые профессиональные участники рынка ценных бумаг. Порядок вступления в члены фондовой биржи, выхода и исключения из членов фондовой биржи определяется фондовой биржей самостоятельно на основании ее внутренних документов. Фондовая биржа вправе устанавливать количественные ограничения ее членов. Неравноправное положение членов фондовой биржи, временное членство, а также сдача мест в аренду и их передача в залог лицам, не являющимися членами данной фондовой биржи, не допускаются.

Фондовые биржи в России создаются в форме некоммерческого партнерства или акционерного общества, в связи с чем торговля организуется только между членами биржи. Другие участники рынка ценных бумаг могут совершать операции на бирже исключительно через посредничество членов биржи.

С целью допуска ценных бумаг к торгам на фондовой бирже предусмотрена специальная процедура допуска включения в список ценных бумаг, допущенных к обращению на бирже, именуемая листингом (исключение - делистинг).

Листинг - необходимое условие эффективной деятельности биржи, позволяющее осуществить отбор ценных бумаг определенной инвестиционной привлекательности. Данная процедура позволяет защитить инвесторов от недобросовестных эмитентов, обеспечить требование ликвидности рынка. Фондовая биржа самостоятельно устанавливает свои требования к ценным бумагам, их эмитентам, претендующим на включение в список ценных бумаг, допущенных к обращению.

Несмотря на различия, в основном требования, предъявляемые при прохождении процедуры листинга, касаются периода деятельности эмитента, правового статуса ценных бумаг, фи-

нансовых параметров (размер уставного капитала, собственного капитала, безубыточность деятельности, размер прибыли и др.); объема капитализации; количества акций, их распределения среди держателей и др.

В то же время Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» допускает, что ценные бумаги, не включенные в список обращающихся на фондовой бирже, могут быть объектом сделок на бирже в порядке, предусмотренном ее внутренними документами.

Допуск ценных бумаг к обращению на фондовой бирже предполагает их включение в котировальный лист для выставления соответствующих котировок. При этом под биржевой котировкой понимается определение курса ценных бумаг на фондовой бирже на основе сложившегося соотношения спроса и предложения на конкретные виды ценных бумаг.

Поскольку фондовые биржи в России создаются в форме некоммерческого партнерства или акционерного общества, то высшим органом управления является общее собрание членов биржи. Для управления биржей в период между собраниями ее членов выбирается биржевой совет. Он является контрольно-распорядительным органом текущего управления биржей и решает все вопросы ее деятельности, кроме тех, которые отнесены к компетенции общего собрания. Кроме того, общее собрание биржи избирает ревизионную комиссию, на которую возлагается проверка финансово-хозяйственной деятельности биржи.

Оперативное управление (руководство) текущей деятельностью биржи осуществляет исполнительная дирекция. При этом функциональные подразделения биржи представлены в основном расчетной (клиринговой) системой, депозитарной системой; торговой системой, непосредственно организующей и осуществляющей проведение торгов.

Для решения возникающих споров на фондовой бирже создается арбитражная комиссия; для допуска ценных бумаг к обращению на бирже — комиссия по допуску; для определения котировальных цен — котировальная комиссия; существуют также комиссии по правилам биржевой торговли и биржевой этике.

В зависимости от ряда факторов (разрыв в цене покупки и продажи, величина спроса и предложения, концентрация спроса и предложения) выбирается форма биржевых торгов. Как правило, это простой, обыкновенный и непрерывный аукционы. Прос-

той аукцион предполагает одностороннюю конкуренцию покупателей (продавцов) путем повышения (понижения) исходной цены ценных бумаг, выставляемых на продажу.

При проведении обыкновенного аукциона все покупатели предлагают свою цену одновременно, после чего заявки на покупку и продажу сводятся и ценные бумаги приобретаются покупателями, предложившими более высокие цены.

Проведение двойного аукциона возможно либо как непрерывный аукцион, при котором сделки осуществляются на основе определения компромисса между ценой спроса и предложения с использованием электронного табло, выкриков либо как залповый аукцион, при котором заявки на покупку и продажу постепенно накапливаются путем внесения в книгу заказов, а затем выносятся на торги в торговый зал.

К сделкам, реализуемым на фондовой бирже, можно отнести: кассовые (*spot*), сроком исполнения в зависимости от законодательства страны 2—5 дней, и сделки на срок (*future*). Сделки на срок, в свою очередь, можно разделить на форвардные, фьючерсные и опционные.

Сделки, имеющие своей целью немедленную поставку актива (предмет, лежащий в основе контракта), называются *кассовыми* или *спотовыми*.

Сделки, имеющие своим предметом поставку актива в будущем, называются *срочными*.

В срочном контракте контрагенты оговаривают все условия соглашения в момент его заключения. Срочный контракт относится к разновидности производных финансовых инструментов.

Предметом срочного контракта могут являться разнообразные активы: акции, облигации, векселя, банковские депозиты, индексы, валюта, товары.

Срочные сделки подразделяются на *твердые* и *условные*. Твердые — обязательны для исполнения. К ним относятся *форвардные* и *фьючерсные* сделки.

Условные сделки называют опционными или сделками с премией. Данный вид сделок предоставляет одной из сторон контракта исполнить или не исполнить данный контракт.

Опционом называют контракт, дающий право на покупку или продажу определенного числа акций по зафиксированной цене, действующей в течение всего указанного в контракте срока.

Покупатель контракта выплачивает его продавцу так называемую *опционную премию*, являющуюся не чем иным, как *ценой опциона*. Обычно премия указывается в расчете на одну акцию.

Опционы на покупку дают право на приобретение в любой момент контрактного срока указанных в контракте акций в установленном количестве по установленной цене.

Опционы на продажу действуют в противоположном направлении, позволяя сдавать указанные в контракте акции по фиксированной на срок действия контракта цене.

Размер премии, которую и в том, и в другом случае заплатит покупатель опциона, зависит от самых разных причин, среди которых:

- положение акций (данных) на рынке ценных бумаг;
- специфические особенности опциона;
- срок действия опционного контракта;
- соотношение спроса и предложения на опционном рынке.

Следует подчеркнуть важное *свойство опционов* — их *покупатель не обязан воспользоваться* приобретенным правом и непременно купить (или продать) соответствующие акции, но, если он действительно им не воспользуется, премию никто ему не вернет. Продавец опциона, получив премию, обязан исполнить условия контракта.

Форвардный контракт — соглашение между двумя сторонами о будущей поставке предмета контракта, которое заключается вне биржи. Все условия сделки оговариваются в момент заключения договора. Исполнение контракта происходит в соответствии с данными условиями в назначенный срок.

Форвардный контракт заключается, как правило, в целях осуществления реальной продажи или покупки соответствующего актива, в том числе в целях страхования поставщика или покупателя от возможного неблагоприятного изменения цены.

Фьючерсный контракт — соглашение между двумя сторонами о будущей поставке предмета контракта, которые заключаются на бирже.

Биржа сама разрабатывает его условия, которые являются стандартными для каждого конкретного вида актива. В связи с этим фьючерсные контракты высоколиквидны, для них существует широкий вторичный рынок, поскольку по своим условиям они одинаковы для всех инвесторов.

Заключение фьючерсных сделок, как правило, имеет своей целью не столько реальную поставку/приемку актива, сколько хеджирование позиций контрагентов, игру на разнице цен.

Во всех странах с развитым рынком ценных бумаг для определения общей тенденции в изменении курсов акций применяются специальные индикаторы — фондовые индексы. Наиболее известными из них являются: в США — индекс Доу-Джонса (Dow Jones Industrial Average) и индекс Стандарт энд Пуэрс (Standart & Poors 500 Stoc Price); в Великобритании — индекс Футси (Financial Times Stoc Indices, (footsie)); в Японии — индекс Никкей (Nikkei 225 Index); в Канаде — индекс Торонтской фондовой биржи (TSE 300 Composit Index) и др.

На российском информационном рынке существует два вида индексов. Это индексы, рассчитываемые участниками рынка, такими, как «Тройка Диалог», «Российский брокерский дом», CS First Boston, «Финансовый центр «Грант», «РИНАКОПлюс» и др., с одной стороны, и независимыми информационными и консалтинговыми агентствами (АК&М, «Скейт-Пресс», Интерфакс) — с другой.

Значения индексов рассчитываются на основе информации о реальных сделках. Однако участники рынка при расчете своих индексов, как правило, исходят из собственных сделок по узкой группе акций. Поэтому индексы, предлагаемые инвестиционными компаниями, в большей степени отражают стоимость конкретного инвестиционного портфеля и спекулятивные действия отдельных участников, а не общие тенденции на фондовом рынке.

В настоящее время наиболее известными российскими фондовыми индексами являются индексы АК&М (рассчитываются агентством АК&М), MT Index ASP (рассчитывается агентством «Скейт-Пресс») и группа индексов Interfaks (рассчитывается агентством Интерфакс), индекс РТС (рассчитывается фондовой биржей Российские торговые системы), индекс ММВБ (рассчитывается Московской международной валютной биржей). Следует отметить, что все агентства при этом оперируют разной по степени достоверности информацией. Агентство «Анализ, консультации и маркетинг» (АК&М) разработало методику, суть которой состоит в следующем.

Рассчитываются три индекса: банковский, промышленный и сводный. В банковский список включены наиболее крупные

банки, в список промышленных компаний включены 24 предприятия. Сводный индекс рассчитывается по 35 позициям - компании двух предыдущих списков и ряд предприятий других отраслей. Базовая дата, с которой начинается отсчет, — 1 сентября 1993 г. В основу определения индексов положена методика компании Standart & Poors. В расчете определяется изменение цены акций по сравнению с базовой датой и «взвешивается» на долю рыночной стоимости всех акций каждого внесенного в листинг эмитента. Таким образом, индекс характеризует изменение средней цены акции. Данные об изменении индексов АК&М публикуются в некоторых отечественных средствах массовой информации. При выборе эмитентов, включаемых в такие списки, как правило, определяют предприятия, поведение акций которых наиболее точно отражает поведение рынка в целом (для свободных индексов) или рынка акций существующей отрасли (для отраслевых индексов).

Одним из основных критериев отбора, который учитывают практически все составители индексов, является рыночная капитализация компании*. И это естественно, поскольку именно акции наиболее крупных предприятий влияют на состояние фондового рынка. Однако специфика российского рынка корпоративных ценных бумаг заключается в том, что в связи с малой ликвидностью рынка существует проблема получения реальных цен и как следствие рыночной стоимости предприятия.

Вместо обычных цен сделок, заключаемых в рамках биржи или торговой системы, которые используются при расчете большинства известных индексов, признанных во всем мире, в России даже получение достаточно надежных котировок представляет проблему. Ведь известно, что котировочные цены, представляемые брокерскими и инвестиционными компаниями, зависят от той «ниши», которую занимает на рынке данная компания. Поэтому включение в расчет индекса котировок от компаний, принадлежащих различным уровням, приводит к «размыванию» реальной цены акции. Выходом изданной ситуации может служить рейтинг инвестиционных и брокерских компаний, который позволит составителям индексов выбрать компании, чьи котировки наиболее точно определяют ситуацию на рынке.

* Показатель капитализации выражается произведением текущей цены на общее количество обыкновенных акций.

Малая ликвидность российского рынка акций приводит также к тому, что при выборе предприятий, включаемых в расчет индекса, необходимо учитывать ликвидность акций и их долю на рынке. Недостаточная информационная открытость отечественного рынка акций порождает еще такую проблему, как получение точной информации о размещенных, размещаемых и планируемых к размещению эмиссиях, что, в свою очередь, приводит к неправильной оценке рыночной стоимости предприятий.

С точки зрения базы измерения индексы также могут быть различными: одни из них могут представлять рынок в целом (сводные индексы), другие — контролируют отрасль и сектор рынка (отраслевые индексы).

При этом методика расчета индексов может быть различна. Метод капитализации оценивает отношение суммарной рыночной капитализации предприятий, акции которых включены в базу для расчета на текущую дату к аналогичному показателю на базовую дату. Под капитализацией одного эмитента понимается произведение текущей рыночной стоимости его акций на общее их количество. При этом методе необходимо делать различие между привилегированными и обыкновенными акциями. К наиболее известным индексам, построенным по методу капитализации, относятся индексы S&P500 и S&P400 (предложены рейтинговым агентством Standart & Poors) и свободный индекс Нью-Йоркской фондовой биржи (NYSE Composite Index).

На российском рынке по этому методу строятся индексы АК&М, MT-Index, ASP, группа индексов Interfaks, индексы, рассчитываемые CS First Boston, индекс РТС и индекс ММВБ.

Метод построения средних арифметических основан на вычислении среднего взвешенного значения текущих цен акций, включенных в базу расчета. На основе метода средних геометрических строятся известные индексы компании Доу-Джонс и Токийской фондовой биржи (Никкей 225). Этот метод в настоящее время практически неприемлем для российского фондового рынка в силу очень сильного разброса цен на акции различных предприятий. Когда курсовые акции из базы для расчета отличаются в сотни и тысячи раз, индекс, построенный по этому методу, показывает поведение лишь наиболее дорогих бумаг.

На основе метода средних геометрических строится, к примеру, индекс The Value Line Composite Index. Модели на основе сред-

ней геометрической позволяют делать некоторые оценки. Однако когда текущие цены различных эмитентов отличаются более чем в 2—3 раза, результаты подобных моделей становятся некорректными. Поэтому диапазон среднегеометрической модели для изучения российского фондового рынка также ограничен.

3. Дивидендная политика. Капитализация фондов

Дивиденды - один из видов дохода инвестора, который он может получить в результате вложения средств в акции акционерного общества. Акционеры-владельцы как обыкновенных, так и привилегированных акций имеют право на получение дивидендов.

Дивиденды в зависимости от периода их выплаты делятся на промежуточные, ежеквартальные, полугодовые и годовые. Размер промежуточного дивиденда по акциям каждой категории (типа) определяются Советом директоров (наблюдательным советом) общества. Размер годовых дивидендов определяется общим собранием акционеров по рекомендации Совета директоров (наблюдательного совета) общества. При этом размер годовых дивидендов не может быть больше рекомендованного данным органом управления и меньше выплаченных промежуточных дивидендов. Дивиденд определяется в расчете на одну акцию.

Принятие решения о выплате (объявлении) дивидендов по всем размещенным акциям является правом, а не обязанностью акционерного общества. Поэтому владельцы акций не вправе требовать их выплаты, если общество не приняло такого решения.

Дивидендная политика существенно влияет на капитализацию* акционерного общества (фондов), поэтому оптимальная дивидендная политика должна быть направлена на максимизацию рыночной стоимости фирмы, в том числе на максимизацию совокупного богатства акционера.

С учетом этого должна решаться задача оптимизации распределения чистой прибыли на цели реинвестирования и выплаты дивидендов. Инвестирование средств ведет к росту рыночной стоимости акций общества, выплата дивидендов ведет к возрастанию спроса на данные акции и соответственно возможному рос-

* Капитализация одной акции — стоимость этой акции по биржевому курсу. Капитализация акционерного общества - произведение курсовой стоимости акций компании на число акций, составляющих ее акционерный капитал.

ту их рыночной стоимости. На получение оптимальных решений существенно влияют размер чистой прибыли и потребности в денежных средствах, необходимых для расширения производства, его реконструкции, ремонта и т.п.

Упрощенно можно сформировать четыре варианта распределения прибыли:

- 1) 100% прибыли реинвестируется, 0% - доход акционеров;
 - 2) 0% прибыли реинвестируется, 100% - прибыли в доход акционеров;
 - 3) X% прибыли реинвестируется, покрывая на 100% потребности в инвестициях; оставшиеся Y% прибыли в доход акционеров:
- $$(X + Y)\% = 100\% \text{ прибыли};$$
- 4) Y% прибыли - в доход акционеров; оставшиеся X% прибыли — реинвестирование (в случае недостатка инвестиционных средств - привлечение новых источников):
- $$(X + Y)\% = 100\% \text{ прибыли}.$$

Существует ряд подходов в теории дивидендной политики, два из которых наиболее показательны¹. Один из наиболее известных носит название «Теория начисления дивидендов по остаточному принципу» (Residual Theory of Dividends). В его основе идея о существовании так называемого эффекта клиентуры (Client Effect), согласно которой акционеры в большей степени предпочитают стабильность дивидендной политики, а не получение каких-то экстраординарных доходов.

Считается, что величина дивидендов не влияет на изменение совокупного богатства акционеров, поэтому оптимальная стратегия дивидендной политики заключается в том, что дивиденды можно начислять после того, как проанализированы все возможности для эффективного реинвестирования прибыли.

Следовательно, если всю прибыль целесообразно использовать для реинвестирования, дивиденды не выплачиваются совсем. Напротив, если у предприятия нет приемлемых инвестиционных проектов, прибыль в полном объеме направляется на выплату дивидендов. Таким образом, дивиденды выплачиваются только в том случае, если за счет прибыли профинансированы все приемлемые инвестиционные проекты.

¹ См.: Ковалев В. В. Финансовый анализ: Управление капиталом. Выбор инвестиций. Анализ отчетности. М., 1996. С. 253 — 255.

Авторы рассматриваемого подхода Ф. Модильяни и М. Миллер считают, что дисконтированная цена обыкновенных акций после финансирования за счет прибыли всех приемлемых проектов плюс полученные по остаточному принципу дивиденды (D) в сумме эквивалентны цене акций (Ц) до распределения прибыли.

Иными словами, сумма выплаченных дивидендов примерно равна расходам, которые в этом случае необходимо понести для изыскания дополнительных источников финансирования.

Автор другой концепции М. Гордон считает, что «лучше синица в руках, чем журавль в небесах», поскольку инвесторы, исходя из принципа минимизации риска, всегда предпочитают текущие дивиденды возможному будущим, равно как и возможному приросту акционерного капитала. Следует отметить, что какого-то единого формализованного алгоритма принятия решений в области выработки дивидендной политики не существует. Однако имеется ряд факторов, учет которых необходим, в том числе ограничения правового характера, которые определены в России Законом «Об акционерных обществах» (гл. 5, ст. 42, 43).

Кроме того, известна практика, когда в учредительных документах оговаривается минимальная доля текущей прибыли, обязательная к реинвестированию.

Возможны также ограничения в связи с интересами акционеров. Ключевой принцип финансового управления - принцип максимизации совокупного дохода акционеров. Величина его за истекший период складывается из суммы полученного дивиденда и прироста курсовой стоимости акций.

Поэтому, определяя оптимальный размер дивидендов, директорат и акционеры должны оценивать, как величина дивидендов может повлиять на цену предприятия в целом. В частности, цена предприятия выражается в рыночной цене акций, которая зависит от многих факторов: общего финансового положения компании, размера выплачиваемых дивидендов, темпа их роста и др.

4. Взаимосвязь рынка ценных бумаг с денежным и кредитными рынками

Финансовый рынок включает: денежный рынок - под которым понимается рынок краткосрочных обязательств (до 1 года), в том числе казначейские и коммерческие векселя, а также рынок

капиталов, включающий средне- и долгосрочные кредиты, а также рынок ценных бумаг (акции, облигации).

Таким образом, рынок ценных бумаг — составляющая как денежного рынка, так и рынка капиталов.

При этом взаимосвязь РЦБ с денежным рынком и кредитным рынком осуществляется посредством выпуска и обращения долевых и долговых ценных бумаг, т.е. акций, облигаций, векселей, обеспечивающих решение задачи мобилизации и перераспределения временно свободных денежных средств с целью инвестирования в экономически эффективные проекты.

В соответствии с Федеральным законом «О рынке ценных бумаг» *акция* — эмиссионная ценная бумага, закрепляющая права ее владельца (акционера) на получение части прибыли акционерного общества в виде дивидендов на участие в управлении акционерным обществом и на часть имущества, остающегося после его ликвидации. Выпуск акций на предъявителя разрешается в определенном отношении к величине оплаченного уставного капитала эмитента в соответствии с нормативом, установленным Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг.

Облигация — эмиссионная ценная бумага, закрепляющая право ее держателя на получение от эмитента облигации в предусмотренный ею срок ее номинальной стоимости и фиксированного в ней процента от этой стоимости или иного имущественного эквивалента. Облигация может предусматривать иные имущественные права ее держателя, если это не противоречит законодательству РФ.

Выпуск эмиссионных ценных бумаг — совокупность ценных бумаг одного эмитента, обеспечивающих одинаковый объем прав владельцам и имеющих одинаковые условия эмиссии (первичного размещения).

Акции как долевые ценные бумаги и облигации как долговые ценные бумаги имеют одну общую черту — они соответствуют всем признакам, характерным чертам капиталовложений¹:

- 1) инвестиции обычно подразумевают значительные финансовые затраты;
- 2) отдача от инвестиций может быть получена в течение нескольких лет в будущем;

¹ См.: Норткотт Д. Принятие инвестиционных решений/ Пер. с англ.; Под ред. А.Н. Шохина. М., 1997.

3) в предсказании результатов капитальных вложений обязательно присутствуют элементы риска и неопределенности;

4) те инвестиции, которые обычно рассматриваются как капиталные вложения, предполагают приобретение оборудования, расширение производственных возможностей или любые другие затраты, которые непосредственно связаны с повышением способности предприятия достигать своих стратегических или оперативных (тактических) целей.

В то же время привлечение инвестиционных ресурсов посредством акций и облигаций имеет свои специфические черты, определяющие, в свою очередь, особенности работы с ними на всех этапах, начиная с принятия решения о выпуске и заканчивая регистрацией отчета об итогах выпуска.

Отличительной особенностью акций является то, что вторичная и последующие эмиссии, при удачном размещении, могут обеспечить запланированное привлечение денежных ресурсов, которые никогда в дальнейшем не возвращаются инвесторам (не учитывая возможных выплат дивидендов), как другие заемные средства. Предполагается лишь соблюдение отчетности перед акционерами об их целевом использовании и полученной эффективности вложений. В то же время в России вторичная и последующие эмиссии акций не имеют пока широкого распространения.

К причинам такого положения дел можно отнести определенную трудоемкость и длительность мероприятий по подготовке, выпуску и размещению ценных бумаг. Однако далеко не последними причинами, сдерживающими последующие эмиссии, является боязнь ряда руководителей потерять контрольный пакет, т.е. рычаги управления предприятием, а также нежелание предоставлять требуемую при подготовке эмиссии подробную информацию о финансово-хозяйственной деятельности предприятия, долевом участии руководителей в уставном капитале и т.д.

Эмиссия облигаций не представляет для руководителей опасности с точки зрения изменения долевого участия руководителей в уставном капитале общества. Однако решение об эмиссии облигаций требует особой тщательности, ответственности, поскольку данный вид ценной бумаги предполагает возврат денежных средств инвестору в строго указанные сроки, причем как основной суммы вклада, так и процентов. В этом плане эмитент (юридическое лицо или органы исполнительной власти либо органы мест-

ного самоуправления, выпускающие ценные бумаги и несущие от своего имени обязательства перед их владельцами) очень четко должен представлять себе источники покрытия произведенного займа, а также все процессы, связанные с ним, в том числе сроки. Эти сроки не могут быть очень большими (в России, как правило, не более года), так как инвестору сложно решиться вкладывать деньги в условиях неопределенного будущего, и не могут быть маленькими (как правило, не менее полугода), поскольку эмитенту сложно в такие сроки реализовать инвестиционный проект и получить от него ожидаемый экономический эффект.

Номинал (нарицательная стоимость) должен быть назначен так, чтобы он был наиболее удобен с точки зрения покупательных способностей инвесторов (прежде всего физических лиц) и в то же время минимизировал бы издержки эмитента на документарный выпуск.

Величина дохода на капитал, вложенный инвестором, предполагает, что, с одной стороны, предлагаемый доход должен быть конкурентоспособен по сравнению с другими ценными бумагами, с другой — реален, т.е. должен обеспечиваться соответствующими доходами от реализации инвестиционного проекта или другими источниками, обеспечивающими покрытие произведенного займа.

Непродуманность, недостаточный учет факторов, влияющих на эффективность эмиссионной деятельности предприятия, может привести к неисполнению обязательств эмитента перед инвестором. Очевидно, что в этом случае последующие эмиссии, на которые может решиться подобный эмитент, не будут иметь успеха.

Таким образом, потенциально возможности акций и облигаций как средства привлечения инвестиционных ресурсов очень велики.

Одним из весьма привлекательных инструментов рынка ценных бумаг является вексель, обеспечивающий решение целого ряда вопросов, возникающих в ходе экономических перемен, в частности, использование векселя как средства привлечения денежных ресурсов для нужд предприятия. В сравнении с акциями и облигациями привлечение денег при помощи векселей имеет свои отличия. Во-первых, сроки привлечения — они, как правило, реально не превышают полгода-год; во-вторых, объемы привлекаемых ресурсов потенциально не столь велики, как при эмиссии акций и облигаций.

За время проведения реформ в нашей стране наиболее активно распространилась практика использования векселей в 1995—1996 гг. По данным Банка России, коммерческие банки в 1995 г. выпустили в общей сложности векселей на сумму 114 трлн руб. (неденоминированных). Выпуск векселей субъектами РФ оценивался в 50 трлн руб., количество векселей, выпущенных предприятиями, оценке не поддается. Предположительно в 1995 г. было выпущено векселей на несколько сот триллионов рублей (неденоминированных). Цели выпуска векселей были следующими:

- пополнение оборотных средств предприятий и бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований;

- привлечение денежных средств как юридических, так и физических лиц, что в принципе создает все условия для создания вексельных «пирамид»;

- взаимозачеты между предприятиями, что позволяет предприятиям, по сути, подлежащим банкротству, «прощать» друг другу давно просроченную и безнадежную задолженность;

- сокращение задолженности по заработной плате.

Отсутствие должного контроля за процессами, происходящими в сфере вексельного обращения, привело, наряду с такими положительными моментами, как снижение недоимки по платежам в бюджет, сокращение взаимной задолженности субъектов хозяйствования, к значительным отрицательным последствиям. Основным отрицательным результатом явилось то, что неконтролируемые вексельные «схемы» ухудшили платежную дисциплину предприятий и поставили соответствующие бюджеты в сложное финансовое положение в связи со значительными недопоступлениями наличных денежных средств.

Огромную роль в прекращении неконтролируемого выпуска необеспеченных векселей сыграл Закон «О переводном и простом векселе», принятый Государственной Думой 21 февраля 1997 г. Статья 2 гласит: «По переводному и простому векселю вправе обязываться граждане Российской Федерации и юридические лица Российской Федерации».

Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, городские, сельские поселения и другие муниципальные образования имеют право обязываться по переводному и простому векселю только в случаях, специально предусмотренных Федеральным законом.

По переводному и простому векселю, выпущенному Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, городскими, сельскими поселениями и другими **муниципальными** образованиями до вступления в силу настоящего Федерального закона, сохраняются ранее установленные обязательства его погашения».

Несмотря на значительное снижение объемов эмиссии векселей в последующие периоды, в связи с выходом вышеназванного закона, более того, после событий 17 августа 1998 г., вексель остался одним из наиболее востребованных инструментов финансового рынка. Это объясняется, прежде всего, тем, что вексель при его применении, в целях фактического совершения хозяйственных и экономических операций, является надежным и эффективным инструментом. Главное, чтобы все стороны, участвующие в процессе обращения векселя, использовали его адекватно тем задачам, для которых он исторически предназначен.

В настоящее время на рынке ценных бумаг сложилась ситуация, отражающая общий характер состояния экономики России.

Выводы

Рынок ценных бумаг является альтернативным источником привлечения компаниями инвестиционных ресурсов посредством выпуска и размещения долговых и долевых ценных бумаг.

Для эффективного функционирования рынок ценных бумаг должен иметь соответствующую структуру; предоставлять услуги, необходимые участникам рынка; оперировать ценными бумагами, востребованными в экономике страны; обеспечивать условия, привлекательные для выпуска и размещения ценных бумаг.

Важнейшим условием обеспечения прозрачности информации о сделках и эмитентах, выявления равновесной цены, устранения конфликта интересов участников рынка является развитие биржевой торговли.

Проведение операций на рынке ценных бумаг должно обеспечивать участникам торгов возможность снижения рисков путем развития, наряду с кассовыми сделками, инструментов срочного рынка.

Возникновение фондовых индексов вызвано желанием участников рынка ценных бумаг моделировать поведение акций компаний на основе соответствующих статистических данных. Наличие разных видов фондовых индексов обусловлено характером

ценных бумаг, для анализа поведения которых используется соответствующий индекс.

Дивидендная политика — эффективный инструмент корпоративного управления. Однако не существует универсального подхода к формированию дивидендной политики компаний. Ее разработка предполагает учет специфики, особенностей, присущих каждой конкретной компании.

Взаимосвязь рынка ценных бумаг с денежным и кредитным рынком осуществляется посредством выпуска и обращения доле-вых и долговых ценных бумаг, обеспечивающих мобилизацию и перераспределение инвестиционных ресурсов.

Контрольные вопросы и задания

1. Какие основные виды ценных бумаг обращаются на первичном и вторичном фондовом рынке?
2. Какие составляющие структуры рынка ценных бумаг вы знаете?
3. Назовите методы расчета фондовых индексов. Какие основные параметры используются для их расчета?
4. Какие ценные бумаги используются для привлечения инвестиций? Объясните механизм.
5. Какие виды профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг вы знаете? Кратко их охарактеризуйте.
6. Какие основные требования со стороны органов государственной власти предъявляются к регистрации и деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг?
7. Что такое дивидендная политика? Раскройте ее содержание на примере конкретного акционерного общества.
8. Проанализируйте определение ценных бумаг, сформулированное в Гражданском кодексе РФ. Выделите дополнительные качества, при наличии которых документы могут признаваться ценными бумагами. Сформулируйте основные задачи, которые решаются с использованием ценных бумаг.
9. Назовите три признака, которые позволяют считать ценные бумаги эмиссионными. Сформулируйте основные отличия выпуска и размещения эмиссионных и прочих ценных бумаг.
10. Обоснуйте роль и значимость рынка ценных бумаг для развития финансового рынка страны. Проанализируйте динамику

экономического роста и объемов рынка ценных бумаг с 1995 г. по настоящее время.

Список литературы

- Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. I и II. М., 1997.
- Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ (в ред. от 15 апреля 2006 г.) «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.
- Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ (ред. от 31 декабря 2005 г.) «Об акционерных обществах» (принят 24 ноября 1995 г. (с изм. и доп., вступившими в силу с 1 марта 2006 г.) // Там же. 1996. № 1. Ст. 1.
- Федеральный закон от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ (ред. от 12 июня 2005 г.) «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. 1999. № 10. Ст. 1163.
- Ковалев В. В. Финансовый анализ: управление капиталом. Выбор инвестиций. Анализ отчетности. М., 1996.
- Миркин Я. Рынок ценных бумаг: воздействие фундаментальных факторов, прогноз и политика развития. М., 2002.
- Практикум по курсу «Ценные бумаги»: Учебное пособие / Под ред. В.И. Колесникова, В.С. Торкановского. М., 2000.
- Ческидов Б.М. Модели рынков ценных бумаг. СПб., 2006.
- Шевченко Г.Н. Правовое регулирование ценных бумаг: Учебное пособие. М., 2003.

©Суржко А.В.

Глава 19

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ВАЛЮТНО-КРЕДИТНЫЕ
И ФИНАНСОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ**I. Мировая финансовая система:
этапы развития**

Международные или мировые финансы — это широкое понятие, охватывающее валютные, кредитные, финансовые отношения мирового хозяйства и их организационные формы.

В сфере международных финансов осуществляются все финансовые операции и международные расчеты, реализуются все финансовые потоки международно-экономических отношений.

Международные финансы зарождаются и эволюционируют в процессе развития общественного воспроизводства, выступая в форме, адекватной достигнутому уровню развития мирового хозяйства. Они принимают форму определенной системы, представляющей собой совокупность организационных и правовых элементов валютных, кредитных и финансовых отношений в МЭО.

Процессами, которые предопределили развитие международных финансов, стали:

углубление процессов международного разделения труда;

становление мирового рынка и рост международной торговли;

рост международного движения капитала и возникновение новых финансовых инструментов;

формирование мирового хозяйства;

усиление интеграции хозяйственных связей, переходящих в глобализацию.

Глобализация — основная черта современного мира, которая предопределяет функционирование международных финансов.

Глобализацию можно охарактеризовать как совокупность протекающих в общемировом масштабе взаимосвязанных процессов, в каждом из которых имеются механизмы саморегуляции.

Саморегуляция, в свою очередь, означает, что любое, даже малое, возмущение или воздействие в любой точке мира обязательно отражается на ходе процессов планетарного масштаба, выводя их из равновесия; в ответ глобальный мир вырабатывает компенсаторные реакции.

Центральным звеном мировой финансовой системы является *валютная система* — законодательно закреплённая форма валютных отношений.

Главными задачами международной валютной системы является обеспечение расчетов между странами, участвующими в международных валютных отношениях, и регулирование их платежных балансов.

Валютная система должна обеспечивать адекватные данному периоду международных финансов национальные и международные механизмы регулирования валютных курсов, условия конвертируемости валют, режимы валютных курсов, международную валютную ликвидность, а также международные кредитные средства и инструменты международного рынка ценных бумаг. При этом национальная валютная система как форма организации валютных отношений, закреплённая национальным законодательством, первична по отношению к международной, положения которой закреплёны международными соглашениями.

Мировая валютная система, являющаяся во многом отражением конкретного исторического периода, в который были приняты соответствующие соглашения, претерпела определенную эволюцию.

С 1865 г. в Европе функционировал Латинский платежный союз, который объединял Францию, Италию, Швейцарию, Бель-

гию, Грецию и Папскую область на основе серебряного стандарта французского франка. Латинский платежный союз распался в связи с переходом от серебряного стандарта к золотому.

Первой мировой валютной системой считается *Парижская*, положения которой были юридически оформлены межгосударственным **соглашением** на Парижской конференции в 1867 г.

В основу Парижской валютной системы был положен золотомонетный стандарт, в соответствии с которым каждая из национальных валют имела золотое содержание. В соответствии с золотым содержанием устанавливались золотые паритеты, и любую из валют можно были конвертировать в золото, осуществлялась свободная продажа золота на мировом рынке и его ввоз.

Валютный курс для валют устанавливался свободно плавающим, складывающимся под действием закона спроса и предложения, ограниченным «золотыми точками», которые представляют собой пределы отклонения валютных курсов от монетных паритетов, определявшихся величиной расходов по транспортировке золота из одной страны в другую. После отмены золотого стандарта, перехода промышленно развитых стран к бумажному денежному обращению «золотые точки» утратили свое значение.

В России золотомонетный стандарт утвердился в 1897 г., после проведения денежной реформы С.Ю. Витте.

Система золотомонетного стандарта фактически утратила свое значение с началом Первой мировой войны. Правительства европейских стран стали широко прибегать к кредитным средствам для финансирования военных действий и прекратили обмен национальных валют на золото, установив принудительный курс.

Золото стало перемещаться в США в счет уплаты за товары, следствием чего стало нарушение соотношения золотого запаса в европейских странах и их денежной массы, возникла инфляция, потребовались новые принципы финансового устройства мира, способные устранить происходящие в рамках действующей валютно-финансовой системы негативные процессы.

Парижская валютная система была достаточно стабильной, но не гибкой, что имеет отрицательное значение при кризисах, так как для того, чтобы изменить валютный курс национальной денежной единицы, страна должна была изменять свой золотой запас.

Быстро растущие товарные и финансовые рынки требовали более гибких и адекватных инструментов, чем золото. Свободное

хождение золотых монет позволяло использовать их в качестве предмета накопления, и значительная часть золота оседала в хранилищах.

Победители в Первой мировой войне 1914-1918 гг. — США, Франция и Великобритания в 1922 г. собрались в Генуе на Международную конференцию и провозгласили *вторую международную валютную систему — Генуэзскую*. Ее основой стали золото и девизы - валюты ведущих национальных экономик.

Золотые паритеты сохранялись для всех валют, но конвертация в золото валют США, Франции и Великобритании могла осуществляться непосредственно, а остальные валюты обменивались на золото косвенно, т.е. через иностранные валюты. Могущественная довоенная золотая марка была вытеснена с рынка ведущих мировых валют. Для всех валют был восстановлен режим свободно плавающих курсов.

Важнейшим достижением Генуэзской валютной системы явилось то, что валютное регулирование в виде международных конференций и совещаний стало активным элементом мировой финансовой системы.

Золотодевизный стандарт постепенно трансформировался в золотослитковый стандарт, что подразумевало обмен банкнот на золото лишь при условии обмена на крупную сумму: в Великобритании на 1700 фунтов стерлингов, во Франции на сумму не менее 215 тыс. франков.

Золото при золотослитковом и золотодевизном стандартах обладало всеми функциями денег, за исключением функции средства обращения, но золотодевизная система показала себя более гибкой, чем золотомонетная.

Постепенно деньги в обращении стали превышать золотые запасы государств, началась инфляция. Золото по-прежнему перемещалось в США, которые к 1924 г. сконцентрировали у себя более 40% общемировых запасов.

Принципы, на которых основывалась Генуэзская валютная система, окончательно перестали удовлетворять новым требованиям мировых финансов в период мирового валютного кризиса 1929-1933 гг. Валюты перестали размениваться на золото. В 1931 г. большинство стран ввели жесткий валютный контроль, и мировая валютная система распалась на три блока: долларовой, стерлинговой и зону французского франка.

В 1939 г. разразилась Вторая мировая война, и попытки стабилизировать валютную систему прекратились. Все курсы валют были заморожены, товары и оружие продавались только на золото, валютный курс утратил активную роль в международных экономических отношениях.

Третьей мировой валютной системой (1944) стала Бреттон-Вудская система. Разработка ее принципов велась английскими (Дж. М. Кейнс) и американскими (ГД. Уайт) специалистами. В основу был положен американский вариант.

В соответствии с этой системой провозглашалось введение золотодолларового стандарта. В качестве резервных валют использовались доллар США и английский фунт стерлингов, после ослабления фунта - только доллар. СССР по политическим соображениям не воспользовался положением победителя во Второй мировой войне, вследствие чего, невзирая на реальную возможность, рубль не стал резервной валютой.

Для придания статуса главной резервной валюты доллару казначейство США продолжало обмен долларов на золото иностранным центральным банкам и правительствам по официальному курсу 1934 г.: 35 долларов за 1 тройскую унцию - 31,1034 г.

Курс валют стран, подписавших соответствующие соглашения, фиксировался к доллару в рамках $\pm 1\%$; девальвация более 10% по отношению к доллару допускалась только с разрешения МВФ.

22 июля 1944 г. на специальной сессии ООН был создан Международный валютный фонд — орган международного регулирования мировой валютной системы.

2. Международный валютный фонд

Международный валютный фонд (МВФ) - специализированное учреждение ООН, предназначенное для регулирования валютно-кредитных отношений государств-членов (число которых на 12 июня 2006 г. составляет 184) и оказания им финансовой помощи при валютных затруднениях, вызываемых дефицитом платежного баланса, путем предоставления им краткосрочных и среднесрочных кредитов в иностранной валюте.

Руководящие органы располагаются в Вашингтоне (США). В соответствии с Уставом МВФ его целями являются:

развитие международного сотрудничества в области валютной политики;

содействие сбалансированному росту в области валютной политики и сбалансированному росту мировой торговли для обеспечения высокого уровня занятости и доходов, для развития производственного потенциала стран-членов;

поддержание стабильности валют и упорядочение валютных отношений между государствами-членами, воспрепятствование девальвации валют в результате конкуренции;

участие в создании системы многосторонних платежей.

Высшим руководящим органом МВФ является Совет управляющих, в котором каждая страна представлена управляющим или его заместителем. Совет решает ключевые вопросы деятельности МВФ: внесение изменений в статьи Соглашения, прием и исключение членов, пересмотр долей в капитале, выборы исполнительных директоров.

Количество голосов в МВФ определяется его долей в совокупном капитале фонда, которая называется квотой. Для расчета величины квоты используются такие показатели, как ВВП страны, величина ее золотовалютных резервов и внешнеэкономические позиции. Три четверти квоты государства вносятся национальной валютой и называются кредитной долей, остальная четверть вносится государством в свободно конвертируемой валюте и называется резервной долей. Ее государство может получить по первому требованию при возникновении потребности.

От величины квоты зависит количество голосов государства на сессиях МВФ и объем кредитов, получаемых государством от МВФ. При вступлении в МВФ каждое государство получает 250 основных голосов плюс 1 дополнительный голос за каждые 100 тыс. СДР квоты. Решения по обычным вопросам принимаются простым большинством голосов, а по стратегическим - квалифицированным, составляющим 85%. США, квота которых самая большая, имеют 17,4% голосов, практически располагают правом вето и имеют возможность заблокировать любое важнейшее решение на общей сессии управляющих МВФ.

Как следует из табл., Россия входит в десятку стран с наибольшими квотами, и ее величина позволяет России иметь представителя во Временном комитете Совета управляющих МВФ и одного сменного директора из двадцати четырех в Исполнительном совете МВФ.

Таблица 1

Десять государств — членов МВФ с
наиболее крупными квотами

1992 г. (на момент вступления России в МВФ)	%	12 июня 2006 г.	%
США	18,40	США	17,40
Великобритании	6,36	Япония	6,24
Германия	5,55	Германия	6,09
Франция	4,60	Великобритания	5,03
Япония	4,34	Франция	5,03
Саудовская Аравия	3,29	Италия	3,31
Канада	3,02	Саудовская Аравия	3,27
Италия	2,99	Канада	2,98
Россия	2,95	Россия	2,79
Китай,	2,46	Нидерланды	2,42
Остальные страны	46,13	Остальные страны	45,44
Всего квот, млрд СДР	103,0	Всего квот, млрд СДР	213,48

Рассчитано по: IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors, Last update: June 12, 2006 // <http://www.imf.org/>.

Международный банк реконструкции и развития был образован одновременно с МВФ на основе Бреттон-Вудских соглашений в 1944 г. Он начал функционировать в 1946 г. Вместе с подразделениями: Международной ассоциацией развития- МАР (1960), Международной финансовой корпорацией - МФК (1956), Многосторонним агентством гарантирования инвестиций — МАГИ (1988) и Международным центром по урегулированию инвестиционных споров — МЦУИС (1966) — составляет группу Всемирного банка (ВБ). Его цель — кредитовать отрасли реальной экономики стран-участниц, способствуя их доступу на мировой финансовый рынок. Членом МБРР может стать только страна - член МВФ.

Россия вступила в МВФ и стала членом Международного банка реконструкции и развития в 1992 г. В период с 1992 по 1998 г. Россия активно наращивала долговую зависимость от МВФ (19,3 млрд долл.) и Всемирного банка (6,1 млрд долл.). В 1998 г. долг России этим организациям составлял 25,4 млрд долл. После дефолта кредиты МВФ России не предоставлялись. В 2005 г. Россия досрочно погасила весь свой долг МВФ, составлявший на начало 2005 г. 3,6 млрд долл.

Кредитами Всемирного банка Россия продолжает пользоваться. На текущий момент их общий объем составляет 5,3 млрд долл.

Сотрудничество со Всемирным банком интересно России не только с финансовой точки зрения, но в основном из-за возможности привлечения специалистов этой организации, имеющих высочайшую квалификацию.

К началу 80-х гг. XX в. золотые запасы перераспределились в пользу Европы (около 47 млрд долл.). Произошло снижение доверия к доллару из-за увеличившегося дефицита платежного баланса США. Появление новых финансовых центров в Европе и Японии привели к утрате лидерства США в области мировых финансов.

Начался мировой валютный кризис. Общемировые процессы, которые имели негативные последствия в валютно-финансовой сфере, заключались в том, что инфляция, ее различные темпы в разных странах, хронический дефицит платежного баланса в одних странах и его активное сальдо в других вызывали значительные колебания валютных курсов.

Валютная система, основанная на одной резервной валюте — долларе, пришла в противоречие с глобализацией и интеграционными процессами.

Покрытие дефицита платежного баланса США национальной валютой увеличивало рост долга США, а отказ от девальвации доллара привел к перекосам режима фиксированных курсов.

Развивающийся лавинообразно рынок евродолларов стал источником «горячих» капиталов, доллары наводнили мир в противовес стремлению стран к золоту и устойчивой, твердой валюте.

Все эти процессы привели к необходимости создания новой валютно-финансовой структуры, которая была закреплена в 1976 г. на Ямайском совещании МВФ и стала *четвертой официально провозглашенной мировой валютной системой*.

В соответствии с принципами ямайской системы была официально закреплена демонетизация золота.

Странам предоставлялось право свободного выбора режима валютного курса, в результате чего 19 стран с наиболее развитыми экономиками, включая США, Канаду, Великобританию и Японию, выбрали режим свободного плавления валютного курса. 39 стран фиксировал курс своей валюты к доллару, некоторые — к английскому фунту.

Вместо золотодевизного стандарта был введен стандарт СДР (SDR - Special Drawing Rights — специальные права заимствования).

ния, международная счетная единица МВФ). Она эмитируется Международным валютным фондом и выступает как база паритета (соотношения) валют стран-членов. До 1974 г. имела золотое содержание, с 1974 г. стоимость СДР определялась ежедневно на основе «корзины» из 16 валют, с 1981 г. — на основе «корзины» из 5 валют (доллар США, марка ФРГ, французский франк, японская иена, английский фунт стерлингов), с января 1999 г. с введением валюты евро - на основе «корзины» из четырех валют (доллар США, евро, японская иена, английский фунт стерлингов). СДР предназначены для пополнения валютных резервов государств - членов МВФ, расчетов с МВФ, погашения пассивного сальдо платежного баланса, покупки конвертируемой валюты у других государств.

Современная финансовая архитектура мира выявила недостатки Ямайской валютной системы, ее неадекватность историческому периоду развития. Мировая валютная система стала достаточно гибкой, но неустойчивой, подверженной кризисам, которые в условиях глобализации способны перерасти в общемировые.

Стало очевидным, что Международный валютный фонд не имеет адекватных механизмов и достаточных финансовых ресурсов для регулирования мировой валютной системы, а также комплекса надежных антикризисных мер по финансовой стабилизации и защиты экономик стран от перетока громадных объемов спекулятивного капитала.

Ряд кризисов конца 1990-х гг., затронувших страны Южной Америки, Центральной и Восточной Европы, а также часть стран СНГ, показали с большой очевидностью, что валютные и финансовые системы стран взаимозависимы и взаимосвязаны и мировому сообществу необходимо прилагать усилия для выработки новой концепции валютного регулирования мира.

3. Платежный баланс и внешний долг

Платежный баланс — статистический документ, в котором отражаются все экономические операции между резидентами и нерезидентами в течение определенного периода времени (квартала, года).

В СССР данные платежного баланса были закрытыми. После вступления России в МВФ в 1992 г. платежный баланс составляется Банком России в соответствии с унифицированными правилами

ми — руководством МВФ *Balans of Payments Manual* и «Методологическими комментариями к платежному балансу» Центрального банка РФ.

Экономические операции характеризуются как сделки между резидентами и нерезидентами, объектом которых являются товары, услуги и доход, требования и обязательства резидентов к остальному миру, а также трансферты (односторонние обязательства по счетам).

А экономическая сделка трактуется как экономический поток, отражающий создание, трансформацию, обмен, передачу некоторой стоимости и сопровождающий изменение собственности на товары или финансовые активы, оказание услуг, а также предоставление труда и капитала за плату.

Экономический смысл платежного баланса вытекает из основного макроэкономического уравнения:

где Y - ВВП, он равен общему объему произведенных в стране товаров, работ, услуг;

C - суммарное потребление;

I - внутренние инвестиции = инвестиции в основной капитал + запасы + жилищное строительство;

G - государственные закупки;

Ex - экспорт;

Im - импорт.

Перегруппировав члены уравнения, получаем выражение

$$S = Y - C - G = I + Ex - Im,$$

где S — суммарные национальные сбережения. Сберегается та часть ВВП, которая не пошла на текущее потребление населения и государства. Продолжив преобразования, получаем следующие выражения:

$$\begin{aligned} S &= I + (Ex - Im), \\ S - I &= (Ex - Im). \end{aligned}$$

едк = сто.

Левая часть $Y = C + I + G + Ex - Im$, полученного в результате преобразований уравнения — это счет движения капитала платежного баланса, а правая - счет текущих операций. Вывод, который следует из анализа

уравнения: сальдо по счету движения капитала равно избытку или недостатку внутренних инвестиций по сравнению с внутренними сбережениями. Если инвестиции превышают сбережения, страна импортирует капитал. Если инвестиции меньше суммарных национальных сбережений, страна экспортирует капитал.

Платежный баланс составляется по принципу двойной записи, следовательно, его сальдо всегда равняется нулю. Для того чтобы свести платежный баланс, т.е. получить итоговое сальдо, равное нулю, используется так называемая балансирующая статья «Чистые ошибки и пропуски». В некоторой степени она может давать оценку «бегства капитала», хотя точной картины этого явления не отражает, поскольку показывает итоговую цифру, но не оборот.

Первый раздел платежного баланса — счет текущих операций — включает в себя движение товаров, движение услуг, одно-сторонние трансферты.

Односторонние трансферты, в свою очередь, охватывают частные трансферты (выплату процентов, дивидендов, прибылей и денежные переводы иностранных рабочих и специалистов на родину) и государственные трансферты (военные расходы за рубежом, содержание войск, международную экономическую помощь, взносы в международные организации, выплату пенсий за рубеж).

Для экономического анализа используется торговый баланс, отражающий только экспорт и импорт товаров, баланс услуг, показывающий движение транспортных, туристических, экспертных, консультационных услуг, международное страхование, услуг связи и т.д.) и баланс «невидимых операций», включающий в себя движение услуг, процентов, прибылей, дивидендов, а также трансфертов по счету текущих операций. Для анализа используется также сальдо по каждому из разделов платежного баланса.

По второму разделу - счету движения капитала - отражаются: ввоз и вывоз государственного и частного капитала; предоставление и получение международного кредита; капитальные трансферты.

Платежный баланс в соответствии с рекомендациями МВФ составляется в двух вариантах: нейтральное и аналитическое представление. Нейтральное представление платежного баланса дает укрупненные данные по методике МВФ.

Платежный баланс Российской Федерации за 2005 г. (млн долл. США, нейтральное представление)*

Счет текущих операций	84 249
Товары и услуги	103 571
Экспорт	268 136
Импорт	-164 565
Товары	118 266
Экспорт	243 569
Импорт	-125 303
Услуги	-14 695
Экспорт	24 566
Импорт	-39 261
Доходы от инвестиций и оплата зрела	18 165
К получению	18 165
К выплате	-36 324
Оплата труда	-1 869
Полученная	1714
Выплаченная	-3 583
Доходы от инвестиций	-16 290
К получению	16 451
К выплате	-32 741
Текущие трансферты	-1 163
Полученные	4 686
Выплаченные	-5 849
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами	-72 37
Счет операций с капиталом	-12 13
Капитальные трансферты	-12 137
Полученные	678
Выплаченные	-12815

* Источник ЦБ РФ: <http://www.cbr.ru/> Статистика.

Финансовый счет	-60 235
Прямые инвестиции	1473
За границу	-13 126
В Россию	14 600
Портфельные инвестиции	-11521
Активы	-10 666
Обязательства	-854
Финансовые производные	-233
Активы	858
Обязательства	-1091
Прочие инвестиции	11 506
Наличная иностранная валюта	1422
Остатки на текущих счетах и депозиты	-4 576
Торговые кредиты и авансы предоставленные	-8 038
Ссуды и займы предоставленные	-5 312
Просроченная задолженность	10913
Задолженность по товарным поставкам на основании межправительственных соглашений	1911
Своевременно не полученная экспортная выручка, не поступившие товары и услуги в счет переводов денежных средств по импортным контрактам, переводы по фиктивным операциям с ценными бумагами 27 195	-
Прочие активы	36
Обязательства	423-15
Наличная национальная валюта	94
Остатки на текущих счетах и депозиты	2322
Ссуды и займы привлеченные	39597
Просроченная задолженность	13
Прочие обязательства	320
Резервные активы	-61461
Чистые ошибки и пропуски	-11 878
Общее сальдо	0

В аналитическом представлении данные отражаются более детализировано, с учетом специфики финансовых операций России.

**Платежный баланс Российской Федерации за 2005 г.
(млн долл. США, аналитическое представление)***

Счет текущих операций	84 249
Торговый баланс	118 266
<i>Экспорт</i>	243 569
сырая нефть	86 438
Нефтепродукты	33 807
природный газ	31 671
прочие	94 654
<i>Импорт</i>	-125 303
баланс услуг	-14 695
<i>Экспорт</i>	24 566
транспортные услуги	9 113
поездки	5 466
прочие услуги	9 988
<i>Импорт</i>	-39 261
транспортные услуги	-5 135
поездки	-17 804
прочие услуги	-16 322
Баланс оплаты труда	-1869
Баланс инвестиционных расходов	-16 290
Доходы к получению	16451
Доходы к выплате	-32 741
<i>Федеральные органы управления</i>	-3 094
Доходы к получению	1650
Доходы к выплате	-4 749
<i>Субъекты Российской Федерации (доходы к выплате)</i>	-135

<i>Органы денежно-кредитного регулирования</i>	3 695
Доходы к получению	3 953
Доходы к выплате	-258
Банки	-828
Доходы к получению	1 640
Доходы к выплате	-2 468
<i>Нефинансовые предприятия</i>	-15 923
Доходы к получению	9 209
Доходы к выплате	-25 132
Баланс текущих трансфертов	-1 163
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами	-10 910
Счет операций с капиталом (капитальные трансферты)	-12 137
Финансовый счет (кроме резервных активов)	1 226
Обязательства («+» — рост, «-» — снижение)	54 999
<i>Федеральные органы управления</i>	-20 867
Портфельные инвестиции и (долговые ценные бумаги)	-1 639
выпуск	0
погашение (график)	-5 194
корпусов	-3 261
купонов	-1 933
реинвестирование доходов	2 056
вторичный рынок	1 499
Ссуды и займы	-18 915
использование	522
погашение (график)	-19 794
реструктуризация	357
Просроченная задолженность	185
накопление	209
погашение/реструктуризация	-20
Прочие обязательства	-502
<i>Субъекты Российской Федерации</i>	-302

<i>Органы денежно-кредитного регулирования</i>	2 821
Кредиты МВФ	-3 489
Прочие обязательства	6 309
<i>Банки</i>	19 233
Прямые инвестиции	19 97
Ссуды и депозиты	17 765
Прочие обязательства	-529
<i>Нефинансовые предприятия</i>	54 115
Прямые инвестиции	12 603
Портфельные инвестиции	819
Ссуды и займы	40 900
Прочие обязательства	-207
Активы , кроме резервных («+» — снижение, «-» — рост)	-53 733
<i>Федеральные органы управления</i>	11 073
Ссуды и займы	660
Просроченная задолженность	10 871
Прочие активы	-458
<i>Органы денежно-кредитного регулирования</i>	-5 306
<i>Банки</i>	-13 353
Прямые инвестиции	-738
Ссуды и депозиты	-9 576
Прочие активы	-3 038
<i>Нефинансовые предприятия и домашние хозяйства</i>	-46 188
Прямые и портфельные инвестиции	-13 975
Наличная иностранная валюта	1 890
Торговые кредиты и авансы	-8 104
Задолженность по поставкам на основании межправительственных соглашений	1 911
Своевременно не полученная экспортная выручка, не поступившие товары и услуги в счет переводов денежных средств по импортным контрактам, переводы по фиктивным операциям с ценными бумагами	-27 195
Прочие активы	-715

528	Государственные и муниципальные финансы
Чистые ошибки и пропуски	-11878
Изменение валютных резервов (■)»+» — снижение, «-» - рост)	-61 461

Как показывает анализ, 61,14% российского экспорта составляют энергоносители (сырая нефть, нефтепродукты, природный газ). На протяжении последних лет торговый баланс России активен за счет высоких цен на нефть. Причина этого кроется в структурной слабости экономики и ее сырьевой ориентации. Падение сырьевых цен в 1998 г. послужило одной из причин кризиса. Анализ динамики торгового баланса позволяет сделать вывод, что в стране велика импортозависимость, недостаточно товаров высокого качества отечественного производства, открытость экономики чрезмерна, а поддержка отечественного товаропроизводителя недостаточна.

До 1998 г. доля импорта товаров увеличивалась, достигнув максимума в 1997 г. В период кризиса в результате почти четырехкратной девальвации рубля импортные товары стали неконкурентоспособными. В 1999 г. импорт снизился почти в 2 раза, после чего импорт высококачественных товаров стал постепенно расти.

Баланс «невидимых операций» России хронически пассивен, так как туристическая инфраструктура слабо развита, туристический имидж России невысок, заработная плата российских рабочих за рубежом, а иностранных в России не всегда находит отражение в официальных документах.

В России счет текущих операций неизменно сводится с положительным сальдо, и это играет роль стабилизирующего фактора, но означает, что наша страна выступает в роли нетто-экспортера капитала, потребляет товаров, работ и услуг больше, чем их производит и меньше инвестирует в отечественную экономику.

При помощи государственных заимствований органы власти привлекают финансовые ресурсы для покрытия разрыва между общегосударственными потребностями и доходами.

Долговые обязательства государства погашаются за счет бюджетных доходов, золотовалютных резервов, доходов от продажи государственной собственности и новых заимствований.

Величина государственного долга непосредственно влияет на такие важнейшие показатели государства, как экономический рост, уровень инфляции в стране и денежное обращение, объ-

ем инвестиций, занятость. Целью управления государственным долгом является выработка экономически обоснованного соотношения между потребностями государства в дополнительных финансовых ресурсах и поддержанием государственного долга на экономически безопасном уровне в соответствии со стратегией экономического роста.

8 соответствии с бюджетной классификацией государственный долг РФ подразделяется на государственный внутренний долг РФ, ее субъектов и муниципальных образований (в рублях) и государственный внешний долг РФ и ее субъектов и государственных внешних активов России (в иностранной валюте).

Такой принцип исчисления внутреннего и внешнего долга по виду валюты: иностранная и национальная — используется Министерством финансов РФ. Банк России использует другой принцип исчисления внешнего долга: в него наряду с валютными включаются государственные долговые обязательства в рублях, принадлежащие нерезидентам.

Внешний долг России в иностранной валюте наиболее опасен, так как девальвация национальной валюты ведет к удорожанию самого долга и его обслуживания.

Сама по себе проблема внешнего долга в истории нашей страны не нова. До Октябрьской революции Россия занимала второе место в мире по абсолютной величине задолженности и первое место в мире по расходам на обслуживание внешнего долга.

Внешний долг СССР до 1985 г. был сравнительно невелик и оценивался в 27 млрд долл. За период с 1985 по 1990 г. он вырос в 2 раза и составил 59,8 млрд долл. Страна стала активно наращивать внешний долг.

9 октября 1992 г. в соответствии с подписанными соглашениями с бывшими союзными республиками по так называемому нулевому варианту Россия приняла на себя обязательства этих республик в обмен на активы, что значительно увеличило сумму долга. В начале 90-х гг. состоялся пересчет долгов странам бывшего СЭВ, это привело к тому, что в 1992 г. внешний долг России составил 96,6 млрд долл.

В силу того что вплоть до 1997 г. Россия активно брала кредиты международных финансовых организаций, обслуживать долг по графику не могла, это привело к возникновению «долговых пиков» в 2000 г. (177,6 млрд долл.) и 2003 г. (184,2 млрд долл.).

Размер же долга в абсолютном выражении не дает объективной картины о состоянии экономики и долговой нагрузки. Для оценки способности страны-должника выполнять свои долговые обязательства используются различные коэффициенты, одним из которых является соотношение внешнего долга к ВВП страны. Величина этого показателя более чем в 50% считается опасной для страны-должника, что наблюдалось в России с начала 90-х гг. вплоть до 2001 г., после чего стала наблюдаться устойчивая тенденция к снижению долгового бремени (2000 г. - 57,3%, 2003 г. - 30%, 2005 г. — 20%). Уровень внешней задолженности в 20% ВВП считается достаточно низким и приемлемым для государства.

Россия помимо регулярной выплаты долгов и процентов на протяжении периода с середины 90-х гг. до настоящего времени занимается урегулированием официальных долгов через Парижский клуб кредиторов и долгов банкам — через Лондонский клуб. Таким образом, было урегулировано долгов на общую сумму 67,3 млрд долл.

Переговоры с Парижским клубом о досрочном погашении долгов его членам Россией привели к тому, что летом 2005 г. досрочно было погашено 15 млрд. долларов.

После выполнения обязательств перед Парижским клубом общий долг России сократится до 50 млрд долл., что составляет 10% ВВП.

Настоящий период благоприятен для погашения внешнего долга: вследствие благоприятной экономической конъюнктуры на энергоносители золотовалютные резервы страны составляют 247 млрд 343 млн долл., а размер Стабилизационного фонда превысил 1 трлн руб., что позволяет эффективно решать эту проблему.

Для России главной проблемой на протяжении периода реформ было отсутствие обоснованной и законодательно закрепленной стратегии управления внешним долгом.

Принятие на себя долга бывшего СССР, стремительное наращивание «нового» российского долга, отсутствие ответственности за неэффективно принятые решения в области государственных внешних заимствований, отсутствие единой системы учета, контроля и управления государственным долгом привели к тому, что пока проблема внешнего долга существует.

4. Валютный курс и конвертируемость рубля

Экономический смысл понятия «валюта» заключается в признании национальных денег в качестве всеобщего эквивалента, иными словами, «валюта» - это национальные деньги, участвующие в международных экономических отношениях.

Пропорции, в которых одна валюта обменивается на другую, называются валютным курсом. Следовательно, валютный курс - это цена денежной единицы одной страны, выраженная в национальных единицах другой страны. Эта цена или соотношение валют зависит от покупательной способности одной валюты по отношению к Другой.

В качестве валюты выступают:

признанные мировым сообществом денежные единицы данной страны;

наднациональные счетные денежные единицы, например, СДР, евро;

денежные знаки других государств, кредитные и платежные средства, выраженные в иностранных по отношению к данному государству денежных единицах — иностранных валютах.

При проведении международных расчетов важную роль играет обратимость одной валюты в другую или конвертируемость. По экономическому смыслу конвертируемость подразделяется на внутреннюю и внешнюю, в зависимости от места проживания собственников валюты или понятия «резидент» и «нерезидент».

Резидент — физическое **лицо**, имеющее постоянное место-жительство в России, в том числе временно находящееся вне страны; юридические лица, созданные в соответствии с законодательством России, с местонахождением в РФ, находящиеся за пределами России **филиалы** и представительства РФ резидентов и т.д.

Нерезидент - физическое лицо, имеющее постоянное место-жительство за пределами РФ, в том числе временно находящееся в России; юридические лица, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, с местонахождением за пределами РФ, находящиеся в России филиалы и представительства нерезидентов, международные организации, их филиалы и представительства и т.д.

Использование резидентами национальных денежных единиц для обмена на иностранную валюту на рынке своей страны, в то время как нерезиденты такой возможности лишены, - это внутренняя конвертируемость валюты. Внешняя конвертируемость предоставляет нерезидентам право использовать заработанные ими денежные средства данной страны на ее внутреннем рынке и за ее пределами. При этом нерезидентам гарантируется перевод местной валюты по желанию в другие валюты, в отличие от резидентов, которые этой способностью не обладают.

Конвертируемость валюты или свобода ее обмена на иностранную зависит от валютных ограничений, имеющих в законодательстве страны.

В зависимости от принадлежности тому или иному государству валюту можно дифференцировать как национальную и иностранную.

В зависимости от степени внешней конвертируемости выделяют:

свободно конвертируемую валюту (СКВ) - отсутствие какого-либо контроля и ограничений по операциям;

частично конвертируемую валюту (4КВ) - в законодательстве имеются какие-либо ограничения на обмен валюты для различных субъектов валютных сделок или по отдельным видам операций;

неконвертируемую или замкнутую валюту (НКВ), — ограниченную практически по всем видам операций;

В зависимости от степени внутренней конвертируемости:

внутренне конвертируемую валюту (ВКВ);

внутренне ограниченно конвертируемую валюту (ВКВ);

внутренне неконвертируемую валюту (ВНВ).

В зависимости от использования валюты в качестве мирового резерва:

резервную валюту (доллар США, евро, японская иена);

нерезервную валюту;

В зависимости от стабильности валютного курса:

твердую валюту - характеризуется стабильным валютным курсом;

мягкую валюту — курс ее непостоянен.

В зависимости от широты использования валюты:

свободно используемую валюту;

немеждународную валюту.

Конвертируемость валюты может быть достигнута двумя путями: в результате предварительной стабилизации экономики и финансов в результате роста экономики и экспорта (этим путем шли страны Западной Европы после Второй мировой войны, и последние ограничения в сфере международного движения капитала были отменены для стран, примкнувших к зоне евро, практически накануне его введения) и метода «шоковой терапии», при котором регулирование курса осуществляет Центральный банк.

Исторически сложилось три режима валютных курсов:

1. На основе золотых паритетов (действовавших при системе золотого и золото валютного стандарта).

2. Система фиксированных курсов, предполагающая официально установленное соотношение между валютами в определенных пределах.

3. Система плавающих курсов, складывающихся под действием закона спроса и предложения.

Для экономических расчетов и сопоставлений используются такие курсы валют, как *номинальный* или рыночный, который не учитывает уровень инфляции в стране и формируется на бирже, и *реальный*, который рассчитывается как номинальный валютный курс, скорректированный на уровень инфляции в двух странах:

$$K_p = K_n \cdot \frac{I_n}{I_z}$$

где K_p - реальный валютный курс; I_n — национальный индекс потребительских цен; I_z - индекс потребительских цен за рубежом.

Эффективный валютный курс, который рассчитывается на основе курсового соотношения валют с учетом удельного веса данной страны в мировой торговле, и *кросс-курс*, который рассчитывается как соотношение между курсами двух валют через третью, базовую, в качестве которой выступает, как правило, доллар.

На валютный курс влияют две группы факторов: 1)

фундаментальные или факторы структурного характера:

показатели экономического роста (ВВП, объем промышленного производства и т.д.);

состояние платежного баланса и степень зависимости страны от импорта;

величина внешнего долга и платежеспособность страны;
доверие мирового сообщества к национальной валюте;
уровень процентной ставки в стране;
уровень инфляции и инфляционные ожидания;
рост денежной массы на внутреннем рынке;

2) конъюнктурные факторы:

действия валютных спекулянтов на валютных рынках;
валютная политика, проводимая страной;
слухи, ожидания;

форс-мажорные обстоятельства (стихийные бедствия, войны, революции, дефолт и т.п.).

Воздействие на валютный курс факторов второй группы значительнее и может вызывать резкие колебания курса.

Регулирование валютного курса является составной частью проводимой в стране валютной политики, которая занимает важное место в системе рыночного и государственного регулирования экономики.

Стратегической целью валютной политики России является введение свободной конвертируемости рубля, достижение такого состояния национальной валюты, при котором она без каких-либо ограничений будет обмениваться на любые другие валюты беспрепятственно.

Началом процесса либерализации валютной сферы России можно считать Указ Президента РФ «О либерализации внешне-экономической деятельности на территории РСФСР» от 15 ноября 1991 г., в соответствии с которым предприятия получили право использовать часть заработанной валютной выручки.

Со вступлением России в МВФ в 1992 г. в соответствии с его требованиями были отменены ограничения в отношении текущих валютных операций. До 1992 г. рубль был практически неконвертируемой валютой. Вступление России в МВФ повлекло за собой принятие требований этой международной организации об отмене множественности валютных курсов, которых до вступления в фонд было несколько: официальный (для экономических расчетов), коммерческий (для расчетов по экспортно-импортным операциям), специальный (для расчетов физических лиц-резидентов) и биржевой (действующий с апреля 1991 г.), введена сво-

бодная конвертируемость рубля в иностранные валюты по этим операциям¹.

Закон предоставил право резидентам покупать и продавать иностранную валюту за рубли по рыночному курсу, иметь валютные счета и осуществлять операции с валютой.

Для проведения таких операций была создана валютная биржа и система уполномоченных банков, имеющих право осуществлять эти операции.

Спустя год в 1993 г. нерезиденты получили право открывать текущие и инвестиционные счета в рублях в российских уполномоченных банках², хотя операции нерезидентов с рублями подвергались значительным ограничениям.

В 1996 г. Россия в полном объеме приняла на себя обязанности ст. VIII Устава МВФ, в соответствии с которой она была обязана ввести свободную конвертируемость рубля по текущим операциям и для нерезидентов. Вследствие этих действий нерезиденты были допущены на рынок российских государственных ценных бумаг.

Новой вехой в дальнейшей либерализации валютных отношений в РФ стало принятие нового Закона «О валютном регулировании и валютном контроле» № 173-ФЗ от 10 декабря 2003 г., вступившего в силу с 18 июля 2004 г., который заменил закон, действовавший с 1992 г.

Важнейшим новшеством нового закона является введение трансграничности — с июля 2004 г. для физических лиц — резидентов, с 2005 г. — для юридических лиц. Трансграничность подразумевает открытие счетов резидентами в зарубежных банках и осуществление с них операций, в том числе связанных с движением капитала.

Устав МВФ пока не требует от своих членов обязательного снятия ограничений на операции по движению капитала, но такая авторитетная организация, как ОЭСР*, условием членства в

¹ См.: Закон РФ «О валютном **регулировании** и валютном контроле» от 9 октября 1992 г.

² См.: Инструкция Банка России от 16 июля 1993 г. № 16 «О порядке открытия и ведения уполномоченными банками счетов нерезидентов в валюте Российской Федерации».

* Организация экономического сотрудничества и развития объединяет 29 **индустриально** развитых стран. Россия является ее членом с 1994 г.

ней ставит отсутствие ограничений по трансграничному движению капитала.

Ограничения, существующие в законе по операциям движения капитала, например, требование об осуществлении предварительной регистрации или резервирования по некоторым операциям и т.д., сняты с 1 января 2007 г.

Дальнейшая и ускоренная либерализация валютных отношений России выразилась в досрочной отмене Банком России всех валютных ограничений с 1 июля 2006 г., что практически провозглашает полную конвертируемость рубля.

Выводы

Нарастающая глобализация мировой экономики усиливает противоречия в валютно-финансовой сфере, выражающиеся в курсовых соотношениях национальных валют по отношению друг к другу, стимулируя поиск новых путей стабилизации валютных курсов.

Дальнейшая либерализация валютной сферы и снятие ограничений на движение капитала при наличии серьезных диспропорций в экономике и денежном обращении, с одной стороны, позволяют России все более активно включаться во все сферы международного обмена, но с другой — делает ее финансовый рынок чрезвычайно уязвимым.

Рыночная трансформация экономической жизни России, ее интеграция в мировое сообщество должны быть направлены не только на включение национальной экономики в мирохозяйственные связи, но в первую очередь на защиту ее национальных интересов.

Контрольные вопросы и задания

1. Что такое валютная система? Чем отличается национальная валютная система от международной?
2. Назовите этапы эволюции мировой финансовой системы.
3. Что такое система золотого стандарта?
4. Каково основное противоречие Бреттон-Вудской валютной системы, приведшее к ее краху?
5. Что такое платежный баланс? Какие принципы положены в основу его составления?

6. Что отражается по счету текущих операций платежного баланса?
7. Какие операции находят отражение по счету движения капитала?
8. Что такое валютный курс? Какие виды валютных курсов вы знаете?
9. Охарактеризуйте понятие «валюта» и дайте его классификацию.
10. Какие факторы влияют на валютный курс?
11. Из чего складывается внешний долг России и каковы главные проблемы управления им?
12. От чего зависит конвертируемость валюты?

Список литературы

- Анализ финансовых рынков и торговля финансовыми активами / Отв. ред. А.С. Кияница. СПб., 2004. "
- Баринев Э.А., Хмыз О.В. Рынки: валютные и ценных бумаг. М., 2001.
- Карелин О.В. Регулирование международных кредитных отношений России. М., 2003.
- Международные валютно-кредитные и финансовые отношения / Под ред. Л.Н. Красавиной. М., 2006.
- Прокофьев С.Е., Мазина Е.Б., Шубина Л.В. Комментарий к бюджетной классификации Российской Федерации. М., 2006.
- Сафонов И.А. Россия в общеевропейском процессе экономической интеграции. М., 2005.
- Суэтин А.А. Международный финансовый рынок: Учебное пособие. М., 2004.
- Фвдякина Л.Н. Международные финансы. СПб., 2005.
- Фундаментальный анализ финансовых рынков. СПб., 2005.
- Хэррис Дж. Международные финансы. М., 1996.
- Щеголева Н.Г. Валютные операции: Учебник. М., 2004.

© Винокурова СЕ.

Глава 20

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

1. Понятие финансового контроля

финансовый контроль — это система надзора контрольных органов за финансово-хозяйственной деятельностью учреждений и организаций с целью обоснованной



оценки эффективности их деятельности, проверки законности и целесообразности финансовых операций, выявления резервов улучшения использования ресурсов и увеличения доходов государственного бюджета. С позиций теории управления контроль как одна из его функций представляет собой механизм обратной связи, т.е. систему наблюдения и проверки функционирования управляемого объекта для оценки эффективности управленческих решений, условий и результатов их реализации. В этом смысле финансовый контроль выражается совокупностью действий субъекта управления по надзору за состоянием финансовых ресурсов и динамикой денежных потоков объектов хозяйственного управления в финансовой системе.

Субъектами финансового контроля могут выступать сама хозяйственная структура, вышестоящие организации и ведомства, регламентирующие ее деятельность, органы исполнительной, представительной и судебной власти на федеральном, региональном или местном уровнях. Наиболее содержательным и социально значимым видом контроля является государственный финансовый контроль, который осуществляется от имени государства с использованием государственных полномочий.

Поскольку финансовая система государства включает финансовые системы всех административно-территориальных образований и субъектов хозяйствования, государственный финансовый контроль является многоуровневым и всесторонним. Он призван обеспечивать интересы и права государства и его учреждений, защищенные законными средствами государственного принуждения. В отношении институтов, являющихся объектами государственной собственности, этот контроль охватывает все стороны их деятельности, а по отношению к негосударственной сфере экономики распространяется лишь на область выполнения денежных обязательств перед государством, соблюдение денежных расчетов, ведения бухгалтерского учета и отчетности.

Государственный финансовый контроль представляет собой систему институтов, инструментов и объектов по проверке законности и целесообразности действий в образовании, распределении и использовании денежных фондов государства и органов местного самоуправления. Будучи одной из форм государственного контроля, он способствует обеспечению законности, охране собственности, правильному, эффективному и экономному использованию бюджетных, заемных и собственных средств, помогает вскрыть нарушения финансовой дисциплины.

Назначение финансового контроля — содействие успешной реализации финансовой политики, эффективному использованию финансовых ресурсов государства.

Анализ источников высокой эффективности экономики наиболее развитых стран свидетельствует о том, что государственный финансовый контроль является важным инструментом установления баланса между действием рыночных сил и государственным регулированием. С переходом к рыночной экономике наблюдается не свертывание контрольных функций государства, а усложнение финансовых аспектов его деятельности в связи с

привлечением к удовлетворению общественных потребностей частных предприятий, использованием инфраструктуры, коммерческих финансово-кредитных учреждений для обслуживания государственных средств, развитием государственного рыночного предпринимательства и международного экономического сотрудничества.

Учитывая возрастающую роль в рыночной экономике независимого финансового контроля и необходимость согласованной унификации его национальных систем для развития мирового рынка, IX конгресс международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ), состоявшийся в Лиме в октябре 1977 г., принял Декларацию руководящих принципов контроля. Ее концептуальные подходы были положены в основу формирования современной системы государственного финансового контроля Российской Федерации.

Лимская декларация, обобщившая опыт организации государственного финансового контроля различных стран, закрепила общепризнанное мнение, что независимые органы государственного бюджетно-финансового контроля являются необходимым атрибутом демократического общества, обязательным элементом управления общественными финансами. Декларация прямо указывает на необходимость незамедлительного создания в каждом государстве высшего органа финансового контроля, независимость которого должна быть закреплена в законодательном порядке. Наличие такого органа обуславливается тем, что деятельность государства все более распространяется на социальную и экономическую область, т.е. государство переступает традиционные рамки его финансовых действий.

Специфические цели государственного финансового контроля: обеспечение законности, рациональности и эффективности использования государственных финансовых и материальных ресурсов, стремление наладить действенное управление экономикой, соответствующая установленным нормам административная деятельность и информирование как государственных инстанций, так и общественности — необходимы для стабилизации и дальнейшего развития государств, в смысле постулатов, лежащих в основе идеологии Организации Объединенных Наций.

Хотя Лимская декларация не имеет обязательного правового характера, ее влияние на развитие органов финансового конт-

роля в отдельных странах, включая Россию, достаточно велико. Нормы декларации признаны неоспоримым эталоном оценки уровня организации финансового контроля и поэтому, как правило, составляют основу сравнительного анализа его эффективности в специфических условиях различных государственных систем.

Формирование российской системы государственного финансового контроля происходит в период перехода от административно-командной к рыночной экономике, исходя из следующих научных предпосылок, отражающих реальные особенности данного периода:

незавершенность правовых основ функционирования многоукладного рыночного хозяйства, в частности, неупорядоченность отношений собственности;

неустойчивость платежной системы и неэффективная организация движения финансовых ресурсов государства, порождающая кризис взаимных неплатежей участников хозяйственного оборота;

использование в денежном обороте страны нескольких валют, создающих возможности для безнаказанной утечки капитала;

отсутствие у субъектов современных рыночных отношений в России морально-этических традиций легитимного предпринимательства;

высокая коррумпированность государственного аппарата, законодательных структур и юридических органов в сочетании с криминализацией частного предпринимательства и огромными масштабами теневой экономики.

Все эти обстоятельства актуализировали проблему формирования действенной системы государственного финансового контроля и обусловили его функции по нормализации хозяйственной жизни страны, повышения эффективности национальной экономики, обеспечения ее социальных приоритетов.

Есть еще один методологический аспект проблемы актуализации государственного финансового контроля в переходной экономике, вызванный задачами приватизации и эффективного управления госсобственностью. Речь идет об оценке стоимости контролируемых активов, а следовательно, определении экономической целесообразности их существующего и перспективного использования.

Как известно из теории оценки собственности, стоимость любого актива определяется его доходностью, которая непосредственно зависит от ликвидности актива и инвестиционного риска. В свою очередь, указанные критерии экономической оценки актива определяются его миссией, т.е. общественным предназначением данного актива. Влияние миссии на доходность и ликвидность некоторых активов прямо противоположно направлению стоимостной зависимости. Из этой коллизии вытекает финансовое противоречие, имеющее весьма существенные практические последствия.

Поскольку миссия государственной собственности, как правило, связана не с извлечением прибыли, а с социальным предназначением, эта собственность обладает пониженной доходностью и минимальной ликвидностью. Подход к ее оценке исключительно со стоимостных позиций ориентирует экономику на деструктивное развитие, при котором стремление к увеличению доходности активов путем бездумной коммерциализации неизбежно приводит к массовой утрате ликвидности всех звеньев народного хозяйства — от домохозяйств до муниципальных и региональных бюджетов. Разрешение этого противоречия — концептуальная задача государственного финансового контроля.

2. Принципы, виды, формы и методы финансового контроля

Концепция финансового контроля в нашей стране базируется на его международно признанных целях, сформулированных в Лимской декларации. С учетом национальных традиций, действующего законодательства и реальных общественных потребностей они конкретизированы в Указе Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» от 25 июля 1996 г. № 1095. Этим указом установлено, что в Российской Федерации государственный финансовый контроль должен обеспечивать контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

На основании указанных макроэкономических целей сформулируем следующие основные задачи государственного финансового контроля:

- проверка правильности составления и использования государственного бюджета на всех уровнях бюджетирования;

- проверка имущественного состояния и эффективности использования государственных ресурсов предприятий и организаций;

- соблюдение действующего законодательства в области налогообложения, тарифной и валютно-денежной политики;

- соблюдение норм и правил ведения бухгалтерского учета, предоставления бухгалтерской и статистической отчетности;

- выявление резервов роста финансовых ресурсов государства.

Приведенный круг задач не является исчерпывающим, но претерпевает постоянные изменения с учетом изменений в финансовой системе, законодательстве и содержании общественных потребностей. Он варьируется также в зависимости от уровня контроля, полномочий субъектов контроля и его функционального назначения.

Вместе с тем независимо от конкретики решаемых задач содержание государственного финансового контроля определяют его общие принципы: всеобщность, эффективность, законность, справедливость, независимость, публичность. Рассмотрим подробнее суть этих принципов.

Всеобщность выражается в полном учете движения всех ресурсов и финансовых потоков, создающих представление о наличии сплошного контроля государственных финансов. Держать под контролем все каналы возможной утечки ресурсов каждого контролируемого объекта весьма дорого и нецелесообразно. Поэтому принцип всеобщности предполагает выявление ключевых точек контроля, наблюдение за которыми позволило бы отслеживать состояние и поведение объекта в целом, обнаружение центров финансового учета и создание по каждому из них базы данных текущих доходов и расходов.

Отсюда вытекает механизм осуществления принципа эффективности контроля. *Эффективность контроля* с критериальных позиций трактуется двояко: как эффективность использования бюджетных средств, обеспечиваемая мерами финансового контроля, и как эффективность самого процесса контроля. В первом

случае она выражается совокупностью показателей социально-экономической динамики, во втором - соотношением затрат на проведение контроля с доходами государственного бюджета, выявленными в результате проверок. Принцип эффективности реализуется путем мониторинга ключевых точек объектов, диагностики состояния объектов и выявления допущенных нарушений финансовой дисциплины.

Принцип законности состоит в оценке деятельности объекта контроля с позиций гражданского и финансового права. Действия контрольных органов исключительно в рамках законности создают у проверяемых структур впечатление справедливости результатов их оценки. Нарушение принципа законности и обусловленного им принципа справедливости способствует расширению масштаба криминализации экономики и снижению эффективности контроля.

Критериальной основой принципа законности является целевое использование государственных финансовых ресурсов. При определении критерия «целевое использование ресурсов» исходят из официально зафиксированной характеристики их нецелевого использования. Согласно письму Минфина РФ от 16 апреля 1996 г. № 3-А2-02 «О нецелевом использовании средств, выделенных из Федерального бюджета», под использованием не по целевому назначению (нецелевым использованием) средств, выделенных из федерального бюджета, следует понимать такое их использование, которое не приводит к результатам, предусмотренным при их предоставлении, или приводит к этим результатам, но сопровождается неправомерными действиями, примерными действиями или событиями, неправомерность которых закрепляется в правовых актах, заключаемых договорах или решениях полномочных органов, определяющих целевой характер выделяемых из бюджета средств.

Принцип независимости финансового контроля, важность которого особо подчеркивалась вышеупомянутой Лимской декларацией руководящих принципов контроля, заключается в постулате необходимости функциональной и организационной независимости контрольных органов для выполнения возможных на них задач. Этот принцип распространяется на юридическую и финансовую независимость контрольного органа, а также независимость его членов от влияния проверяемых организаций. Независимость

контрольного органа и его членов должна быть гарантирована законом, регламентирующим условия обеспечения хозяйственной автономии субъекта контроля от проверяемых структур и административной независимости ревизоров.

Принцип публичности финансового контроля предусматривает открытость его результатов, за исключением сведений, содержащих государственную или коммерческую тайну, не только для контролируемых объектов и вышестоящих организаций, но и для широкой общественности. В этом заключается демократизм финансового контроля, условие его объективности и эффективности.

В российской практике финансовый контроль по типу контрольных органов традиционно разделяется на государственный и негосударственный, а последний на внутрихозяйственный, осуществляемый собственными силами предприятия, и независимый, выполняемый на договорных началах аудиторской фирмой.

Государственный финансовый контроль может осуществляться от имени законодательных органов (представительной власти), исполнительных органов (административный контроль), судебных органов, а также министерств и ведомств в пределах состава их полномочий (например, Министерства финансов Российской Федерации, отраслевых министерств в отношении подведомственных им организаций). Приоритет в области бюджетно-финансового контроля, согласно отечественному законодательству, отдается органам представительной власти. Функции и полномочия основных органов финансового контроля России будут рассмотрены в следующем параграфе данной главы.

Исходя из временных параметров, финансовый контроль классифицируется на предварительный, текущий и последующий.

Предварительный контроль — наиболее рациональный способ воздействия на объект управления, так как он носит предупреждающий характер и позволяет предотвратить возможные нарушения финансового законодательства и выявить дополнительные ресурсы на стадии планирования. Он особенно важен при введении в действие новых нормативно-распорядительных документов по регулированию финансовой деятельности контролируемых структур.

Масштабы его использования лимитируются главным образом ограниченностью финансовых и трудовых возможностей контрольных органов, а также юридической необоснованностью их

чрезмерного вмешательства в хозяйственную самостоятельность предприятий.

Текущий контроль, называемый также оперативным контролем, проводится в процессе осуществления хозяйственных и финансовых операций. Он базируется на данных первичного учета, результатах инвентаризаций и визуальных наблюдений. Преобладающая сфера его применения - внутрихозяйственный контроль. Текущий, как и предварительный, контроль обычно не носит репрессивного характера, а способствует предотвращению правонарушений.

Последующий контроль выражается в углубленном изучении результатов финансовой деятельности объекта за определенный период с использованием отчетной, планово-учетной документации и других источников информации. Он позволяет обнаружить недостатки предварительного и текущего контроля и дает основания для принятия радикальных решений, в том числе репрессивного характера. По его результатам корректируется стратегия развития контролируемого объекта.

Исходя из глубины контроля, с учетом стоящих перед ним задач различают проверку и обследование. *Проверка* предполагает более глубокий контроль, чем обследование, которое рассматривается в качестве основной формы предварительного контроля.

Обследование состоит в проведении экспресс-анализа финансового и имущественного состояния контролируемого объекта. Если в процессе оперативной диагностики его финансово-хозяйственной деятельности обнаруживаются факты нарушения, то в соответствии с заключением по результатам обследования назначается тематическая, счетная, счетно-аналитическая или комплексная проверка.

Тематическая проверка проводится по ограниченному кругу вопросов или одной теме с использованием необходимых для этого источников информации с помощью приемов фактического и документального контроля. Например, таким образом контролируется правильность налоговых платежей, перечислений средств во внебюджетные фонды и т.п.

Основной формой финансового контроля является комплексная проверка, или *ревизия*. Она характеризуется взаимосвязанным изучением деятельности проверяемой организации с участием соответствующих специалистов. При ревизии проверяются

первичные документы, учетные регистры, бухгалтерская и статистическая отчетность, фактическое наличие денежных средств и товарно-материальных ценностей. По результатам ревизии составляется акт, имеющий юридическую силу источника доказательств в следственной и судебной практике.

Обычно ревизия проводится в три стадии; организационную, исследовательскую, обобщения и реализации результатов.

Организационная стадия включает выбор объекта ревизии и ее организации он но- методическую подготовку. На этой стадии формируется бригада специалистов; издается приказ руководителя контрольного органа о проведении ревизии; до выезда на объект изучаются плановая и отчетная документация о деятельности ревизуемой организации, акты предыдущих ревизий, документы тематических проверок и обследований; разрабатываются программа ревизии и план-график ее проведения.

Исследовательская стадия осуществляется непосредственно на ревизуемом объекте с соблюдением принципа внезапности проверки. На этой стадии выполняются контрольно-ревизионные процедуры в соответствии с программой и планом и-графиками ревизии, рабочими планами ревизоров.

Стадия обобщения и реализации результатов ревизии включает систематизацию выявленных недостатков, документальное обоснование выводов ревизоров, составление аналитических таблиц, обобщение и изложение в акте результатов ревизии. В заключение проводится обсуждение этих результатов с руководством проверяемого объекта, что оформляется соответствующим протоколом.

Промежуточное положение между тематической и комплексной проверками занимают счетная и счетно-аналитическая проверки, причем счетная проверка рассматривается как модернизированный вариант тематической, а счетно-аналитическая — как модификация комплексной.

Счетная проверка представляет собой совокупность специальных приемов контроля достоверности бухгалтерских отчетов и балансов. При ее проведении проверяют согласованность контролируемых показателей в различных формах отчетности, соответствие отчетных показателей записям в регистрах бухгалтерского учета и обоснованность учетных записей поданным первичных документов. Счетную проверку широко практикуют органы, контролирующие правильность платежей в бюджет и внебюджетные

фонд, статистические и банковские органы, службы ведомственного контроля вышестоящих органов управления.

Счетно-аналитическая проверка в литературе рассматривается как специфическая форма контрольной деятельности контрольно-счетных палат. Она сочетает проведение документального контроля по данным бухгалтерского учета и отчетности с исследованием аналитических показателей производственно-хозяйственной деятельности, влияющих на ее финансовые результаты. Итоги счетно-аналитических проверок оформляются актами, имеющими такую же юридическую силу, как и акт, составленный по результатам ревизии.

Приемы финансового контроля классифицируются в зависимости от целей проверки, преимущественного характера востребованной информации и способов ее обработки. Они основаны на традиционных подходах, известных из курсов по анализу хозяйственной деятельности, финансовому анализу и аудиту.

*Система органов государственного финансового контроля
и оценка его эффективности*

В России действует многоуровневая и многозвенная система государственного финансового контроля. *На федеральном уровне* его осуществляют Главное контрольное управление Президента РФ, Счетная палата РФ, Контрольно-ревизионное управление (КРУ) и Главное управление Федерального казначейства Минфина России, Центральный банк России, Министерство РФ по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет РФ, Федеральная служба налоговой полиции РФ, Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. Кроме того, внутриведомственный контроль выполняют контрольно-ревизионные службы соответствующих министерств и ведомств.

На уровне субъекта РФ полномочия финансового контроля возложены на счетную (контрольно-счетную) палату, финансовый орган и казначейство субъекта РФ, а также на территориальные органы федеральных министерств и ведомств: управление Федерального казначейства, КРУ, управление МНС России, региональные таможенные управления, отраслевые органы управления — главные распорядители и распорядители средств бюджета

субъекта РФ, территориальный фонд обязательного медицинского страхования.

На муниципальном уровне финансовый контроль поручен счетной палате муниципального образования, финансовому управлению (отделу) и казначейству администрации муниципального образования, отраслевым органам управления — распорядителям средств местного бюджета, местным отделениям территориальных органов, федеральных министерств и ведомств, местным отделениям территориальных органов, внебюджетных фондов.

Большинство перечисленных контрольных фондов осуществляют тематические проверки и обследования в пределах их полномочий. Однако многообразие контролируемых инстанций и несогласованность в их действиях создают значительные помехи в работе проверяемых предприятий и организаций. Это не только не приводит к росту эффективности контроля, но и снижает его дисциплинирующее воздействие и побуждает хозяйственные структуры изобретать способы противодействия работе сменяющих друг друга ревизоров.

Главной задачей совершенствования действующей системы государственного финансового контроля в России, по мнению многих специалистов, является выработка согласованной концепции координации всех контрольных органов. На ее основе должен ежегодно составляться единый план мероприятий общего государственного финансового контроля в Российской Федерации, законодательно утверждаемый на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления¹.

Организационно-методическим центром этой скоординированной системы должна стать *Счетная палата Российской Федерации*. Ее статус, задачи и функции регламентированы Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» от 4 января 1995 г. № 4-ФЗ. Этим законом за Счетной палатой закреплена организационная и функциональная независимость в рамках определенных ей задач.

Задачами Счетной палаты являются:

организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета

¹ См.: Система государственного финансового контроля: организационно-управленческий аспект (к программе научного исследования) // Доклад на заседании «круглого стола» 26 декабря 2001 г. М, 2001. С. 32.

та и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

оценка обоснованности доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом;

контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке России, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;

регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

В процессе осуществления этих задач Счетная палата проводит контрольно-ревизионную, экспортно-аналитическую, информационную работу, обеспечивая единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов. Аналогичную деятельность выполняют на своем уровне счетные палаты субъектов РФ и муниципальных образований. Следовательно, вся вертикально структурированная система счетных палат сосредоточена главным образом на обеспечении бюджетного процесса, что не охватывает полного спектра задач государственного финансового контроля. Кроме того, уровневая специализация счетных палат препятствует отслеживанию движения встречных денежных потоков между территориями и федеральным Центром.

Главное контрольное управление Президента РФ и соответствующие ему службы глав администраций субъектов РФ и муниципальных образований более универсальны в тематике контрольной деятельности. Полномочия ГКУ Президента РФ, регламентируемые Указом Президента РФ от 16 марта 1996 г. № 383, позволяют ему привлекать к проверкам представителей правоохранительных и специальных органов контроля, обобщать практику изменения законодательства РФ в сфере контрольной деятельности, вносить предложения по его совершенствованию.

Контрольные полномочия ГКУ Президента РФ распространяются на все государственные, в том числе муниципальные органы управления и все предприятия (организации), включая федеральные учреждения, вплоть до предприятий местного самоуправления, независимо от форм собственности и месторасположения, если они используют средства федерального бюджета или федеральную собственность. Это дает возможность всесторонне охватить весь бюджетный процесс, проконтролировать по вертикали движение денежных средств и материальных ресурсов, вплоть до первичных пользователей.

Сходными полномочиями наделены контрольные службы глав администраций субъектов РФ и муниципалитетов. Однако эти службы, как и ГКУ Президента РФ, более зависимы, чем счетные палаты, от органов административного руководства и основательно загружены выполнением их оперативных заданий.

Важным органом финансового контроля является *Главное управление Федерального казначейства Минфина РФ*, создано в декабре 1992 г. как единая централизованная система на местах, вплоть до городов и районов. Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, Федеральное казначейство осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей этих средств, кредитных организаций и других участников бюджетного процесса, взаимодействует со структурами исполнительной власти в процессе указанного контроля и координирует их деятельность. Этот орган имеет право проверять документы предприятий любых форм собственности, штрафовать, приостанавливать операции по счетам предприятий, использующих средства федерального бюджета не по целевому назначению.

К системе финансового контроля относится *Центральный банк РФ*. Он призван проводить текущий контроль кредитных организаций и их филиалов, последующий контроль, анализ и прогнозирование состояния экономики Российской Федерации в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений. Центральный банк устанавливает правила проведения банковских операций, бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы и осуществляет надзор за их соблюдением. В его задачи входит также валютный контроль, включая операции по покупке и продаже иностранной валюты. Поскольку Центральный банк является не только контролирующей инстанцией, но и фактическим организатором расчетного процесса, эффективность его надзорной деятельности недостаточно высока по той же причине, которая отмечалась в отношении контрольных органов Минфина РФ.

Наряду с общегосударственными контрольными органами в стране действует ряд специализированных служб финансового контроля, выполняющих тематические проверки по профилю их вышестоящих организаций. К ним относятся: государственная налоговая служба, таможня, Росстрахнадзор, государственные внебюджетные фонды, органы внутриведомственного контроля. Их деятельность регламентируется соответствующими законодательными нормами и инструкциями вышестоящих организаций.

Как отмечалось ранее в данной главе, функционирование системы государственного финансового контроля в целом и всех ее органов должно быть подчинено принципу эффективности. Из экономической теории известно, что эффективность выражается отношением результатов какой-либо деятельности к затратам на ее осуществление. Очевидно, затраты на проведение контроля не должны превышать достигнутые при этом результаты. Вопрос состоит в том, как оценить величину результатов и затрат контрольной деятельности. Зная количественное значение этих показателей, т.е. имея объективную оценку эффективности отдельных органов контроля, его видов, форм и методов, представляется возможным смоделировать оптимальную систему государственного финансового контроля и целенаправленно управлять ее развитием.

Практика показала, что наиболее важными факторами повышения эффективности финансового контроля являются:

квалификация ревизоров;
полнота и достоверность исходной информации;
качество научно-методической базы контроля;
его нормативно-правовое обеспечение.

Однако эти сведения, имеющие несомненную практическую ценность, не приближают к решению задачи количественной оценки эффективности контроля. Пока еще не существует общепризнанной научно обоснованной методики такой оценки. Имеются отдельные попытки ее создания. Рассмотрим некоторые из них.

Для этого вернемся к базисной формуле эффективности как отношения результатов к затратам. С позиций оценки коммерческой эффективности ее обоснованность не вызывает возражений, но применительно к миссии государственного финансового контроля она представляется отнюдь не безупречной, так как снижение затрат на проведение контрольной деятельности далеко не во всех случаях характеризует пропорциональный рост ее эффективности. Очевидно, можно рассчитать некоторый уровень общественно необходимых затрат на проведение контрольных проверок, например исходя из эмпирических норм времени работы специалистов и стоимости нормо-часа их труда. Следовательно, в знаменателе формулы целесообразно учитывать не фактические, а нормативные общественно необходимые затраты, обеспечивающие требуемое качество выполняемых работ.

В некоторых публикациях сообщалось об оценке деятельности территориальных учреждений казначейства на основе соотношения суммы средств, возвращенных в бюджет в виде санкций и штрафов в результате проведенных им контрольных проверок, и затрат на создание данного казначейства. При этом подходе интересы контрольного органа стимулируют проведение репрессивных, а не профилактических мер, что в принципе противоречит социальному назначению финансового контроля как инструмента нормализации финансовой дисциплины. Кроме того, единовременные издержки на создание контрольного органа никак не связаны с текущими затратами на выполнение его функций и полученным результатом.

Предлагается и другой подход, предусматривающий регулирование затрат в пределах установленного диапазона значений и определения результатов по изменению состояния контролиру-

емого объекта с использованием совокупности коэффициентов, учитывающих динамику этого состояния, а также сложность, комплексность, оперативность и качество выполненных работ, количество проведенных операций по каждому виду деятельности и ряд других параметров. Однако данный подход технически сложен, включает комплекс субъективных оценок и требует значительного расширения базы первичного учета в органах контроля. Все это делает его малоперспективным для практического использования.

Наиболее продвинутым подходом в области методологии оценки эффективности финансового контроля, на наш взгляд, является подход экономии транзакционных издержек и дифференцированного учета результатов каждого контрольного мероприятия. Логика здесь проста. Государство в процессе перераспределения денежных средств несет неизбежные потери в виде транзакционных издержек. Уменьшить эти потери - задача органов финансового контроля. Часть полученной экономии направляется на содержание этих органов.

Следовательно, абсолютная эффективность государственного финансового контроля измеряется отношением суммы установленных контрольными органами потерь государства в виде чрезмерных транзакционных издержек от перераспределительных процессов в сумме транзакционных издержек на осуществление этого контроля.

Сложность практического применения этой зависимости состоит в отсутствии статистического учета размера транзакционных издержек в России. При наличии такой информации показатель абсолютной эффективности государственного финансового контроля может служить макроэкономическим ориентиром в принятии стратегических финансовых решений. Для построения рационального механизма их реализации необходимы научно обоснованные методы оценки сравнительной эффективности каждого контрольного мероприятия и их организационно обусловленной совокупности.

Выводы

Государственный финансовый контроль представляет собой систему институтов, инструментов и субъектов по проверке законности и целесообразности законности и целесообразности дей-

ствий в образовании, распределении и использовании денежных средств федеральных органов и органов местного самоуправления.

Он предназначен содействовать осуществлению финансовой политики и рационализации доходов и расходов государства.

Содержание государственного финансового контроля определяется его общими принципами. К ним относятся тотальность, эффективность, законность, справедливость, независимость, публичность.

Исходя из временных параметров, финансовый контроль подразделяется на предварительный, текущий и последующий. Из них наиболее полезен предварительный, позволяющий предотвратить возможные нарушения законодательства и выявить дополнительные ресурсы на стадии планирования.

Исходя из глубины контроля, различают обследование и проверку. Основной его формой является комплексная проверка. Она характеризуется взаимосвязанным изучением деятельности проверяемой организации с участием соответствующих специалистов.

В условиях перехода к рыночным отношениям государственный финансовый контроль все более выступает в форме взаимодействия с рыночным контролем за производством, распределением и потреблением общественного продукта.

Контрольные вопросы и задания

1. Каковы назначение и функции государственного финансового контроля?
2. Перечислите принципы государственного финансового контроля.
3. Каковы структура органов государственного финансового контроля и способы их взаимодействия?
4. Назовите формы и методы финансового контроля.
5. Назовите подходы к оценке эффективности финансового контроля.
6. Прокомментируйте основные задачи государственного финансового контроля в свете особенностей современного этапа развития российской экономики.
7. Обоснуйте ваши предложения по повышению эффективности государственного финансового контроля.

Список литературы

Быстряков А.Я. Реформа государственного финансового контроля в Российской Федерации (вопросы теории и практики): Монография. М., 2003.

Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля. М., 2000.

Лимская декларация руководящих принципов контроля // Контроллинг. 1991. № 1.

О Главном контрольном управлении Президента Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 16 марта 1996 г. № 383 // СЗ Российской Федерации. 1996. № 12. Ст. 1066.

О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации // СЗ РФ. 1996, № 31. Ст. 3696.

О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 14 января 1995 г. № 4-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

Финансовый контроль и деятельность Контрольно-счетной палаты / Под ред. Д.И. Бобрышева, С.О. Шохина. М., 1999.

Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. М., 1999.

©Зарубин В.Н.

Глава 21

ФИНАНСИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Этапы реформирования государственной службы в Российской Федерации

Реформирование государственной службы является одним из ключевых элементов совершенствования системы государственного управления в Российской Федерации. Это особенно актуально в условиях, когда Россия уже на протяжении нескольких лет занимает одно из первых мест в мире по коррупции.

Всемирным банком ведется статистика «индексов государственного управления», формируемых на основе оценок и данных. По всем показателям Россия оказывается ниже среднемирового уровня. Наиболее низкие показатели отмечаются по следующим индексам: учет государством интересов общества (voice and accountability); соблюдение законодательства (rule of law) и контроль коррупции (control of corruption). При среднемировом значении индексов, равном 50, показатель по «учету государством интересов общества» равен для России 33,8, в то время как его значение в Канаде — 94,3, а в США — 90,9. Индекс «контроля коррупции» в России и вовсе равен 21,1, в то время как в Канаде он — 95,9, а в США — 92,3-

Кардинальное улучшение качества жизни россиян, восстановление и укрепление престижа России в мировом сообществе невозможны без существенных изменений в развитии государственной службы, составляющей организационную основу государственной власти. Вне должностей государственной службы и их финансирования государственная власть реально не существует.

Будучи важнейшим организационно-правовым элементом в механизме исполнительной власти, государственная служба должна в полной мере нести ответственность за реализацию возлагаемых на нее обществом задач и эффективно расходовать вверенные ей обществом денежные средства.

Замысел реформы государственной службы состоял в необходимости решения ряда основополагающих для данного института проблем: устранение противоречий и пробелов в законодательстве Российской Федерации о государственной службе, установление соответствия социального и правового положения государственного служащего степени возлагаемой на него ответственности, использование новых современных технологий государственного управления в масштабах реализуемых государственных программ и проектов, изменение половозрастной структуры занятого населения страны, повышение авторитета государственной службы и т.д.

Основы и главные направления реформы раскрыты в Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г. В целях обеспечения реализации положений, содержащихся в данной Концепции, распоряжением Президента РФ от 15 августа 2001 г. № 436-рп была образована Комиссия по вопросам реформирования государственной службы Российской Федерации, которая была призвана заниматься рассмотрением проектов программы реформирования государственной службы Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов о государственной службе, подготовленных межведомственной рабочей группой, и представлением их Президенту Российской Федерации. В июле 2004 г. комиссия была упразднена.

С момента принятия Концепции на федеральном уровне были разработаны и приняты в ноябре 2002 г. федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 гг.)», которая продлена до 2007 г.; 2 федеральных

закона - в мае 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» и в июле 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В июне 2004 г. создано Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, являющееся самостоятельным подразделением Администрации Президента Российской Федерации. С принятием указанных законов утратил силу Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации».

2. Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» подготовлен в целях регламентации вопросов государственной гражданской службы как одного из видов государственной службы Российской Федерации, предусмотренных Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации». Статья 3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» впервые на федеральном уровне определяет государственную гражданскую службу Российской Федерации как вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи). Государственная гражданская служба Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В то же время как государственная, так и муниципальная служба относятся к институтам публичного права и в силу этого имеют много общего. Основной целью функцио-

нирования государственной и муниципальной службы является обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Статьей 7 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» предусматривается, что для государственных и муниципальных служащих должны быть установлены единые основные квалификационные требования к должностям гражданской и муниципальной службы; ограничения и обязательства, а также требования к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации и соотносительные (т.е. максимально унифицированные, но все же не одинаковые) основные условия оплаты труда и социальные гарантии; основные условия государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

В соответствии с ч. 2 ст. 14 Закона «О системе государственной службы Российской Федерации» в стаж (общую продолжительность) государственной службы одного вида включаются периоды замещения выборных муниципальных должностей, замещаемых на постоянной основе, и муниципальных должностей муниципальной службы.

Вопросы финансирования государственной и муниципальной службы также находятся в тесной взаимосвязи.

Именно поэтому в ряде регионов Российской Федерации вопросы государственной и муниципальной службы могут регулироваться в рамках одного законодательного акта. Например, в Хабаровском крае принят Кодекс о государственной и муниципальной службе. В Амурской области принята программа «Реформирование региональных и муниципальных финансов Амурской области на 2005-2007 гг.».

3. Повышение эффективности финансирования государственной гражданской службы

В соответствии со ст. 65 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» «...финансирование федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации осуществляется за счет средств соответственно федерального бюджета и бюджетов субъектов

Российской Федерации в порядке, определяемом настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации». Иными словами, принятый закон закрепляет лишь общий принцип финансирования и в целом носит отсылочный характер. Правовая форма закрепления порядка финансирования четко не определена. Это могут быть как законы, так и подзаконные акты. Следовательно, субъектом правового регулирования финансирования государственной гражданской службы могут быть как органы законодательной, так и органы исполнительной власти.

В то же время определены перспективы развития данной темы. В п. 6 ст. 71 данного закона предусмотрено образование специального органа по управлению государственной службой. Пока такой орган не создан, а его задачи и функции выполняются государственными органами в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Особого внимания заслуживает отражение в федеральном законе о государственной гражданской службе проблемы эффективности ее функционирования, что является основой формирования принципиально иной системы финансирования государственной гражданской службы.

В Федеральном законе «О гражданской государственной службе» несколько раз затрагивается проблема эффективности. Так, в проекте ст. 4 «Принципы гражданской службы» говорилось, что «оценка эффективности гражданской службы и степени удовлетворения интересов общества и государства является одним из таких принципов». В принятом же законе речь идет о профессионализме и компетентности государственных служащих без акцентирования внимания на эффективности их деятельности.

Пунктом 8 ст. 47 предусматривается обязательное включение в должностной регламент гражданского служащего показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. В пункте 14 ст. 50 «Оплата труда гражданского служащего» установлено, что обобщенные показатели эффективности и результативности деятельности государственных органов, принятия и исполнения управленческих

и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения указанных решений, общие для государственных органов и гражданских служащих, утверждаются соответственно Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. И наконец, в ст. 66 «Программы развития гражданской службы* предусматривается, что «в целях совершенствования эффективности деятельности аппаратов (центральных аппаратов) федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации и профессиональной служебной деятельности гражданских служащих в отдельном государственном органе или в его самостоятельном структурном подразделении в рамках соответствующих программ развития (реформирования) гражданской службы могут проводиться эксперименты».

4. Развитие норм федеральных законов о государственной службе на уровне регионального законодательства

В соответствии с п. 4 ст. 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Статья 18 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» предусматривает, что финансирование государственной гражданской службы субъекта РФ осуществляется за счет средств бюджета соответствующего субъекта РФ. Согласно ст. 17 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», размер должностного оклада, размеры и порядок установления надбавок к должностному окладу государственного служащего определяются федеральными законами и законами субъектов РФ. То есть снова применяется отсылочная форма решения проблемы, что указывает на слабую теоретическую проработку данного вопроса в российском законодательстве.

Статья 134 Бюджетного кодекса РФ на протяжении шести лет - с июля 1998 г. и вплоть до принятия редакции от 29 декабря 2004 г. - устанавливала ограничения для субъектов Российской

Федерации - получателей финансовой помощи из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, которые не имели права ставить государственных служащих, финансируемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, в лучшие условия (оплата труда, командировочные и прочие расходы) по сравнению с государственными служащими федеральных учреждений (с учетом региональных коэффициентов заработной платы). В практике Верховного Суда РФ известен прецедент, когда в одном из субъектов Федерации — Республике Карелия - была признана противоречащей федеральному законодательству ст. 19 Закона Республики Карелия от 10 января 1997 г. № 167-ЗРК «О государственной службе Республики Карелия», в соответствии с которой месячные должностные оклады лиц, занимающих государственные должности, и государственных служащих определялись как соотношение в кратности к минимальному размеру оплаты труда, установленному федеральным законодательством. В результате среднемесячное содержание одного государственного служащего Республики Карелия за 2003 г. составило 14 969 руб., а одного федерального государственного служащего территориального органа федерального органа исполнительной власти - 9270 руб. В настоящее время утратила силу не только подвергнутая критике ст. 19 данного закона, но и еще 38 статей. В результате этот закон продолжает действовать в составе двух статей из 41 — ст. 21 «Пенсионное обеспечение» и ст. 22 «Стаж государственной службы». В дополнение к двум оставшимся статьям действующего закона «О государственной службе Республики Карелия» с 4 марта 2005 г. действует еще один республиканский закон — «О государственной гражданской службе Республики Карелия», в соответствии со ст. 8 которого должностной оклад лица, замещающего государственную должность, и гражданского служащего определяется путем умножения базовой величины 360 рублей на приводимые в этой статье коэффициенты кратности — от 2 у секретаря государственной гражданской службы Российской Федерации 3-го класса до 40 - у главы Республики Карелия¹.

¹ Закон Республики Карелия от 4 марта 2005 г. № 857-ЗРК {ред. от 26 декабря 2005 г.) «О государственной гражданской службе Республики Карелия» (принят ЗС РК 24 февраля 2005 г.). Первоначальный текст документа опублик.: Карелия. 2005. №24. 10 марта.

В связи с принятием новых федеральных законов произошло обновление нормативной правовой базы не только в Республике Карелия, но и во всех других субъектах Российской Федерации.

В табл. 1 приведены некоторые данные по региональным законам о государственной гражданской службе. Как следует из представленных данных, в российских регионах с различной глубиной проработки (о чем свидетельствует количество статей региональных законов) и в разные сроки подошли к рассмотрению данного вопроса, проинициированного Центром.

Таблица 1

**Некоторые характеристики региональных законов
о государственной гражданской службе**

Субъект Федерации	Дата регистрации	Количество статей	Использование понятия «эффективность»
Справочно: Федеральный закон	27 июля 2004 г.	72	ст. 47, 50, 52, 66
Москва	26 января 2005 г.	63	ст. 10, 20, 36
Новосибирская область	1 февраля 2005 г.	17	ст. 7, 8
Московская область	11 февраля 2005 г.	27	ст. 15, 22
Пензенская область	9 марта 2005 г.	16	-
Калининградская область	9 июня 2005 г.	30	ст. 17, 18, 27
Хабаровский край	29 июня 2005 г.	42	ст. 15, 38
Санкт-Петербург	1 июля 2005 г.	24	-
Удмуртская Республика	5 июля 2005 г.	43	ст. 22, 27, 39
Приморский край	8 августа 2005 г.	62	ст. 13, 39, 42, 44, 58
Алтайский край	28 октября 2005 г.	25	ст. 15, 16

По-разному отражена и проблема эффективности работы государственной гражданской службы. Например, в Москве ответственность за решение этой проблемы возлагают на федеральные органы. В п. 2 ст. 10 Закона г. Москвы от 26 января 2005 г. № 3 «О государственной гражданской службе» говорится, что государственный служащий имеет право на ознакомление с должностным регламентом и иными нормативными правовыми актами, определяющими его права и обязанности по замещаемой долж-

ности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста. В п. 4 ч. 3 ст. 20 говорится, что в служебном контракте могут содержаться показатели результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего и связанные с ними условия оплаты его труда; в п. 8 ч. 2 ст. 36 - что в должностной регламент включаются показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. Однако на основании ч. 3 ст. 60 данного документа п. 2 ч. 1 ст. 10 (в части ознакомления с критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности), п. 4 ч. 3 ст. 20, п. 8 ч. 2 ст. 36 настоящего закона вступают в силу после утверждения соответственно Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации обобщенных показателей эффективности и результативности деятельности государственных органов, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений, общих для государственных органов и гражданских служащих.

В Алтайском крае считают, что «по отдельным должностям гражданской службы может устанавливаться особый порядок оплаты труда гражданских служащих, при котором оплата труда производится в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте» (п. 12 ст. 15). То есть требования эффективной работы предъявляются только к небольшой части государственных служащих в Алтайском крае.

В Вологодской области принят закон от 26 апреля 2005 г. № 1261-03 «О регулировании некоторых вопросов государственной гражданской службы Вологодской области», в котором проблема эффективности госслужбы не нашла своего отражения.

В Амурской области вслед за принятием Федерального закона «О государственной гражданской службе» приняли 4 региональных закона по этой теме: «О классных чинах государственной гражданской службы области» от 10 февраля 2005 г. № 436-ОЗ, «О реестре должностей государственной гражданской службы

области» от 14 февраля 2005 г. № 439-03, «О квалификационных требованиях к должностям государственной гражданской службы» от 28 июня 2005 г. № 22-03 и «О пенсии за выслугу лет государственным гражданским служащим государственной гражданской службы области и лицам, замещающим государственные службы области» от 28 июня 2005 г. № 23-03.

В Архангельской области вообще не считали необходимым принимать закон о гражданской государственной службе, приняв в декабре 2005 г. областной закон от 8 декабря 2005 г. № 134-8-03 «О реестре должностей государственной гражданской службы Архангельской области».

Согласно имеющейся информации в справочной правовой системе «Консультант Плюс», в Калужской области не стали принимать специальных законов, касающихся государственной гражданской службы.

Проведенный анализ реагирования регионального законодательства на принятие Федерального закона выявил следующее.

Во-первых, неясно, с какой целью принимались одноименные региональные законы, если они во многом дублируют положения Федерального закона. А за принятием законов стоят затраченное время и средства региональных бюджетов, в конечном итоге — деньги налогоплательщиков.

Во-вторых, не просматривается четкой линии работы Центра с регионами — настолько разная в них реакция на принятие Федерального закона.

И в-третьих, из рассмотренных 14 российских регионов только в Приморском крае уделили серьезное внимание в краевом законе о государственной гражданской службе вопросу ее эффективности. В остальных 13 исследованных регионах либо этому пока открытому в теории и практике вопросу придали меньшее звучание, чем в федеральном законе, либо не стали поднимать его вовсе.

В связи с этим представляется актуальным проанализировать имеющиеся теоретические наработки по данному вопросу.

5. Традиционные показатели эффективности функционирования государственной службы

Наиболее распространенными показателями эффективности функционирования государственной службы и непосредственно

связанными с проблемой финансирования являются численность аппарата государственной службы и суммы бюджетных ассигнований, направляемых на его содержание.

По подсчетам историка Б.Н. Миронова, в 1910 г. на каждого служащего, занятого в государственном и общественном управлении, приходилось: в России — 161, Великобритании — 137, США — 88, Германии — 79 и Франции — 57 жителей. В 1922 г. ряды управленцев в РСФСР насчитывали 700 тыс. человек (при населении 133,5 млн), а к 1985 г. достигли в СССР почти 2,4 млн человек (при населении 276 млн), что выразилось в соотношении: один чиновник соответственно на 190 и на 115 жителей СССР¹. Сегодня в России приходится по одному чиновнику на 100 россиян. По данным Росстата, за 2005 г. количество чиновников в России увеличилось на 143,5 тыс. человек. В 2006 г. в федеральных и региональных органах власти работали 1,462 млн человек. За последние 10 лет количество чиновников всех уровней в России увеличилось почти на 400 тыс. человек. При этом заметный рост этого показателя начался только в последние годы. К примеру, в 1996 г. количество чиновников увеличилось всего на 30 тыс. человек, в 1997-м - на 18 тыс., в 1998-м - на 3 тыс., а в 2001 г. их количество и вовсе сократилось на 23 тыс. человек. В 2004 г. чиновников стало больше по сравнению с 2003 г. на 18 тыс. человек.

Рост числа госслужащих происходит в основном за счет регионов - количество чиновников в региональных органах власти неуклонно растет с 1994 г. Исключение составил только 2001 г., когда их количество сократилось на 20 тыс. человек. В федеральных органах власти резкий рост госслужащих произошел только в 2005 г. - на 138,8 тыс. человек. В предыдущие 10 лет их количество увеличивалось в среднем на 10—15 тыс. человек, а в 1998, 2000 и 2001 гг. — уменьшалось².

По мнению ряда экспертов, на основании имеющихся статистических данных можно судить о фактическом прекращении передачи власти из Центра в регионы. Если в 1995 г., коша передача полномочий регионам рассматривалась как одно из приоритетных направлений, доля работников федеральных органов

См.: *Миронов Б.Н.* Социальная история России. Т. 2. СПб., 2000. С. 203-204.

¹ См.: Эшелоны власти // <http://www.vzglyad.ru/politics/2006/4/12/29709.html>.

в общем числе составляла 49,7%, а потом была доведена до 45% в 2000 г., то в 2005 г. эта доля составила 52,5%¹.

Приблизительное представление о размерах ассигнований на содержание государственного аппарата управления дают сведения таблицы из доклада «Административная реформа: реальный сценарий проведения», подготовленного экспертами аудиторско-консалтинговой фирмы ФБК И.А. Николаевым и И.Е. Шульгой¹ (табл. 2).

Таблица 2

Расходы консолидированного бюджета РФ на государственное управление и местное самоуправление в 1996-2003 гг.

Год	Сумма, млн руб.	Доля в расходах федерального бюджета, %
1996	6749,3	1,5
1997	11593	2,2
1998	12 085,7	2,4
1999	13 747,3	2,4
2000	26 642,6	2,6
2001	40 699,9	3,4
2002	56 745,6	3,4
2003	66 507,9	3,4

В представленной таблице обобщены официальные данные ежегодных законов о госбюджетах РФ, в которых затраты на государственное управление и на местное самоуправление сверстаны в одной строке.

Приведенные цифры номинальных ассигнований на государственное управление на самом деле далеко не соответствуют реальным вложениям из госбюджета. По мнению авторов исследования «Оптимизация бюджетных расходов на государственное управление и местное самоуправление», выполненного в Институте экономики переходного периода под руководством Л.И. Якобсона в

¹ См.: Российские чиновники побили рекорд численности // [http:// www.rambler.m/db/news/msg.html?mid=7663099](http://www.rambler.m/db/news/msg.html?mid=7663099).

² См.: Николаев И., Шульга И. Административная реформа: реальный сценарий проведения // <http://www.poliioom.ru/2002/jour117.php/table.19-h.htm>.

2001 г., «...по ряду принципиальных статей расходов (даже непосредственно на государственное управление) информация крайне непрозрачна. Это относится, в частности, к расходам на содержание помещений, использование автотранспорта и т.д.»¹. Иными словами, значительная часть ассигнований на нужды госаппарата фактически проходит по другим статьям бюджета.

С этим выводом полностью согласуются данные экспертов И.А. Николаева и И.Е.Шульги. По их подсчетам, реальные расходы на госуправление составляют не 3,4%, а около 11 % от расходной части бюджета. Эта, по их словам, колоссальная цифра сопоставима с расходами на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства, а в сравнении с США по данным 2002 г. реальные расходы на содержание российской государственной службы лишь в 3,5 раза уступали американским, в то время как расходная часть бюджета РФ (около 52,9 млрд долл.) была меньше аналогичного показателя федерального бюджета США в 37 раз³.

Анализ данных показателей позволяет сделать вывод, что бюрократизация системы управления России достигла существенных масштабов, а гражданская государственная служба является заметным институтом, требующим существенных бюджетных расходов. Поэтому очевидно, что рост бюджетных расходов на финансирование государственной службы должен сопровождаться необходимым научным обоснованием с использованием показателей эффективности деятельности органов управления всех уровней. Поскольку в настоящее время рост объемов финансирования не связывается с качеством государственного управления, следует относить его к негативной тенденции.

6. Направления прогрессивной оценки эффективности финансирования государственной гражданской службы

От выбора тех или иных показателей зависит позитивный или негативный характер оценки эффективности работы государственных органов: либо оправдывать любую некомпетентную де-

¹ См.: Якобсон Л. И., Глаголев А. В., Кудюкин П. М. Оптимизация бюджетных расходов на государственное управление и местное самоуправление // [http:// www.iet.ru/usaid/optima/optima.html](http://www.iet.ru/usaid/optima/optima.html).

² См.: Николаев И., Шульга И. Административная реформа: реальный сценарий проведения.

тельность, которая фактически наносит ущерб стране и ее гражданам, либо стимулировать деятельность, имеющую позитивные последствия. В конечном счете данная работа должна быть направлена на установление взаимосвязи между утверждением годовой сметы на финансирование того или иного государственного органа с позитивными показателями эффективности его работы.

Оценка эффективности финансирования государственной гражданской службы с целью повышения ее ответственности перед обществом и снижения ущерба от некомпетентного государственного управления и коррупции должна проводиться в нескольких направлениях.

Первое направление — агрегированные показатели эффективности работы государственной гражданской службы, которые должны ежегодно обсуждаться на заседании Правительства РФ и публиковаться в открытой печати. К данным показателям следует относить не только и не столько темпы инфляции и темпы экономического роста, но и все остальные важнейшие показатели социально-экономического развития страны в увязке с уровнем жизни населения: изменение продолжительности жизни женщин и мужчин, снижение смертности и заболеваемости населения, изменение структуры потребления продуктов питания, в том числе российского производства; уровень обеспеченности благоустроенным жильем (со всеми удобствами, не ветхим и аварийным); процент детей, выехавших на отдых в дни каникул, и т.п.

Второе направление — установление корреляционных связей между уровнем доходов госслужащих и уровнем минимальной заработной платы, которая на протяжении уже многих лет искусственно занижается по сравнению с прожиточным минимумом. При этом в ст. 133 Трудового кодекса РФ говорится, что «минимальный размер оплаты труда устанавливается одновременно на всей территории Российской Федерации федеральным законом и не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного человека».

По данным печати, с осени 2004 г. оклады министров федерального уровня составляют 3 тыс. долл. США, заместителей министров — 2 тыс. долл., директоров департаментов — 1300 долл., ведущих специалистов — 250—270 долл. Пенсия госслужащего составляет 80% от оклада и при наличии 10 лет стажа работы на госслужбе индексируется с повышением зарплаты по этой должности. По экс-

пертным оценкам, чиновнику и членам его семьи компенсируются расходы на медицинские услуги в расчете 2100 долл. в год, выдаются льготные и бесплатные путевки в среднем на 25 тыс. рублей в год, на период работы на госслужбе бесплатно предоставляется квартира.

Оклад рядового депутата — 17 980 руб., вместе с доплатами — 44 859 руб. На денежное содержание спикера Госдумы в смете 2004 г. предусмотрен примерно 1 млн 76 тыс. руб. Медицина, служебный автотранспорт, телефонная связь, служебная жилплощадь — бесплатно; путевки в санатории — за 30% стоимости, а также другие выплаты и льготы. С каждым годом эта сумма расходов изменяется в сторону повышения, без привязки к уровню жизни большинства россиян.

Условия, определенные для большинства населения. Минимальный размер оплаты труда, величина которого утверждается федеральным законом и который является той минимальной социальной гарантией, предоставляемой российским гражданам, не состоящим на государственной службе. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 198-ФЗ сумма минимального размера оплаты труда установлена в сумме 720 руб., с 1 сентября 2005 г. — в сумме 800 руб., с 1 мая 2006 г. — в сумме 1100 руб.¹ И как известно, с ведома властей определяется величина прожиточного минимума, т.е. того минимума по медицинским нормам, которого хватает только на пассивное времяпровождение и простое воспроизводство. На четвертый квартал 2004 г. такой прожиточный минимум был определен Правительством РФ в размере 2451 руб.²

Если законодательно не установить привязку роста доходов чиновников к уровню жизни в стране, интересы деятельности государственной гражданской службы будут по-прежнему расходиться с интересами большинства населения России, а в конечном счете и с интересами государства, от имени которого и осуществляется работа государственных служащих.

Третье направление — установление корреляционных связей между уровнем доходов госслужащих и доходами работников бюд-

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 198-ФЗ «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда»/Российская газета. 2004. 30 дек.

² Постановление Правительства РФ от 2 марта 2005 г. № 105 -Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за IV квартал 2004 г.»// Там же. 2005. 10 марта.

жетной сферы (учителей, врачей, преподавателей высшей школы и т.д.). И та и другая категория работников представляет лицо государства, так как финансируется из государственных источников. Следовательно, уровень оплаты госслужащих и работников бюджетной сферы, непосредственно влияющий на уровень престижа вообще работы во благо и от имени государства, не может отличаться в несколько раз, как это сложилось в настоящее время.

Четвертое направление — обоснование сметы финансирования для каждого органа государственной власти в соответствии с показателями его эффективности. При этом следует отметить, что данные показатели должны отражать интересы государства и общества, а не быть удобными для отчетных данных, как это, например, используется депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ, которые отчитываются перед обществом большим количеством принимаемых законов. При этом никто пока не подсчитывает ущерб от декларативности, непроработанности, научной несостоятельности, противоречивости и нестабильности принимаемого законодательства, имеющего в настоящее время ярко выраженный негативный характер, формирующий «кривую» экономику.

Еще один важнейший момент, который должен учитываться при разработке показателей эффективности государственных органов власти, — нацеленность на долгосрочную перспективу. Например, показатели внедрения энергосберегающих технологий, безусловно, невыполнимы за один-два года, но должны закладываться на перспективу.

И пятое направление — показатели эффективности работы каждого государственного служащего в отдельности, его персональной ответственности перед государством и обществом. Очевидно, что данные показатели также должны быть увязаны с интересами большинства населения и нацелены на реализацию стратегии обеспечения национальной безопасности России. Кроме того, в систему данных показателей должны закладываться ориентиры повышения качества и производительности труда госслужащих.

Выводы

Государственная служба выступает важнейшим организационно-правовым элементом в механизме исполнительной власти. Реформирование государственной службы ставит задачу решения

ряда актуальных проблем для развития этого института и повышения его авторитета.

Одним из условий реформирования государственной гражданской службы является повышение эффективности ее финансирования. Действующее законодательство создает объективную основу формирования иной системы финансирования государственной службы. Принципами этой системы выступает взаимосвязь показателей эффективности функционирования и финансирования государственной службы.

Реализация этого принципа актуализирует проблему выбора прогрессивной оценки системы финансирования, которая должна проводиться в следующих направлениях: использование агрегированных показателей, отражающих социально-экономическое развитие страны; установление корреляционных связей между уровнем доходов госслужащих и уровнем минимальной заработной платы, а также доходами работников бюджетной сферы; обоснование сметы финансирования для каждого органа государственной власти в соответствии с показателями его эффективности.

Контрольные вопросы и задания.

1. Каковы функции государственной гражданской службы в Российской Федерации?
2. В чем заключается взаимосвязь принципов функционирования государственной гражданской и муниципальной службы?
3. Как, по-вашему, региональное законодательство должно развивать нормы федерального законодательства в части реформирования государственной гражданской службы?
4. Какие выводы об эффективности работы государственных органов можно сделать на основании показателей изменения численности аппарата государственной службы и суммы бюджетных ассигнований, направляемых на его содержание?
5. Какие показатели эффективности финансирования государственной гражданской службы, по вашему мнению, будут способствовать сохранению высокого уровня коррупции в России?
6. С помощью каких показателей можно оценить ущерб от некомпетентного государственного управления?
7. Каковы основные направления прогрессивной оценки эффективности финансирования государственной гражданской службы?

8. На основе обобщения опыта работы государственного органа (по выбору) определите критерии его эффективности и результативности в краткосрочном и долгосрочном периодах.

9. Разработайте критерии оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показатели результативности профессиональной служебной деятельности и условия должностного роста для государственного служащего (по выбору должности).

Список литературы

Указ Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336 (ред. от 15 ноября 2004 г., с изм. от 12 декабря 2005 г.) «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2055 гг.)» // СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4664.

Указ Президента Российской Федерации от 8 июня 2007 г. № 727 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы» // 2004. № 24. Ст. 2393.

Федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. (ред. от 2 февраля 2006 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Там же. 2004. № 31. Ст. 3215.

Федеральный закон № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. (ред. от 11 ноября 2003 г.) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Там же. 2003. № 22. Ст. 2063.

Федеральный закон № 119-ФЗ от 31 июля 1995 г. (ред. от 27 мая 2003 г.) «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Там же. 1995. № 31. Ст. 2990.

Румянцева Е.Е. Новая экономическая энциклопедия. 2-е изд. М., 2006.

Румянцева Е.Е. Проблемы эффективности финансирования государственной гражданской службы в Российской Федерации // Дайджест финансов. 2006. № 8.

© Румянцева Е.Е.

Глава 22

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ

1. Экономическая роль бюджетных отношений, формирующих основу финансовой базы государственного регулирования

Управление государственными и муниципальными финансами — это законодательно установленный порядок регулирования бюджетных правоотношений в области бюджетного устройства и бюджетного процесса каждым уровнем публичной власти.

Соответственно полномочия каждого уровня власти в управлении государственными и муниципальными финансами включают следующие виды правоотношений:

установление общих принципов организации и функционирования - бюджетной системы (региональных и местных бюджетов);

разграничение доходных и расходных полномочий;

составление и рассмотрение проекта, утверждение и исполнение соответствующего бюджета;

осуществление контроля за его исполнением и утверждение отчетов об исполнении бюджетов;

В области регулирования бюджетных правоотношений к ведению Российской Федерации относятся:

установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации;

разграничение налогов и других доходов между уровнями бюджетной системы, а также распределение в порядке межбюджетного регулирования доходов от федеральных налогов и сборов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации;

разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации;

определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением;

определение основ формирования доходов, осуществления расходов из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и осуществления государственных и муниципальных заимствований;

составление и рассмотрение проекта федерального бюджета, утверждение и исполнение федерального бюджета, осуществление расходов федерального бюджета и контроля за его исполнением и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

установление минимальных государственных социальных стандартов, норм и нормативов финансовых затрат на единицу предоставленных государственных или муниципальных услуг;

утверждение бюджетной классификации Российской Федерации и установление единых форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

В области регулирования бюджетных правоотношений к ведению субъектов Российской Федерации относятся:

установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов субъектов Российской Федерации, их составление, рассмотрение и исполнение, а также осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации;

распределение доходов от региональных налогов и сборов, иных доходов субъектов Российской Федерации между бюджетом субъекта Российской Федерации и местными бюджетами;

определение порядка направления в бюджет субъекта Российской Федерации доходов от использования собственности субъекта Российской Федерации, доходов от налогов и сборов субъекта Российской Федерации, иных доходов бюджета субъекта Российской Федерации;

разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетом субъекта Российской Федерации и местными бюджетами;

установление совместно с органами государственной власти Российской Федерации порядка и условий, а также предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд бюджетам субъектов Российской Федерации;

осуществление государственных внутренних и внешних заимствований субъекта Российской Федерации и управление государственным долгом субъекта Российской Федерации.

В области регулирования бюджетных правоотношений к ведению органов местного самоуправления относятся:

составление и рассмотрение проектов местных бюджетов, утверждение и исполнение местных бюджетов, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов;

определение порядка направления в местные бюджеты доходов от использования муниципальной собственности, местных налогов и сборов, иных доходов местных бюджетов;

определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;

предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;

определение порядка и осуществление муниципальных заимствований.

Экономическая роль бюджетных отношений, формирующих основу финансовой базы государственного регулирования.

Специфика бюджетных отношений как части финансовых отношений, складывающихся между государством и юридическими и физическими лицами, состоит в том, что они:

возникают в распределительном процессе, непременно участником которого является государство, будучи при этом одновременно и прямым участником производственного процесса;

связаны с формированием и использованием централизованных фондов денежных средств, предназначенных для удовлетво-

рения общегосударственных потребностей, понимаемых не как потребности аппарата государственной власти, а как потребности граждан и хозяйствующих субъектов в государственных услугах.

Таким образом, бюджетные отношения, которые формируют бюджетную политику государства, строятся, прежде всего, на заинтересованности граждан и хозяйствующих субъектов в получении от государства тех или иных услуг, которые они, по существу, уже оплатили как участники распределения национального дохода посредством передачи государству части доходов в виде налогов и других обязательных платежей. Но при этом и государство, и его граждане в равной мере заинтересованы и в макроэкономической стабилизации, и в экономическом росте воспроизводственного потенциала всего общества.

В условиях перехода к рыночной экономике груз экономических и социальных проблем, ранее решаемых на уровне министерств и ведомств методами централизованного директивного планирования, лег на бюджетную систему, управляемую органами исполнительной и законодательной власти.

Если при административно-распределительной системе первостепенная регулирующая роль принадлежала плану экономического и социального развития, то в современных условиях она переходит к бюджету — единственному *экономическому инструменту*, утверждаемому на государственном уровне в качестве закона, обязательного к исполнению государственными и негосударственными структурами, хозяйствующими субъектами производственной и непроизводственной сфер, учреждениями и населением.

В этих условиях бюджет должен стать не только основой, формирующей финансовое хозяйство страны, способной наладить финансовое планирование и реальное финансовое прогнозирование через проведение на государственном уровне единой финансовой, бюджетной и налоговой политики. Бюджет превращается в один из важнейших инструментов, обеспечивающих экономический рост государства.

В связи с этим меняются функции бюджета, его экономическая структура, содержание и роль в экономической жизни страны. При этом на первый план выходят такие его характерные особенности, как *регулирующая роль бюджета в сочетании с регулирующей ролью свободных рыночных процессов*; обеспечивающая оптимальное соотношение концентрации государственных финансовых ресурсов в бюджетной системе страны с объемом и потребностью в особых

общественных товарах и услугах, предоставляемых государством всем участникам рыночных отношений наряду с теми товарами и услугами, которые создаются частным сектором, занимающим основное место в экономике.

Поэтому современные бюджетные отношения не ограничиваются законодательно утвержденным порядком формирования доходов и осуществления расходов федерального, региональных и местных бюджетов, они развиваются в правовом поле функционирования всей финансовой системы, включающем не только принципы построения и функционирования бюджетной системы и **структурные** взаимосвязи ее составляющих, но и правовое положение всех субъектов бюджетных отношений (налогоплательщиков, бюджетополучателей и всех участников бюджетного процесса), а также правовое регулирование бюджетов субъектов различных уровней и межбюджетных отношений, определяющее основы бюджетного процесса.

Экономическое содержание бюджета реализуется в процессе централизации государством части доходов, созданных в первичном хозяйственном звене, которые расходуются на общегосударственные нужды, а также на цели выравнивания тех или иных экономических процессов, обеспечивающее стабильность системы конкурентного рыночного равновесия в рамках всего государства.

Поэтому как экономическая категория бюджет представляет собой форму финансовых отношений, включающих не только формальные отношения по поводу формирования, распределения и расходования денежных ресурсов, предназначенных для финансирования функций органов государственной власти и местного самоуправления, но и отношения, связанные с реализацией взаимосвязей между элементами бюджетной системы, организацией бюджетного устройства и бюджетного процесса.

Это, по существу, основа финансовой базы государственного регулирования рыночной экономики, представляющая собой систему взаимосвязанных методов регулирования, обеспечивающих соответствие экономических и социальных интересов общества и его граждан в процессе реализации государством своих функциональных обязанностей, посредством которой осуществляется распределение и перераспределение части национального дохода на экономическое и социальное развитие Федерации в целом и ее субъектов в частности.

В демократическом обществе бюджетные приоритеты отражают коллективную волю граждан, толкование которой возложено на политических представителей народа. От того, насколько продуманы и корректно встроены в структуру общегосударственной финансовой политики экономические механизмы, реализующие именно такое понимание бюджетных отношений, во многом зависит реальный баланс общегосударственных и региональных интересов, а значит, и целостность государства, стабильность существования общества.

Разумеется, российская демократия еще слишком далека от идеальной, и сегодня в России бюджет отражает не столько коллективные предпочтения, сколько предпочтения правящей власти, и на практике бюджетный процесс зачастую осуществляется под давлением и воздействием со стороны групп, представляющих, как правило, не самые многочисленные слои общества и их интересы. Хотя перестройка бюджетной системы под влиянием политических и экономических преобразований уже началась, бюджет еще не может в полной мере выполнять свои экономические функции, присущие ему в современной рыночной экономике, и пока не стал инструментом обеспечения ответственности государства перед населением.

Тем не менее сегодня российский бюджет — это не тот бухгалтерский баланс «главного денежного фонда страны», каким он был в недавнем прошлом, когда содержание бюджета полностью определялось показателями плана, бюджетные расходы каждой отрасли экономики соответствовали разделам планов экономического развития и распределение средств осуществлялось плановыми органами.

Можно выделить как минимум три экономических фактора, которые обусловили пересмотр роли бюджета:

использование рыночных механизмов в процессе распределения средств в экономике в целом;

растущее понимание того, что большинство предприятий не относятся к государственному сектору и что предприятиям надо дать возможность самостоятельно осуществлять процесс управления производством, в котором государству отводится лишь опосредованная роль;

признание необходимости усиления роли государства в проведении макроэкономической политики и роли бюджета как важ-

ного инструмента достижения стабилизации посредством сбалансированного движения централизованных финансовых потоков.

2. Содержание основной функции бюджета - бюджетного регулирования

Изложенное выше понимание экономической сущности государственного бюджета реализуется через три основные его функции: *бюджетного регулирования, контрольную и фискальную.*

Содержание функции бюджетного регулирования характеризуется процессами распределения и перераспределения финансовых ресурсов не только между различными уровнями государственной власти, всеми субъектами бюджетных отношений, но и между разными подразделениями общественного производства. Сфера действия этой функции определяется тем, что в отношении с бюджетом вступают почти все участники общественного производства.

Основным объектом бюджетного перераспределения является чистый доход; однако это не исключает возможности перераспределения через бюджет и части стоимости необходимого продукта, а иногда и национального богатства.

Таким образом, бюджетное регулирование — это, по существу, организованная система управления бюджетным устройством государства.

При этом под *бюджетным устройством* понимается организация взаимосвязи между звеньями бюджетной системы и участниками бюджетного процесса, основанная на правовых нормах.

Бюджетное устройство включает структуру бюджетной системы, принципы построения бюджетной системы, бюджетов и организации бюджетного процесса.

Следовательно, бюджетное регулирование должно обеспечивать достаточно устойчивое динамическое равновесие не только самой бюджетной системы как составной части финансовой системы государства, но и всей системы конкурентного рыночного равновесия.

Одновременно бюджетное перераспределение финансовых ресурсов — это объективно обусловленная система оказания финансовой помощи нижестоящим уровням бюджетной системы тем, которые в силу исторически сложившихся экономических условий не обеспечены достаточными средствами для осуществления

своих полномочий. Кроме того, ресурсы вышестоящих бюджетов могут и должны использоваться для того, чтобы воздействовать на процесс формирования структуры расходов нижестоящих органов власти, отражающих приоритеты более высоких уровней власти.

Таким образом, содержание функции бюджетного регулирования реализуется в процессе формирования доходных источников всех уровней бюджетной системы на всех стадиях бюджетного процесса и их использования для проведения экономической политики государства, ориентированной на обеспечение макроэкономической стабильности и рост общественного воспроизводства. Аккумулированные в бюджетной системе финансовые ресурсы посредством налоговых и других обязательных платежей хозяйствующих субъектов и граждан затем в соответствии с проводимой государством социальной и инвестиционной политикой перераспределяются как в сферы материального производства, имеющие приоритетное значение для экономики страны, так и в сферу нематериального производства, находящуюся на содержании бюджета.

Благодаря этому свойству бюджет может «сигнализировать», как поступают в распоряжение государства финансовые ресурсы от разных субъектов хозяйствования, соответствует ли размер централизуемых ресурсов государства объему его потребностей, достаточно ли эффективно «работают» в экономике прямые государственные инвестиции и т.д. При этом в бюджетном процессе «высвечиваются» слабые места, «болевы точки» в экономике страны, и правительство имеет возможность посредством корректировки направления движения централизованных финансовых ресурсов воздействовать на активизацию деятельности тех или иных производств и сфер экономики.

Учитывая вышесказанное, можно констатировать, что регулирующая функция бюджета не носит ни запретительного, ни ограничительного характера, она позволяет лишь отслеживать и корректировать степень и формы разумного косвенного воздействия государства на воспроизводственный процесс.

Современное понимание регулирующей функции бюджета заключается в том, что она призвана реализовать принцип служения государства интересам общества, суть которого в том, что бюджет объективно, через количественные характеристики формирования и использования фонда денежных средств государства

отображает экономические процессы, протекающие в структурных звеньях экономики.

В иерархической структуре бюджетной системы федеративного государства выделяются три равноправных уровня: федеральный, региональный и местный бюджеты. Но при этом основная координирующая роль принадлежит федеральному бюджету.

Поэтому исходными макроэкономическими показателями для построения федерального бюджета являются:

объем валового внутреннего продукта на финансовый год и темп роста валового внутреннего продукта в финансовом году;

инфляция (темпы роста цен);

среднегодовой курс рубля к доллару США.

Одновременно с проектом федерального бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации должен формироваться перспективный финансовый план, содержащий данные о прогнозных возможностях федерального бюджета по мобилизации доходов, привлечению внутренних и внешних заимствований и финансированию основных федеральных расходов. Но для обеспечения координации общеэкономического развития государства перспективное финансовое планирование осуществляется на всех уровнях государственной власти в рамках консолидированного бюджета.

Такой подход к формированию экономических ориентиров бюджетной политики должен сочетаться с комплексным прогнозированием финансовых последствий разрабатываемых реформ, программ и законов.

Все сказанное означает, что бюджет, по существу, является главным законом экономической жизни страны, в котором фиксируются не только цифры доходов и расходов, но и все параметры экономического развития.

Решение задачи экономического роста предопределяется эффективностью управления всей бюджетной системой, которое, в свою очередь, охватывает как бюджетные отношения между органами власти различных уровней, так и структурные, технические и институциональные аспекты бюджетной системы и бюджетного процесса. Эти две стороны управления бюджетом практически невозможно разделить.

Для того чтобы повышалась эффективность государственных услуг, недостаточно только наращивать их объемы, в равной степени необходимо создание условий для эффективного размещения и использования всех имеющихся в государстве ресурсов и поддержание определенного уровня экономической активности.

Механизм бюджетного регулирования

Мы рассмотрели сущностное содержание экономической роли бюджетного регулирования, но для того, чтобы это содержание могло быть реализовано в процессе экономической жизни страны, используется определенный набор экономических регуляторов.

Механизм бюджетного регулирования — это набор экономических методов, приемов, нормативов и правовых норм, действие которых нацелено на реализацию принципов бюджетного устройства страны и обеспечение их взаимосвязи и взаимодействия.

Это достигается путем закрепления определенного порядка движения финансовых потоков по уровням бюджетной системы государства (направления этих потоков, пропорций их распределения по уровням бюджетной системы, целевого назначения и т.д.) и организации экономических отношений, возникающих по этому поводу, что и составляют, по существу, основу механизма бюджетного регулирования.

Через этот механизм осуществляется выполнение региональными органами власти и органами местного самоуправления своих представительных и исполнительских полномочий с соблюдением требований формальной финансовой независимости их политики от вышестоящих уровней.

Воздействуя на процессы формирования бюджетных отношений путем изменения принципов, методов, способов формирования бюджетных доходов и расходов, государство корректирует установленные бюджетные взаимосвязи, регулирует каналы прохождения и направления бюджетных потоков, уточняет пропорции распределения централизованных ресурсов и механизмы реализации их целевого назначения и, таким образом, обеспечивает управление бюджетным устройством страны.

Сказанное означает, что набор методов бюджетного регулирования не может быть произвольным, совокупность этих методов

должна представлять собой стройную систему, ориентированную на поиск компромисса интересов всех участников бюджетного процесса в направлении решения главной задачи - роста экономического развития общества и благосостояния его граждан. Причем эта система экономических регуляторов должна быть достаточно жестко вписана в систему принципов построения самой бюджетной системы.

Методы бюджетного регулирования

Бюджетная система Российской Федерации основана на принципах, взаимодействие и взаимообусловленность которых и формирует определенную модель бюджетного устройства страны и обеспечивает ее динамическое равновесие на всех стадиях бюджетного процесса. Принципы - это, по существу, целевые установки, определяющие вектор развития определенных отношений, но реализуется целевая направленность этих принципов посредством использования определенных экономических рычагов — методов бюджетного регулирования. Рассмотрим более подробно, каким образом действуют те или иные методы бюджетного регулирования в организации бюджетного устройства страны.

Например, принцип *единства бюджетной системы* Российской Федерации обеспечивается управлением государственным бюджетом и реализуется через единую социально-экономическую, включая бюджетную и налоговую политику государства.

Это предполагает организацию взаимодействия бюджетов всех уровней, которое обеспечивается с помощью следующих методов бюджетного регулирования:

определение в законодательном порядке методических основ построения бюджетов всех уровней, на базе единой правовой формы построения бюджетов всех уровней и использования единой бюджетной классификации РФ;

установление единых форм бюджетной документации и правил ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

определение единых условий и правил организации бюджетного процесса, гарантирующих единый порядок применения

санкций за нарушение бюджетного законодательства РФ, финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Причем единство бюджетной системы РФ не предполагает слияния или поглощения бюджетов более низких уровней вышестоящими бюджетами. Напротив, каждое бюджетное звено функционирует самостоятельно. Местные бюджеты своими доходами и расходами не входят в бюджеты субъектов Федерации, а региональные бюджеты не входят в федеральный бюджет. Но в случае необходимости поддержки бюджетов более низких уровней для обеспечения реализации стоящих перед ними задач из бюджетов вышестоящих уровней (федерального и регионального) могут передаваться им дополнительные доходные ресурсы. Это позволяет более рационально и эффективно использовать финансовые ресурсы в масштабе всего государства.

К основным требованиям, предъявляемым к построению бюджетов любого уровня, относятся:

- единство правовой базы;
- полнота учета бюджетных доходов;
- сбалансированность бюджета;
- эффективность и экономность бюджета.

Единство правовой базы бюджетов всех уровней предполагает, что бюджет любого уровня составляется на один финансовый год, который соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря, утверждается в форме закона (или правового акта для органов местного самоуправления) до начала следующего финансового года. Годовой бюджет любого уровня составляется в соответствии с показателями среднесрочного бюджетного планирования, скорректированными с учетом прогноза социально-экономического развития и концепции бюджетной политики на очередной финансовый год.

Полнота учета бюджетных доходов означает, что все налоговые и неналоговые доходы и другие обязательные поступления, установленные действующим законодательством, подлежат зачислению в соответствующие бюджеты в обязательном порядке. Несоблюдение обязательности зачисления доходов и иных поступлений в бюджеты (в том числе в бюджеты государственных целевых фондов) является бюджетным правонарушением и влечет применение мер ответственности.

Ежегодно в составе бюджета каждого уровня в законодательном порядке должны утверждаться следующие показатели:

общий объем доходов, расходов и дефицита (профицита) бюджета;

прогнозируемые доходы бюджета в разрезе групп, подгрупп и статей классификации доходов бюджетов Российской Федерации;

нормативы отчислений в бюджеты других уровней от регулирующих доходных источников;

расходы бюджета по показателям функциональной классификации;

капитальные расходы бюджета (бюджет развития) и текущие расходы бюджета (бюджет текущих расходов);

объемы и перечень внутренних заимствований по показателям источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов;

распределение бюджетных ассигнований по прямым получателям бюджетных средств в соответствии с ведомственной структурой расходов соответствующего бюджета;

статьи (показатели, нормативы), определяющие особенности регулирования межбюджетных отношений на очередной финансовый год.

Сбалансированность бюджета предполагает, что объем предусмотренных по бюджету расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и источников покрытия его дефицита, определяемых в точном соответствии с действующим налоговым и бюджетным законодательством. Принятие несбалансированного бюджета запрещается. При этом при составлении, утверждении и исполнении бюджета все участники бюджетного процесса должны исходить из необходимости минимизации размеров дефицита бюджета и внешних заимствований.

Эффективность и экономность использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджета уполномоченные на то органы, прямые бюджетополучатели исходят из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств. При этом все расходы бюджета должны покрываться общей суммой поступлений средств в бюджет (доходов и заемных средств).

Доходы и заимствования могут быть привязаны к определенным расходам исключительно по целевым бюджетным фондам. Установление привязки какого-либо дохода (полностью или частично) к определенному расходу ежегодным законом о бюджете не допускается.

Одновременно для региональных и местных властей необходимо формировать и поддерживать экономическую (единое экономическое пространство, отсутствие ограничений на перемещение товаров, рабочей силы, инвестиций, доступ к рынкам капиталов) и политическую (демократические институты и гражданское общество) конкурентную среду, а также «жесткие» бюджетные ограничения, ставящие региональные и местные власти в зависимость не от вышестоящего бюджета, а от результатов собственной политики..

Принцип самостоятельности бюджетов означает:

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

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

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

недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов, а также недопустимость компенсации за счет бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации потерь в доходах и дополнительных расходов, возникших в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, за исключением случаев, связанных с изменением законодательства.

Обеспечивается это право наличием собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы Российской Федерации, определяемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также законодательным закреплением регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов в соответ-

ствии с Бюджетным кодексом и налоговым законодательством Российской Федерации.

Методы бюджетного регулирования, которые используются для реализации этого принципа, — это, прежде всего, четкое и стабильное разграничение доходных и расходных бюджетных полномочий между властями разных уровней в соответствии с определенными критериями. Подробно они будут рассмотрены в последующих разделах курса.

Принцип равноправия, согласования интересов и взаимной ответственности участников бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы.

Содержание этого принципа реализуется в эффективном управлении бюджетными потоками двух равноправных сторон федеральных и региональных органов власти и управления - посредством нормативно-законодательного установления правил их взаимодействия на всех стадиях бюджетного процесса (составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджетов), методов частичного перераспределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы и регионами.

Это предполагает реальное участие всех звеньев бюджетной системы в едином бюджетном процессе, в равной степени ориентированном и на учет общегосударственных интересов, и на реализацию интересов субъектов Федерации. При этом целевой ориентацией этих интересов должны стать интересы граждан, получающих от государства гарантированный Конституцией определенный набор социальных услуг.

При осуществлении бюджетной политики в России, как в федеративном государстве, необходимо одновременно решать две ключевые задачи: с одной стороны, обеспечивать динамичное развитие экономики на основе единых для всего экономического пространства страны принципов бюджетного устройства, с другой — учитывать региональные особенности и соблюдать сбалансированное разделение бюджетных полномочий и ответственности между уровнями власти, выполняющими свои четко определенные функции.

Федеральное правительство может и должно заниматься выравниванием бюджетной обеспеченности регионов, но в конечном итоге ответственность за балансирование региональных бюджетов за обеспечение нормального уровня потребления го-

сударственных услуг ложится на органы государственной власти субъектов Федерации. Для них проблема самодостаточности экономического потенциала региона становится главной. Поэтому приоритетной целью бюджетного регулирования логически должно стать выравнивание способности региона к самообеспечению и саморазвитию на базе активного использования потенциалов всех форм собственности.

Естественно, что полного соответствия налогового потенциала и других бюджетных доходов потребностям региональных и местных органов власти практически не встречается, поэтому, недостаток средств, как правило, приходится компенсировать за счет финансовых ресурсов вышестоящих бюджетов путем *оказания финансовой помощи нижестоящим уровням бюджетной системы*.

Мы рассмотрели систему методов бюджетного регулирования, обеспечивающих реализацию принципов бюджетного устройства в рамках правового поля бюджетного регулирования. Это статический срез модели бюджетного регулирования. Но необходимо иметь в виду, что бюджетное регулирование одновременно является инструментом, обеспечивающим управление и динамикой бюджетного процесса. И здесь задействованы специальные экономические регуляторы, позволяющие управлять движением финансовых потоков.

Бюджетное регулирование финансовых потоков

Рассматривая динамические формы бюджетного регулирования, целесообразно выделить два потока бюджетных ресурсов: «восходящий» поток денежных средств, формирующий доходы государственного бюджета, и «нисходящий», обеспечивающий дополнительные поступления централизованных финансовых из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации.

Механизмы формирования восходящего потока определяются государственной налоговой политикой и закрепляются на долговременной основе налоговым законодательством. Текущее регулирование осуществляется посредством ежегодного закрепления долей отдельных федеральных налогов, поступающих в бюджеты субъектов Федерации.

Регулирование движения «нисходящего» потока осуществляется в Российской Федерации посредством методов бюджетного

финансирования, субсидирования (оказания финансовой помощи), кредитования и гарантирования.

Управление движением финансовых потоков по уровням бюджетной системы должно обеспечить максимально возможную сбалансированность бюджетного устройства федеративного государства.

В федеративном государстве различают «вертикальную» и «горизонтальную» сбалансированность бюджетной системы. Соответственно механизм распределения средств между бюджетами разных уровней должен быть ориентирован на решение двуединой задачи, вертикальной и горизонтальной сбалансированности бюджетов.

Иначе говоря, этот механизм, с одной стороны, должен быть настроен на корректирование «вертикальных» диспропорций — устранение несоответствий между расходными функциями региональных бюджетов и теми поступлениями, которые закреплены за данным бюджетным уровнем. С другой — на выравнивание уровня потребления государственных услуг в различных регионах.

Следуя логике этой формулировки и рассматривая ее в ракурсе движения финансовых потоков, первое, что необходимо определить, — это целевую направленность сдвигов в территориальной и хозяйственной структуре общества.

С позиции финансовых отношений, представляющих собой распределительные отношения, связанные с распределением и *перераспределением* вновь созданной стоимости, целевой ориентацией движения финансовых потоков (вновь созданной стоимости) должны стать следующие критерии:

рост объемов производства как в целом по стране, так и в территориальном разрезе;

рост реальных доходов граждан, проживающих на этих территориях.

Эти критерии во многом взаимосвязаны и взаимообусловлены и в совокупности означают ориентацию финансовой политики государства на увеличение внутреннего совокупного общественного спроса (производственного и потребительского).

Следовательно, отвечая на вопрос, какие средства должны быть направлены на обеспечение сбалансированности бюджетной системы, следует проследить движение следующих финансовых потоков.

Во-первых, перераспределение бюджетных потоков, включающее в себя:

1. *Перераспределение бюджетных доходов* («восходящий» поток государственных денежных средств) между федеральным Центром и регионами через механизм налогов (закрепление налоговых доходов за уровнями бюджетной системы и расщепление основных федеральных, региональных и местных налогов).

2. *Перераспределение бюджетных расходов* («нисходящий» поток государственных денежных средств) между федеральным Центром и регионами осуществляется по следующим направлениям

Прямые (непрограммные) расходы федерального бюджета в регионах за счет средств, выделяемых министерствам и ведомствам (ведомственная структура расходов федерального бюджета).

Прямые инвестиции из федерального бюджета посредством финансирования федеральных инвестиционных, целевых программ.

Косвенные инвестиции из федерального бюджета в социальное развитие посредством финансирования социальных программ развития регионов и расходования средств целевых бюджетных фондов.

Долевое участие государства в инвестициях коммерческих структур и предоставление в рамках бюджета развития государственных гарантий под проекты, осуществляемые юридическими лицами.

Финансовая помощь из вышестоящего бюджета — это прямые трансферты, средства, выделяемые на возвратной основе (бюджетные ссуды), целевая финансовая помощь.

Во-вторых, средства региональных и местных бюджетов.

В-третьих, перераспределение государственных внебюджетных средств, которое осуществляется через социальные государственные внебюджетные фонды, отраслевые и ведомственные целевые внебюджетные фонды.

В-четвертых, негосударственные финансовые потоки (собственные средства предприятий, привлеченные средства и кредитные ресурсы коммерческих банков).

Результатом такого анализа должен стать ответ на вопрос: какую часть финансовых ресурсов целесообразно централизовать на федеральном уровне, для того чтобы обеспечить оптимальное

сочетание интересов государства, регионов, хозяйствующих субъектов и граждан.

Ответ на этот вопрос означает выбор приоритетов государственной финансовой политики: либо приоритеты ориентируются на необходимость любой ценой и при любых обстоятельствах обеспечить в полном объеме за счет внутренних ресурсов обслуживание государственного долга (суть сегодняшней политики государства), либо приоритеты ориентируются на необходимость государственного стимулирования внутреннего совокупного общественного спроса. В этом случае акценты в приоритетах смещаются в плоскость региональной политики (ее социальных и инвестиционных аспектов).

Проблемы управления бюджетным процессом

Бюджетный процесс в России, как, впрочем, и в любом государстве, представляет собой регламентированную законом деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по составлению, рассмотрению, утверждению, исполнению бюджетов, а также контролю за составлением и исполнением бюджетов.

Однако результат этого в достаточной степени формализованного процесса зависит от реальных взаимосвязей различных звеньев бюджетной системы государства, которые, в свою очередь, отражают коллективные, а зачастую и личные интересы участников бюджетного процесса. Поэтому проблему управления бюджетным процессом целесообразно рассматривать не только с позиций рационального администрирования этапов формирования бюджетов разных уровней, но и с позиции влияния различных интересов на параметры внутренней структуры бюджета.

В современной бюджетной политике делается ставка на оценку эффективности использования бюджетных средств.

Такой переход предполагает решение двух очень непростых задач.

1. Переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг;

2. Внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат.

Первая проблема — переход к нормативам минимально необходимого финансирования предоставления государственных и муниципальных услуг вместо нормативов содержания сети учреждений социальной сферы.

Этим должно завершиться разграничение доходных и расходных полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что и обеспечит сбалансированность бюджетов всех уровней.

В настоящее время бюджетные расходы на предоставление населению социально значимых услуг рассчитываются в зависимости от количества бюджетных учреждений, а не от потребностей населения в этих услугах. То есть финансируются не бюджетные услуги на одного жителя, а бюджетные расходы на одного работника социальной сферы. Очевидно, что между численностью населения и численностью работников бюджетной сферы существует определенная взаимосвязь. Однако в стремлении поддержать врачей, учителей и представителей других «бюджетных» профессий органы государственной власти субъектов Российской Федерации расходуют значительные средства на содержание социальной сферы в тех населенных пунктах, где доля бюджетных учреждений чрезмерно высока, или, наоборот, не учитывают потребности населения в бюджетных услугах.

Такой порядок бюджетного финансирования расходов имеет ряд недостатков.

Во-первых, он по сути своей является неэффективным, т.е. не создает стимулов к сокращению издержек и экономии бюджетных средств.

Во-вторых, в действующем виде он в недостаточной степени ориентирован на достижение определенных социально-экономических результатов деятельности, так как в его рамках финансируется сам факт существования учреждения.

Здравый смысл подсказывает, что за счет прямого или косвенного государственного финансирования следует поддерживать не бюджетные учреждения, а социально значимые услуги или функции.

Но сложившиеся традиции финансирования бюджетных учреждений таковы, что государственная поддержка оказывается не только и не столько населению как потребителю бюджетных услуг, сколько бюджетным учреждениям и людям, в них работающим.

Стало уже привычным, что едва ли главный аргумент в пользу увеличения финансирования образования заключается в том, что у учителей низкая зарплата. Увеличение финансирования здравоохранения обосновывается низкой зарплатой медперсонала, финансирования науки — низкой зарплатой ученых. Зарплата у работников бюджетных учреждений действительно низкая, даже с учетом того, что статистика отражает только расходы на заработную плату за счет прямого бюджетного финансирования, но не надбавки, выплачиваемые бюджетникам из внебюджетных источников, и не льготы, которые они получают. Но главное — при такой постановке вопроса происходит подмена цели, ради которой создается бюджетное учреждение.

Статус бюджетных учреждений в настоящее время таков, что полное или частичное финансирование за счет бюджета им гарантировано.

Является ли такой способ предоставления социально значимых услуг самым экономичным или эффективным с точки зрения бюджета? Возможно, будет лучше и дешевле размещать контракты на конкурсной основе, не проводя различий между бюджетными учреждениями и организациями негосударственного (частного) сектора.

Если применение такого подхода возможно, это означает, что организациям соответствующего профиля не потребуется переходить в частный сектор ни добровольно, ни принудительно. Просто финансироваться будут не бюджетные учреждения, а бюджетные услуги, и это изменит «правила игры» на рынке для всех участников, независимо от их статуса. Объем финансирования бюджетных услуг может при этом не только не сократиться, но даже возрасти, однако на смену гарантированному финансированию бюджетных учреждений придет конкурсное размещение заказов, и различия между бюджетными и не бюджетными учреждениями исчезнут, во всяком случае, с точки зрения финансирования.

Суть нового подхода к организации бюджетного сектора четко выражена в формуле: «не расходы ради расходов, а расходы ради достижения конкретных результатов».

Реализовать эту вполне разумную установку можно только путем внедрения в бюджетный процесс новых форм и механизмов предоставления и финансирования бюджетных услуг.

По существу, речь идет о закупке и оплате бюджетных услуг. Эта работа должна проводиться на фоне реорганизации бюджетной сети и статуса самих бюджетных учреждений и сопровождаться переходом к новому методу бюджетного планирования, который может быть назван «бюджетированием, ориентированным на результаты» (БОР).

Участие организаций различных организационно-правовых форм в предоставлении государственных (муниципальных) услуг предполагает формирование нового набора бюджетных инструментов, основными из которых являются нормативно-подушное финансирование и государственный (муниципальный) социальный заказ.

Нормативно-подушное финансирование подразумевает возмещение (путем предоставления субсидий) расходов организации на оказание стандартизируемых услуг конкретным категориям потребителей по единым нормативам, рассчитываемым в административном порядке.

Эти нормативы могут также использоваться при составлении смет бюджетных учреждений, однако в полной мере метод нормативно-подушного финансирования применим только для организаций иных организационно-правовых форм.

Основной целью внедрения этого метода финансирования является частичное замещение финансирования содержания сети образовательных учреждений непосредственной оплатой из бюджета конкретных услуг с использованием государственных именных финансовых обязательств (ГИФО).

Во избежание перерасходования бюджетных средств помимо задания на предоставление государственных (муниципальных) услуг должны устанавливаться предельные объемы их предоставления.

Другим новым инструментом бюджетного финансирования является *государственный (муниципальный) социальный заказ*.

Сам механизм государственного заказа довольно широко используется у нас сегодня (хотя и не всегда правильно), но новый вид государственного заказа - социальный заказ - имеет свои особенности.

Принципиальным отличием государственного (муниципального) социального заказа является размещение задания на поставку социальных услуг не на принудительной, а на договорной основе. Причем если в обычном договоре государственного (му-

ниципального) заказа заказчик и потребитель товаров (работ, услуг) совпадают в одном лице, го в договоре социального заказа они разделены.

Заказчик (которым может быть отраслевой орган исполнительной власти — главный распорядитель или распорядитель бюджетных средств) не является потребителем социальных услуг. Таким образом, договор, заключаемый в рамках государственного (муниципального) социального заказа, является договором в пользу третьего лица. Учитывая, что потребителем услуг по договору государственного (муниципального) социального заказа является гражданин, размещение этого заказа во всех случаях, когда это возможно, должно осуществляться путем предоставления права выбора поставщика услуг непосредственно потребителю.

Однако здесь сразу же возникает новая проблема: предоставление потребителю неограниченного права выбора поставщика услуг по системе социального заказа в тех областях, где государство связано обязательствами по предоставлению бесплатных услуг, практически невозможно, так как потребитель может выбрать такого поставщика, цена услуг у которого неприемлемо высока для бюджета.

Другим аргументом против предоставления потребителю неограниченного права выбора поставщика услуг в рамках системы социального заказа является неспособность потребителя к квалифицированному выбору в тех областях, где профессионализм поставщика услуг имеет принципиальное значение.

Это относится, прежде всего, к образованию и здравоохранению, т.е. тем видам социальных услуг, для оценки качества которых необходимы специальные знания, которые у потребителя отсутствуют.

Поэтому в образовании и здравоохранении предварительный отбор поставщиков социальных услуг по системе государственного (муниципального) социального заказа следует предоставить органам государственного управления (органам местного самоуправления). При этом заказчик производит отбор круга поставщиков с оптимальным соотношением «цена — качество», а потребитель может выбирать конкретного поставщика услуг из круга лиц, с которыми главный распорядитель (распорядитель, получатель) бюджетных средств уже заключил предварительный договор социального заказа на определенных условиях.

Важнейшая проблема, которую предстоит решить при оценке эффективности использования бюджетных средств, - внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат.

Внедрение бюджетного планирования, ориентированного на результат, должно рассматриваться не отвлеченно, а в контексте реформы управления государственными расходами и даже еще шире — в контексте реформирования государственного сектора, включающего в себя реформу государственной службы, институциональную реформу и управление изменениями.

Бюджетное планирование, ориентированное на результат, предусматривает:

- совершенствование среднесрочного планирования бюджета;
- повышение эффективности деятельности федеральных министерств;

- изменение процедур, относящихся к исполнению бюджета, таких, как учет, контроль и регулирование денежных операций.

На первый взгляд связь между предсказуемым стратегическим планированием мероприятий социально-экономической политики государства и бюджетным планированием, ориентированным на результат, кажется вполне очевидной. Однако на практике обеспечение эффективной взаимосвязи между ними требует длительной подготовки. Как показывает опыт других стран, форсированное внедрение бюджетного планирования, ориентированного на результат, чревато потерей контроля над исполнением бюджета и управлением государственными расходами.

Поэтому в Концепции реформирования бюджетного процесса, утвержденной Правительством РФ в мае 2004 г., предлагается постепенно переходить к целому ряду новаций, в частности, к использованию разных типов бюджетных обязательств, которые требуют разных подходов к их планированию и исполнению.

Следует отметить, что само понятие «расходные обязательства» появилось лишь недавно, в принятой поправке к Бюджетному кодексу. До ее появления оперировали крайне неясными терминами «расходы», «финансирование расходов». Что такое просто «расходы», юридически и экономически неясно. В отличие от них «обязательства» и «исполнение обязательств» — более четкие категории, которые позволяют переходить к управлению результатами.

Вводится также понятие «администратор бюджетных средств» (АБС) — это органы власти (федеральные, региональные, муниципальные), а также бюджетные учреждения, которым налого-

плательщики поручают за счет налоговых доходов произвести или закупить определенный объем общественных товаров и услуг.

Суть реформы в том и состоит - создать администраторов бюджетных средств, четко разграничить между ними полномочия и, самое главное, создать стимулы, для чтобы эти полномочия реализовывались эффективно. Сделать это можно на основе развития конкуренции за ограниченные бюджетные ресурсы.

Но оптимизация бюджетных расходов с целью достижения максимальных социально значимых результатов требует предварительного решения вопросов политического характера, определения приоритетных целей и задач экономической политики, как текущих, так и на отдаленную перспективу.

С этой целью с 2004 г. на федеральном уровне внедрен самый важный элемент бюджетирования по результатам — доклады субъектов бюджетного планирования о результатах основных направлений их деятельности.

В этих докладах субъекты бюджетного планирования должны подготовить свои доклады, в которых определяются цели и задачи деятельности, состав индикаторов достижения этих целей, распределение бюджета действующих обязательств, обоснованность бюджетной программы и т.д.

Для реального воплощения этого направления реформы нужно сделать первый и самый сложный шаг — начать использовать эти доклады в среднесрочном бюджетном планировании. Пусть сначала это использование будет аналитическим, без существенного влияния на бюджет, но затем постепенно, по мере накопления опыта использования докладов в бюджетном процессе они станут основами бюджетных проектировок.

Но до тех пор пока министерства не видят свою трехлетнюю перспективу, а также сколько реально ресурсов у них будет во второй и третий годы, все их усилия будут направляться на освоение выделенных на первый год средств и последующее доказательство, что этих средств не хватает.

Никаких стимулов по выявлению внутренних резервов, по оптимизации расходов в такой системе не возникает.

Попытка финансовых органов «выдавить» из министерств эту информацию обречена на неуспех, потому что министерства обладают колоссальным информационным преимуществом пе-

ред любыми внешними органами: что бы ни предпринималось, увидеть реальную картину практически невозможно, а на самом деле, скорее всего, ее видеть и не надо. Вместо этого необходимо оставлять министерствам свободу использования внутренних резервов так, как они хотят, но для этого не нужно изымать у них «экономии».

Чтобы такая система работала, у министерств должен быть еще один жесткий стимул — измерение результатов их деятельности. Жесткость бюджетных ограничений с точки зрения ресурсов и постоянное давление с точки зрения достижения результатов приведет к тому, что не нужно будет обращаться за каждой цифрой в министерства для выискивания внутренних резервов в попытках их изъять. Если оставлять им все, что они сэкономят, то вся система будет работать совсем по-другому.

Определение объема ресурсов для министерства и составляет суть второго элемента среднесрочного финансового планирования, и это, пожалуй, самая сложная задача, которую предстоит решить.

Для решения задачи распределения средств между субъектами на три года вводится понятие «бюджет действующих и принимаемых обязательств». Суть состоит в том, что не нужно будет каждый год доказывать обоснованность значительной части расходов любого бюджета, так как они станут определяться действующими соглашениями и договорами. Речь идет о проверке правильности их расчетов и возможности убедить в ней правительство и законодательные органы.

Самая важная техническая часть разработки бюджета, где нужно принимать решение о приоритетах государственной политики, — бюджет принимаемых обязательств. Каждый год образуются дополнительные ресурсы, которые генерируются как за счет дополнительных доходов, так и за счет сокращения действующих обязательств. Пока доля их невелика, но в перспективе она будет расти.

В конечном счете перспективный финансовый план для субъекта бюджетного планирования будет включать распределение на первый год всех обязательств, как действующих, так и принимаемых, а на второй и третий — только общие суммы ресурсов, за которые могут конкурировать субъекты бюджетного планирования. Важно, чтобы субъекты бюджетного планирования осознавали, что ресурсы не безграничны.

В целом технология составления перспективного финансового плана ясна, есть только один методологически не совсем решенный вопрос: каким образом принимаемые обязательства перетекают в действующие обязательства? На первый год бюджет принимаемых обязательств распределяется, на второй и третий годы он существует в виде общей суммы.

Именно здесь возникает самый сложный методологический вопрос, связанный с множественностью вариантов превращения принимаемых обязательств в действующие.

Совершенствование контроля за расходованием государственных и муниципальных финансовых ресурсов

Еще одна чрезвычайно важная проблема возникает в связи с переходом к бюджетному планированию, ориентированному на результат, — поэтапное изменение механизмов контроля исполнения бюджета.

Это изменение должно пройти три последовательно сменяемые стадии:

1. Внешний контроль затрат, осуществляемый центральными контролирующими органами, такими, как Министерство финансов Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации и др.
2. Внутренний контроль затрат, осуществляемый самими федеральными министерствами.
3. Управленческая самостоятельность подразделений федеральных министерств, их ответственность за достижение результатов.

Сегодня основным видом является внешний контроль, что означает необходимость получения отраслевыми министерствами разрешения на расходование государственных средств от внешних, вышестоящих контролирующих органов — даже в случаях, когда эти средства предусмотрены в бюджете и ассигнованы непосредственно на эти цели.

Со временем система внешнего контроля должна замениться системой внутреннего самоконтроля, при которой на администраторов бюджетных средств — прежде всего на федеральные министерства — возлагается основная ответственность за законность и правильность действий, что, безусловно, является шагом вперед.

Система внутреннего контроля, хотя и является шагом вперед, все еще не позволяет отраслевым министерствам оптимизировать использование государственных ресурсов. Тем не менее она способствует переходу от внешнего контроля за **целевым** использованием бюджетных средств к системе, дающей право федеральным министерствам самостоятельно распоряжаться выделенными средствами при одновременном усилении их ответственности за предоставление услуг населению или другим промежуточным получателям бюджетных средств.

Этап внутреннего контроля является важным промежуточным звеном при переходе от затратного метода к *бюджетному планированию, ориентированному на результат*, так как позволяет сотрудникам федеральных министерств приобретать ценный опыт и управленческие навыки и осуществлять сбор необходимой информации.

Таким образом, к моменту перехода на бюджетное планирование, ориентированное на результат, они будут готовы взять на себя всю *полноту ответственности за свою деятельность и ее результаты*.

Благодаря внедрению бюджетного планирования, ориентированного на результат, Министерство финансов Российской Федерации получает возможность передать функции контроля федеральным министерствам и уделять больше внимания вопросам государственной политики и анализу эффективности бюджетных расходов с целью их взаимной увязки с приоритетами государственной политики.

Таким образом, для федеральных министерств преимущества бюджетного планирования, ориентированного на результат, заключаются в отказе контролирующих органов от мелочной опеки за их деятельностью и в предоставлении им большей свободы действий в выполнении закрепленных за ними государственных функций. Для федеральных министерств это также означает, что они должны обосновывать свои бюджетные заявки в соответствии с требованиями бюджетного планирования, ориентированного на результат, и сами защищать их в обеих палатах Федерального Собрания Российской Федерации.

Для общества в целом ценность бюджетного планирования, ориентированного на результат, состоит в том, что оно позволяет лучше понять, какие цели ставит перед собой правительство,

насколько они отвечают потребностям (различных групп) населения и в какой степени правительству удастся достичь поставленные цели.

Как уже говорилось выше, внедрение нового подхода к планированию и исполнению бюджета является составной частью общего процесса реформирования государственного управления. Оно должно сопровождаться соответствующими институциональными изменениями. Результатом всех этих усилий должно стать более эффективное распределение государством бюджетных ресурсов между приоритетными направлениями государственной политики и повышение эффективности их использования.

Таким образом, задачи реформирования бюджетного устройства и бюджетного процесса страны достаточно сложные, многогранные и взаимосвязанные. Для их решения необходимо принятие целой системы законодательных актов, хотя многие вопросы (особенно на начальном этапе) могут быть успешно решены и в рамках действующего законодательства.

Для современной России особый статус принимает проблема финансового контроля. Причем речь идет не только о традиционных формах государственного контроля в сфере экономических и правовых отношений, но и о выработке сравнительно новых для России механизмов контроля бюджетного процесса.

Финансовый контроль в странах с рыночной экономикой — один из важнейших видов государственного контроля, имеющий целью обеспечить проведение финансовой политики государства. Он представляет собой форму государственного контроля за образованием, распределением и использованием ресурсов всех звеньев финансовой системы и направлен на проверку соблюдения установленных законов, правильности и целесообразности действий всех органов государственной власти и управления.

В России еще предстоит создавать эффективную и демократическую систему государственного контроля.

В целом же необходимо отметить, что к настоящему времени в России уже сложились и начинают работать современные формы контроля, развивается институт парламентаризма в России, работают его комитеты и комиссии, выполняя в том числе и контрольные функции, начала функционировать федеральная Счетная палата. Здесь скрыты значительные резервы для федерального и регионального контроля за движением финансов, доходами

и расходами, ходом приватизации государственного имущества, за созданием новой системы бюджетного администрирования.

Однако единой, действенной системы финансового контроля, обеспечивающей реализацию общегосударственных интересов, в России еще не существует. По действующему законодательству кроме Минфина РФ отдельными функциями финансового контроля наделены другие министерства ведомства России. Это Министерство по налогам и сборам, Федеральная служба налоговой полиции, Государственный таможенный комитет, Федеральная служба по валютному и экспортному контролю. Федеральная служба по финансовому оздоровлению и банкротству и др. Имеются контрольные функции у Контрольного управления президентского аппарата и у Центрального банка.

Однако деятельность указанных органов и ведомств в области финансового контроля не координируется, в силу чего возникают несогласованность, дублирование и параллелизм. В таких условиях эффективность финансового контроля трудно достижима, что способствует расширению криминальных действий во всех сферах экономики, росту дефицита бюджета, инфляции, государственного долга. Все это в конечном итоге стало серьезным препятствием на пути стабилизации экономики и оздоровления финансов.

Причиной этого являлась, прежде всего, неотлаженность взаимодействия ветвей и уровней власти при формировании и исполнении бюджета и как следствие - проведение исполнительными финансовыми органами в явочном порядке бюджетной политики, существенно отличающейся от утвержденных законодательной властью параметров бюджетов.

Отсутствие механизмов контроля за этапами расходования бюджетных средств дестабилизировало проводимую в стране бюджетную политику и практически сделало невозможным активное участие правительства в ее реализации. При этом положение с исполнением расходной части бюджета осложнялось необходимостью финансирования непредусмотренных в бюджетах расходов, отражающих предпочтение, которое отдается политическим решениям перед решением экономических проблем.

Результатом такой практически неорганизованной и фактически неконтролируемой системы исполнения бюджетов всех уровней стало:

обострение проблемы задолженности бюджетов по расходам, реально подрывающее платежную систему в рамках всей экономики страны, создающее дополнительные сложности со сбором налогов;

неэффективное управление денежными ресурсами федерального и региональных бюджетов в интересах федеральной бюджетной системы в целом, повлекшее за собой существенную несбалансированность исполнения бюджетов по доходам и расходам.

Решить большинство из этих проблем призвана казначейская система исполнения бюджетов. Каждой стадии процесса исполнения бюджета соответствуют контрольные полномочия органов Федерального казначейства. Можно выделить три основных этапа контроля.

1. Предварительный контроль. Проводится на стадии санкционирования расходов, в момент контроля и учета по принятию бюджетными учреждениями обязательств, *не препятствует принятию бюджетными учреждениями обязательств, не обеспеченных назначениями, установленными законом о федеральном бюджете.* Бюджетные учреждения не должны принимать обязательства по договорам, оплата которых не предусмотрена в законе о федеральном бюджете, и Федеральное казначейство следит за этим. Казначейство осуществляет постоянный контроль на стадии, предшествующей выделению средств из федерального бюджета, и на стадии осуществления платежей с этих счетов следующими методами:

производит проверки соблюдения бюджетного законодательства главными распорядителями бюджетных средств, распорядителями бюджетных средств, бюджетополучателями, а также кредитными организациями, осуществляющими операции со средствами бюджета или ведущими счета бюджетополучателей;

устанавливает порядок ведения бухгалтерского учета и составления отчетности об исполнении бюджетов всех уровней, смет расходов бюджетных учреждений и казенных предприятий, устанавливает формы учета и отчетности по кассовому исполнению бюджетов всех уровней в соответствии с Федеральным законом «О бюджетной классификации Российской Федерации».

Осуществляя контроль за всеми поступлениями и выплатами правительства, в структуре государственной исполнительной власти Федеральное казначейство выполняет роль «кассира» и

«главного бухгалтера». Причем эта роль не должна ограничиваться только работой с бюджетными деньгами, речь идет и о государственных внебюджетных средствах, а в конечном итоге — о всех государственных финансовых ресурсах.

1. Текущий контроль. Проводится на стадиях финансирования и кассовых расходов. Бюджетное учреждение представляет для проверки в орган Федерального казначейства документы, удостоверяющие факт выполнения принятого обязательства. Кроме того, оно обязано соблюдать требования в отношении подготовки документов на оплату конкретных расходов. На данном этапе Федеральное казначейство *препятствует оплате несуществующих расходов бюджетных учреждений*. Например, если бюджетному учреждению не поставлено заказанное им в рамках договора оборудование, то казначейство его не оплатит.

При осуществлении текущего контроля главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, банков, осуществляющих отдельные операции банковского обслуживания со средствами бюджета, бюджетополучателей, иных участников бюджетного процесса, проверяется целевое использование бюджетных средств, своевременность перечисления бюджетных средств, своевременность и полнота возврата бюджетных средств и платы за их использование.

Совершенно очевидно, что невозможно заниматься эффективным контролем только на стадии выдачи средств федерального бюджета. Нужно заниматься постоянным контролем на стадии принятия бюджетных обязательств. Однако при этом необходимо помнить, что казначейство не имеет никаких прав распоряжаться бюджетными средствами, все права у тех распорядителей средств, в адрес которых эти средства выделены парламентом. Казначейство является системой, осуществляющей платежи и контроль.

Также следует иметь в виду, что казначейство не должно заниматься несвойственной ему функцией *последующего контроля* за расходованием бюджетных средств. Такой контроль должен быть возложен на органы последующего контроля, которыми являются федеральные контрольные ревизионные управления, а также Счетная палата РФ.

С точки зрения задач, поставленных перед системой Федерального казначейства последними законодательными и нормативными документами, Федеральному казначейству предписывается роль

фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом; контроль за законностью и своевременностью движения

гаранта всех средств государства; вместе с тем вне сферы казначейства находятся операции с внебюджетными государственными средствами, в том числе со средствами, частично формируемыми за счет федерального бюджета. Средства от внебюджетной деятельности бюджетополучателей, средства государственных внебюджетных фондов как часть совокупных денежных ресурсов государства должны учитываться при кассовом планировании и быть предметом управления Федерального казначейства. Первым шагом в данном направлении может быть введение уже в ближайшее время отчетности о внебюджетной деятельности получателей средств федерального бюджета перед органами Федерального казначейства и вышестоящими распорядителями бюджетных средств.

3. Последующий контроль. Осуществляется силами контрольно-ревизионных управлений Министерства финансов Российской Федерации. При его проведении устанавливается соответствие реальной стоимости товаров и услуг, поставленных по принятым обязательствам, тем суммам, которые были оплачены.

Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему.

Задачами Счетной палаты являются:

организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;

регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

В процессе решения этих задач Счетная палата осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, что предусматривает:

организацию и проведение оперативного контроля за исполнением федерального бюджета в отчетном году;

проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

экспертизу проектов федерального бюджета, законов и иных нормативных правовых актов, международных договоров Российской Федерации, федеральных программ и иных документов, затрагивающих вопросы федерального бюджета и финансов Российской Федерации;

анализ и исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе, подготовку и внесение в Совет Федерации и Государственную Думу предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного законодательства в целом;

подготовку и представление заключений в Совет Федерации и Государственную Думу по исполнению федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов в отчетном году;

подготовку и представление заключений и ответов на запросы органов государственной власти Российской Федерации.

Счетная палата Российской Федерации - единственный государственный орган финансового контроля на федеральном уровне, статус, задачи и порядок деятельности которого определены законом.

По мере перехода российской экономики к рыночным отношениям все большее значение приобретает рациональное управление государственными финансами. Поэтому эффективный и действенный финансовый контроль является необходимым условием сильной власти, важнейшим фактором государственного строительства. Сейчас стало очевидным, что организация финансового контроля является проблемой комплексной, требующей к себе самого серьезного внимания специалистов различных профессий. Осмысление экономических реалий через призму государственного финансового контроля позволяет увидеть новые резервы в пополнении бюджета, минимизировать потери при расходовании государственных средств и, главное, решить основную задачу — способствовать эффективному оздоровлению российской экономики.

Выводы

Совершенствование управления государственными и муниципальными финансами — это одна из важнейших проблем в сфере государственной финансовой политики, и ее необходимо рассматривать не только с позиций управления бюджетным процессом, но и с позиции влияния различных интересов на параметры внутренней структуры бюджета.

В современной бюджетной политике делается ставка на оценку эффективности использования бюджетных средств. Такой переход предполагает решение двух главных задач.

Переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг. По сути, это означает переход к подушевому финансированию социальных услуг, ориентированных на достижение определенных количественно выраженных результатов.

Внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат. Решение этой задачи должно рассматриваться в контексте реформирования государственного сектора, включающего в себя реформу государственной службы, институциональную реформу и управление изменениями.

Еще одна чрезвычайно важная проблема возникает в связи с переходом к бюджетному планированию, ориентированному на результат, — это поэтапное изменение механизмов контроля исполнения бюджета.

1. Какие полномочия в области регулирования бюджетных правоотношений относятся к ведению Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления?

2. Какие задачи в области распределения доходных и расходных бюджетных полномочий необходимо решить Правительству Российской Федерации в ближайшей перспективе?

3. Назовите этапы составления проекта федерального бюджета. Какие задачи бюджетной политики при этом решаются и какие условия должны учитываться?

4. В чем заключаются роль и функции Федерального казначейства в процессе кассового исполнения бюджета?

5. Назовите этапы исполнения расходной части федерального бюджета, последовательность и содержание осуществляемых Федеральным казначейством процедур.

6. На основании материала, изложенного в данной главе, проанализируйте недостатки существующей в России системы государственного финансового контроля и сформулируйте предложения по совершенствованию контроля за расходованием государственных и муниципальных финансовых ресурсов.

Список литературы

Годин А.М., Подпорина И.В. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2005.

Пансков В.Г. Проблемы казначейского исполнения доходной части федерального бюджета // Финансы. 2000. № 4.

Разграничение расходных и доходных полномочий и самостоятельность местных бюджетов: [«Круглый стол»] // Там же. 1999. № 5.

Силуанов А.Г. Макроэкономические условия формирования федерального бюджета на 2002 год // Финансы. 2001. № 6.

Шевлоков В.З. Финансовый контроль как функция финансового управления // Там же. 2001. № 1.

© Горегляд В.П.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представленный учебный курс дает представление о государственных и муниципальных финансах как о развивающейся единой и целостной системе, входящей в совокупную финансовую систему, которая, в свою очередь, является органической составной частью современной экономики страны.

При этом основой современной экономики, как и прежде, остается материальное производство, а в финансовой системе преобладает принадлежность финансам предприятий (объединений), на базе которых формируются финансы населения и государства.

Вместе с тем вектор развития наиболее продвинутых стран, переходящих в постиндустриальное, информационное **общество**, свидетельствует об углублении и усложнении взаимодействия связей производственной и «непроизводственной» сфер экономики, поскольку последняя через науку, образование, здравоохранение все более определяет жизнеобеспечение и развитие главной производительной силы и интеллектуализирует современное производство.

В условиях информационных технологий наука и знания превращаются в непосредственную производительную **силу**. Поскольку развитие этих сфер, а значит, и самого человека все в большей мере является функцией государства, то в действительности все реальнее проявляются две объективные тенденции: во-первых, возрастание роли государства в экономике и, во-вторых, именно поэтому повышение роли государственных (и муниципальных) финансов. Разумеется, и это еще раз подчеркнем, здесь речь идет о мировых тенденциях XX — начала XXI в.

Экономическая роль государства при этом определяется не только его удельным весом в производстве и в собственности на средства производства, но и в огосударствлении национального дохода в форме государственных и муниципальных финансов (важнейшую часть которых составляет консолидированный бюджет), его участием в функционировании денежно-кредитной системы и повышении эффективности использования совокупных государственных ресурсов (в том числе эффективностью развития

науки, образования, здравоохранения, культуры), в адекватности экономической политики государства стратегическим интересам страны, совершенствовании государственного управления и регулирования экономических процессов, в росте уровня квалификации работников государственной службы и степени их заинтересованности в достижении правильно поставленных государством целей.

В современных условиях государственные и муниципальные финансы становятся не просто инструментом фискальной политики и расходования средств на непроектную сферу, а одним из важнейших инструментов, обеспечивающих процесс общественного воспроизводства, включая воспроизводство главной производительной силы - человека, его здоровья, образования, интеллекта.

Таким образом, государственные и муниципальные финансы все в большей мере становятся категорией не только перераспределительной, но и воспроизводственной, понимаемой в широком смысле - воспроизводство как материальных благ, так и самого человека.

Материалы учебника призваны не только помочь изучающим усвоить раскрываемые вопросы, дать представление о системе теоретических понятий и категорий, но и показать функционирование отражаемых ими явлений в условиях реальной, прежде всего российской, действительности, где происходят кардинальные социально-экономические сдвиги.

Они нацеливают на необходимость преодоления пока еще встречающейся инерции и показывают потребность повернуть развитие экономики страны в мейнстрим XXI в. от инерционно-рыночного к управляемому инновационному развитию, необходимость объективно пересмотреть роль государства и использование финансовых ресурсов страны. Еще 24 февраля 2004 г. на совместном заседании Совета безопасности и Президиума Госсовета было признано, что инновационный прорыв для современной России — основа быстрой модернизации страны, путь повышения качества жизни людей и конкурентоспособности экономики. В сентябре 2005 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин определил национальные приоритеты развития, которые могли бы органично вписаться в национальную стратегию инновационного развития российской экономики. В Послании Федеральному

Собранию в 2006 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин снова и снова подчеркивал: «Необходимо принять конкретные меры для того, чтобы ситуацию изменить. И, не нарушая достигнутой финансовой устойчивости, нам надо сделать серьезный шаг к стимулированию роста инвестиций в производственную инфраструктуру и в развитие инноваций. Россия должна в полной мере реализовать себя в таких высокотехнологичных сферах, как современная энергетика, коммуникации, космос, авиастроение, должна стать крупным экспортером интеллектуальных услуг.

Мощный рывок в вышеназванных, традиционно сильных для страны областях — это наш шанс использовать их как локомотив развития. Это реальная возможность изменить структуру всей нашей экономики и занять достойное место в мировом разделении труда»¹.

© Куликов А. Г.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2006. 11 мая.

ГЛОССАРИЙ

Автоматические стабилизаторы - ряд факторов в реальной экономике, смягчающих воздействие изменений совокупного спроса на ВВП.

Активное ценообразование - установление цен в рамках политики управления сбытом предприятия с целью достижения наиболее выгодных объемов продаж, средних затрат на производство и целевого уровня прибыльности операций.

Активы банка — имеющиеся в распоряжении банка ресурсы. Подразделяются на приносящие доходы и не приносящие их. К активам, не приносящим доходов, относятся денежные средства в кассе, на корреспондентском и резервном счетах, а также основные средства, материалы, нематериальные активы банка и имобилизованные (отвлеченные из оборота) собственные средства. Активы, приносящие доходы, подразделяются на учетно-ссудные и банковские операции.

Актуарий — процесс расчета страховых ставок (расчетчик) при страховании жизни и других страховых услуг.

Амортизационный период - время полного возмещения первоначальной стоимости средств труда с учетом их морального износа.

Аннулирование государственного долга — полный отказ государства-должника от обязательств по своим долгам.

Баланс денежных доходов и расходов населения — системное образование, характеризующее источники, структуру и направления использования денежных средств и показывающее, какая часть общественного валового национального дохода в денежной форме поступает населению.

Банковская система России - совокупность национальных банков и других кредитных учреждений, действующих в рамках единого финансово-кредитного механизма. Включает в себя два уровня: Центральный банк Российской Федерации (Банк России) и кредитные организации.

Бездокументарная форма эмиссионных ценных бумаг - форма именных ценных бумаг, при которой права владельцев устанавливаются на основании записи в системе ведения реестра владель-

цев ценных бумаг (записи на лицевых счетах) или, в случае депонирования ценных бумаг - на основании записи по счетам депо в депозитариях. Эти записи содержат информацию о зарегистрированном владельце с указанием количества, номинальной стоимости и категории принадлежащих ему именных ценных бумаг. При выпуске эмиссионных ценных бумаг в бездокументарной форме решение о выпуске ценных бумаг является документом, удостоверяющим права, закрепленные ценной бумагой.

Биржа валютная-официально оформленный, регулярно функционирующий рынок по купле-продаже иностранной валюты на основе сложившегося рыночного курса.

Бреттон-Вудская валютная система - валютная система, основы которой были определены на Международной конференции в американском городе Бреттон-Вудс (1944); строилась на основе золотодолларового стандарта, неизменной цены золота в долларах, жестко фиксированных валютных курсов большинства государств по отношению к доллару.

Бюджет - система финансовых отношений между государством и другими субъектами экономики по поводу образования, распределения и расходования денежных ресурсов, необходимых для обеспечения функций органов государственной власти по предоставлению ими государственных услуг населению страны.

Бюджетная классификация (единая) - представляет собой группировку доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы России, а также источников финансирования дефицитов этих бюджетов, используемой для составления и исполнения бюджетов и обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджетная роспись — документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, устанавливающий распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств и составляемый в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Бюджетная система Российской Федерации — основанная на экономических отношениях и государственном устройстве страны, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Бюджетное устройство — взаимосвязь между отдельными звеньями бюджетной системы государства, организация и принципы ее построения.

Бюджетные ассигнования — бюджетные средства, предусмотренные бюджетной росписью получателю или распорядителю бюджетных средств.

Бюджетный процесс — представляет собой регламентированную законодательством деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и других участников по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением.

Валюта - 1) деньги, участвующие в международном обороте и используемые для осуществления международных платежей; 2) денежная единица, лежащая в основе денежной системы того или иного государства (например, рубль в Российской Федерации, доллар в США и т.д.); 3) международные счетные единицы: СДР (так называемые Специальные права заимствования), ЭКЮ, евро; 4) тип денежной системы государства: валюта золотая, бумажная; 5) денежные знаки зарубежных стран: банкноты, казначейские билеты, монеты; 6) кредитные и платежные документы (векселя, чеки), используемые в международных расчетах.

Валюта иностранная — иностранные денежные знаки, а также вклады и счета в банках и других кредитных учреждениях, выраженные в этих денежных знаках.

Валюта национальная — национальные денежные знаки, а также вклады и счета в банках и других кредитных учреждениях, выраженные в этих денежных знаках.

Валюта резервная - та, в которой большинство государств держат свои ликвидные активы, использованные для покрытия отрицательного сальдо платежного баланса.

Валюта свободно конвертируемая — валюта свободно, без всяких ограничений обмениваемая на иностранные валюты.

Валютная котировка - определение валютного курса.

Валютные резервы (от фр. *reserve*, лат. *reserve* — сберегаю) — запасы иностранной валюты и золота, которыми располагают правительственные органы либо центральные банки того или иного

государства для платежей по международным расчетам, связанным с внешней торговлей, инвестициями и т.д.

Валютный курс — цена денежной единицы одного государства, выраженная через денежные единицы других государств.

Валютный рынок - сфера экономических отношений, где осуществляются операции по покупке, продаже и обмену иностранной валюты и платежных документов, выраженных в иностранных валютах.

Вексель — ценная бумага, представляющая собой безусловное абстрактное обязательство или приказ уплатить определенную сумму денег владельцу векселя.

Вклад (англ. *deposit, deposit account*) — денежные средства, внесенные гражданином в банк в целях хранения и получения дохода в виде процентов. Возвращается вкладчику по первому требованию. Оформляется договором в письменной форме.

Внешний долг — обязательства, возникающие в иностранной валюте.

Внутренний долг — обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации.

Встроенные стабилизаторы — система заранее предусмотренных государством регуляторов (прогрессивное налогообложение, государственные трансферты, участие в прибылях), которые включаются автоматически, т.е. без непосредственного вмешательства законодательного органа.

Госстрахнадзор - орган государственной власти, контролирующей соблюдение страхового законодательства.

Государственная социальная защита - система мер, направленная на обслуживание граждан в старости, в случае болезни, при полной или частичной потере трудоспособности, потере кормильца, а также малоимущих семей. Помощь предоставляется гражданам, которые не могут иметь доход выше прожиточного минимума.

Государственная гражданская служба — вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской

Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи).

Государственная гражданская служба Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации.

Государственное кредитование - кредитные отношения, в которых государство выступает в качестве кредитора.

Государственное программирование — одна из форм государственного макроэкономического регулирования, которая позволяет предвидеть перспективы развития, является координирующим звеном в политике государства, придает регулированию целенаправленный характер.

Государственное регулирование денежных средств населения - система мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемая самим государством через приспособление механизма формирования и распределения доходов к изменяющимся условиям.

Государственные гарантии - поручительство государства по обязательствам какого-либо заемщика.

Государственные заимствования (или госкредит в узком смысле слова) - кредитные отношения, в которых государство выступает в качестве заемщика.

Государственные займы - основная форма государственных заимствований.

Государственные минимальные социальные стандарты — набор общественных услуг приоритетной социальной значимости, предоставление которых гарантируется государством.

Государственные социально-страховые фонды - финансовые институты, аккумулирующие средства для систем обязательного социального страхования, под контролем и при непосредственном участии государства.

Государственные социальные трансферты - передаточные платежи, выплаты населению или предпринимателям средств из государственного бюджета, формы перераспределения части средств из госбюджета.

Государственные финансы — инструмент мобилизации средств всех секторов экономики для проведения государственной внутренней и внешней политики.

Государственные ценные бумаги — государственные долговые обязательства, выпускаемые центральными правительствами, местными органами власти и государственными предприятиями.

Государственный долг — совокупный объем непогашенных долговых обязательств государства.

Государственный или муниципальный долг - обязательства, возникающие из государственных или муниципальных займов (заимствований), принятых на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием гарантий (поручительств) по обязательствам третьих лиц, другие обязательства, а также принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием обязательства третьих лиц.

Государственный земельный кадастр — унифицированная система регистрации прав на землю и связанную с ней недвижимость, учета и оценки земельных участков по всей территории страны.

Государственный финансовый контроль — система институтов, инструментов и объектов по проверке законности и целесообразности действий в образовании, распределении и использовании фондов государства и органов местного самоуправления.

Девальвация - снижение курса национальной валюты по отношению к иностранным валютам. Девальвация национальной валюты используется правительствами для уменьшения дефицита платежного **баланса** страны, повышения конкурентоспособности товаров на мировом рынке, стимулирования внутреннего производства.

Денежная система — форма организации денежного обращения в стране, сложившаяся исторически и закреплённая законом.

Денежные доходы населения — основная форма доходов домохозяйств. Поступают в виде заработной платы, доходов от собственности, предпринимательской деятельности и социальных трансфертов из бюджета.

Денежный рынок - часть финансового рынка, посредством которого реализуются краткосрочные кредитные операции.

Депозит - 1) вклады в банки (срочные, до востребования и др.); 2) запись в банковских книгах, свидетельствующая о наличии определенных требований клиентов к банку; 3) передаваемые на хранение в кредитные учреждения ценные бумаги (акции и облигации); 4) взносы в таможенные учреждения в обеспечение оплаты таможенных пошлин и сборов; 5) взносы денежных сумм в судебные и административные учреждения в обеспечении иска, явки в суд.

Депозитные кредитные учреждения - кредитные учреждения, управляющие вкладами клиентов в различных формах (срочные вклады, сберегательные счета и др.).

Депозитный сертификат - банковский сертификат, подтверждающий получение им на хранение определенных ценностей.

Дефицит бюджета — превышение расходов бюджета над его доходами.

Дефицит государственного бюджета - определяется путем вычитания из суммы расходов и чистого кредитования суммы доходов и полученных официальных трансфертов.

Децентрализованные финансовые фонды - фонды финансовых ресурсов, образуемые в организациях и на предприятиях.

Дискретное регулирование - целенаправленное изменение правительством соотношения между основными составляющими государственного бюджета: доходами, расходами и дефицитом. Применяется в кризисных, нестабильных и переходных условиях.

Дифференциация доходов - различия в долях получаемого дохода определенной социально-демографической группы населения.

Дифференциальный рентный доход - стабильный, устойчивый доход, являющийся результатом более высокого природного плодородия почвы или лучшего месторасположения участка, а также коренного улучшения почвы на основе инвестиций.

Документарная форма эмиссионных ценных бумаг — форма эмиссионных ценных бумаг, при которой владелец устанавливается на основании предъявления оформленного надлежащим образом сертификата ценной бумаги или, в случае депонирования такового, на основании записи по счету депо. При документарной форме эмиссионных ценных бумаг сертификат и решение о выпуске ценных бумаг являются документами, удостоверяющими права, закрепленные ценной бумагой.

Дотации - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов.

Доходы бюджета — денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации в распоряжение органов государственной власти России, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Доходы местного бюджета — денежные средства, поступившие в безвозмездном порядке в соответствии с законодательством в распоряжение органов местного самоуправления.

Доходы от операций с капиталом - включают поступления от продажи капитальных активов.

Доходы от предпринимательской деятельности — одна из основных форм доходов населения в современной рыночной экономике.

Доходы от себестоимости - форма доходов населения, которая включает доходы по акциям, проценты, выплаты по долевым паям работников в собственности предприятий, доходы от сдачи в аренду недвижимости.

Доходы от собственности — денежные поступления в виде процентов по вкладам, ценным бумагам, дивидендов населению, занятому предпринимательской деятельностью.

Заимствование внутри страны — означает лишь перераспределение имеющихся в стране ресурсов между секторами экономики.

Закон стоимости — постоянно повторяющиеся отношения, согласно которым производство и обмен товаров осуществляются на основе ОНЗТ, которые и определяют величину стоимости товара.

Затратный подход к ценообразованию - метод ценообразования, принимающий в качестве отправной точки фактические затраты предприятия на производство и реализацию товаров.

Именные эмиссионные ценные бумаги — ценные бумаги, информация о владельцах которых должна быть доступна эмитенту в форме реестра владельцев ценных бумаг, переход прав на которые и осуществление закрепленных ими прав требуют обязательной идентификации владельца.

Индексация — специальные государственные меры, направленные на перераспределение произведенного в обществе дохода

в условиях роста инфляции, с целью приспособления доходов населения к росту потребительских цен и поддержания их (доходов) покупательной способности.

Инертность в ценообразовании - сохранение на какой-то период жесткости, твердости цен на олигополистическом рынке.

Институциональная основа регулирования доходов населения — часть государственного бюджета предназначенная для осуществления социальных преобразований и сохранения достаточного уровня доходности у низкодходных групп населения.

Инфляция — обесценивание денег, вызванное диспропорциями в общественном воспроизводстве и проявляющемся в росте цен.

Ипотечный кредит — форма залогового кредитования, при которой обеспечением служит недвижимое имущество заемщика.

Исполнение бюджета - совокупность операций по формированию и использованию средств бюджета.

Капитальные **расходы** - приобретение основного капитала, приобретение товаров для создания запасов, приобретение земли, нематериальных активов и капитальные трансферты.

Кассовое исполнение бюджетов — включает в себя операции со средствами на бюджетных счетах по зачислению доходов бюджетов и платежам по подтвержденным обязательствам бюджетов.

Конверсия государственных займов - изменение доходности государственных займов, проводимое с целью снижения расходов заемщика или повышения доходов кредитора.

Консолидация государственных займов — изменение срока действия уже размещенных государственных займов в сторону их удлинения или сокращения.

Консолидированный бюджет — свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории.

Консолидированный бюджет региона - бюджет субъекта Российской Федерации и сводный бюджет муниципальных образований, находящихся на его территории.

Концепция «неоклассического синтеза» - теория равновесия в условиях неполной занятости, в которую включен денежный фактор.

Коррупция - в соответствии с определением Междисциплинарной группы по коррупции Совета Европы, коррупция пред-

ставляет собой взяточничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе и которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных на них по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или иного рода отношений и имеет целью получение любых не* законных выгод для себя и других. В данном определении субъектом коррупционных деяний может быть не только должностное лицо.

Коэффициент дифференциации доходов — характеризует степень социального расслоения и определяется как соотношение между 10%-ным уровнем доходов беднейшего и богатого населения.

Коэффициент концентрации Джини — характеризует степень отклонения фактического распределения денежных доходов населения от линии их равномерного распределения (изменяется от 0 до 1).

Коэффициент монетизации - отношение денежной массы к стоимости валового внутреннего продукта.

Кредит - экономическая категория, выражающая предоставление денег или товаров в долг.

Кредитная система — система кредитных учреждений и организации кредитования.

Кредитные ресурсы — денежные ресурсы, которые могут быть использованы для кредитования субъектов экономических отношений.

Лимская декларация — Декларация руководящих принципов контроля, принятая IX конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ), состоявшимся в Лиме в октябре 1977 г. Ее концептуальные подходы положены в основу формирования современной системы государственного финансового контроля Российской Федерации.

Льготы по налогам и сборам - предоставляются отдельным категориям налогоплательщиков, предусмотренные законодательством преимущества по сравнению с другими плательщиками, включая возможность не уплачивать налог либо уплачивать его в меньшем размере.

Международный валютный фонд (МВФ) — международный межгосударственный финансовый институт, числящийся специ-

ализированным органом ООН. Основные задачи: регулирование международных валютных отношений, оздоровление финансовых ситуаций в странах — членах фонда.

Международный банк реконструкции и развития (МБРР) - международный межгосударственный банк, числящийся специализированным органом ООН. Вопрос о его создании был решен на Бреттон-Вудской конференции, функционировать начал с 1947 г., основная задача - предоставление нуждающимся странам - членам Банка кредитов под производственную и социальную инфраструктуру. МБРР - головной институт Всемирного банка.

Местный бюджет — совокупность экономических отношений между юридическими и физическими лицами, выступающими участниками формирования аккумулированного централизованного фонда финансовых средств конкретного муниципального образования, функции осуществления бюджетного процесса которого регулируются органом местного самоуправления на основании закрепленных федеральным законом статей Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Минимальная бюджетная обеспеченность — минимально допустимая стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов.

Минимальные государственные социальные стандарты — государственные услуги, предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основе за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории Российской Федерации.

Минимальный размер оплаты труда — законодательно устанавливаемый минимальный уровень оплаты труда, который определяет нижнюю границу оплаты труда и должен соблюдаться работодателями на всех предприятиях.

Монополизированный рынок — характеризует господство одного хозяйствующего субъекта, который и устанавливает цены на товар.

Монополия - один производитель, продавец.

Монопсония - один монопольный покупатель.

Мультипликатор — отношение изменения равновесного уровня производства, вызванного изменением спроса к величине изменения спроса.

Муниципальные финансы — совокупность социально-экономических отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования финансовых ресурсов для решения задач местного самоуправления. Включает в себя средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие денежные средства, находящиеся в муниципальной собственности.

Налоги — представляют собой обязательные, безвозмездные, невозвратные платежи субъектов хозяйствования и населения органам государственного управления.

Налоговая база — стоимостная, физическая или иная характеристика объекта налогообложения. Налоговая база и порядок ее определения устанавливаются Налоговым кодексом РФ.

Налоговая система — совокупность налогов и сборов, взимаемых в государстве, а также форм и методов их построения.

Налоговое регулирование доходов - изъятие государством части доходов населения в свое распоряжение в целях обеспечения общегосударственных нужд.

Налоговый период — календарный год или иной период времени применительно к отдельным налогам, по окончании которого определяется налоговая база и исчисляется сумма налога, подлежащая уплате.

Натуральные доходы - совокупность всех видов продуктов и услуг сельского хозяйства, получаемых с приусадебных участков, личного подворья, домашнего хозяйства, которые предназначены для личного (семейного) потребления и не имеют товарной формы.

Натуральные доходы населения — часть доходов населения, получаемая в натуральной форме, прежде всего в виде продуктов, производимых в личном подсобном хозяйстве, садоводствах, огородничествах, натуральной оплаты в сельхозпредприятиях, потребление в домашнем хозяйстве.

Недепозитные кредитные учреждения — кредитные учреждения, посредники на финансовых рынках, не принимающие вкладов клиентов. К числу наиболее важных из них относятся строковые

компаний, пенсионные фонды, взаимные фонды, финансовые компании.

Недискреционное регулирование - автоматическое (без вмешательства законодательного органа) изменение основных составляющих государственного бюджета с помощью встроенных стабилизаторов.

Неналоговые поступления — включают доходы от государственной собственности и предпринимательской деятельности, продажи принадлежащих государству имущества, запасов, земли и т.п.

Непогашенный долг состоит из основной суммы долга и причитающихся процентов.

Непроизводственные основные фонды - имущество предприятий, находящееся на их балансе и предназначенное для непроизводственного использования. Амортизация по нему не начисляется.

Номинальная заработная плата - денежное выражение всей начисленной заработной платы вне зависимости от налогов и обязательных платежей.

Номинальные доходы — денежное выражение индивидуальных доходов, полученных за определенный период. Они характеризуют уровень доходов независимо от налогообложения и изменения цен.

Норма производственного запаса - научно обоснованный плановый объем производственного запаса, обеспечивающий непрерывность производственного процесса.

Норматив оборотных средств — относительная величина или же денежное выражение планируемого запаса то варн о-материальных ценностей, необходимых для **нормальной** хозяйственной деятельности предприятия.

Оборотные производственные фонды - часть производственных фондов, которые, как правило, целиком потребляются в течение одного кругооборота, изменяют свою натурально-вещественную форму и полностью переносят свою стоимость на изготовленный продукт.

Оборотный капитал (оборотные средства) - часть капитальной стоимости, авансированной в мобильные (оборотные) активы предприятия.

Обособленное подразделение - любое территориально обособленное подразделение организации, в котором оборудованы стационарные рабочие места, создаваемые на срок более 1 месяца.

Обращение ценных бумаг - заключение гражданско-правовых сделок на первичном и вторичном рынке ценных бумаг, влекущих переход прав собственности на ценные бумаги.

Общественные блага - товары или услуги коллективного пользования, обладающие особыми экономическими характеристиками — неконкурентностью в потреблении и неисключаемостью. Производство общественных благ является одним из «провалов» рынка.

Общественный товар — товары и услуги, доставляемые членам общества государством.

Общие доходы - совокупность текущих доходов и доходов от операций с капиталом.

Олигополия — тип рынка, на котором несколько предприятий (примерно до 7—10) обеспечивают весь рынок или его подавляющую часть.

Олигопсония — подразумевает конкуренцию немногих концентрированных покупателей, которые в силу своего положения на рынке способны оказывать существенное воздействие на цену приобретаемого товара и другие условия функционирования рынка.

Оплата труда - основная форма доходов членов домохозяйств, работающих в качестве наемных работников на предприятиях и в государственных учреждениях.

Оптовые цены — цены, по которым предприятия продают крупные партии товаров торговым, промышленным или другим предприятиям.

Основной капитал - часть авансированной капитальной стоимости, вложенной в средства труда, здания, сооружения, передаточные устройства, машины и оборудование, транспортные и прочие средства со сроком полезного использования, превышающим 12 месяцев.

Основные непроизводственные фонды — средства труда, которые участвуют в производственном процессе в своей вещественно-натуральной форме и по частям переносят свою стоимость на готовую продукцию в течение многих производственных циклов.

Отсрочка погашения государственного займа — перенос сроков погашения займа и временное прекращение выплаты доходов по нему.

Оценка земли — обобщающая характеристика земельных участков, отражающая природные и экономические их свойства, их

плодородие и местоположение, экономическую эффективность использования. Оценка земли может осуществляться как в баллах, так и в денежной форме.

Пассивное ценообразование - установление цен строго на основе затратного метода или только под влиянием ценовых решений конкурентов.

Первоначальный долг — равен сумме основного долга без начисленных процентов.

Переводной вексель - письменный документ, содержащий безусловный приказ векселедателя (трассанта), обращенный плательщику (трассату) об уплате определенной суммы денег владельцу векселя в установленный срок или по требованию.

Перекрестная классификация расходов — сочетание экономической и функциональной классификаций, позволяет определить объемы расходов на оплату труда, закупки, трансферты, капитальные затраты или кредитование по каждой конкретной функции, а также долю затрат на реализацию каждой функции в общем объеме расходов.

Перестрахование - договор страховой компании с другой страховой компанией по уступке части страховой премии и обязательств.

Персональные доходы — вся сумма денежных и натуральных выплат, поступающих из различных источников в индивидуальное распоряжение населения.

Платежеспособность предприятия - способность предприятия своевременно оплачивать финансовые обязательства по наступившим срокам их погашения.

Полезность — не только результат затрат труда, создающего товар, но и синтез самих затрат с данным результатом.

Политика цен — общие принципы, которых придерживается предприятие в сфере установления цен на свои товары или услуги.

Последующий **контроль** — осуществляется силами контрольно-ревизионных управлений Министерства финансов Российской Федерации. При его проведении устанавливается соответствие реальной стоимости товаров и услуг, поставленных по принятым обязательствам, тем суммам, которые были оплачены.

Потребительная стоимость — способность товара удовлетворять какую-либо потребность человека.

Потребительская корзина — набор наиболее важных предметов потребления (товаров и услуг), на базе которого определяют динамику индекса потребительских цен.

Предварительный контроль - проводится на стадии санкционирования расходов, в момент контроля и учета по принятию бюджетными учреждениями обязательств.

Предпринимательский доход - часть прибыли, остающаяся у предпринимателя после уплаты налогов, процентов за кредит.

Предприятие - основное звено экономики, осуществляющее в определенной организационной и организационно-правовой форме процесс воспроизводственного кругооборота материальных и финансовых ресурсов, выкуп продукции, выполнение работ и оказание услуг для потребителей в целях удовлетворения покупательского спроса и извлечения прибыли. Образующиеся как результат деятельности предприятий, их финансовые ресурсы являются основой финансового потенциала государства, а также существования и развития всей системы финансовых отношений в обществе.

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

Провалы рынка — экономические ситуации, при которых рыночная экономика не справляется с эффективным распределением ресурсов, рыночные отношения в этих ситуациях неэффективны по объективным причинам.

Прожиточный минимум - стоимостная оценка натурального набора продуктов питания, необходимых для поддержания жизнедеятельности человека, а также расходов на непродовольственные товары, услуги, налоги и обязательные платежи.

Простой вексель - письменный документ, содержащий безусловное обязательство векселедателя уплатить определенную сумму денег векселедержателю в установленный срок или по тре-

боеанию. По переводному и простому векселю вправе обязываться граждане РФ и юридические лица РФ. Российская Федерация, субъекты РФ, городские, сельские поселения и другие муниципальные образования имеют право обязываться по переводному и простому векселю только в случаях, специально предусмотренных ФЗ (ст. 2 ФЗ «О переводном и простом векселе» № 48-ФЗ от 11 марта 1997 г.).

Профицит бюджета - превышение доходов бюджета над его расходами.

Располагаемая заработная плата — номинальная заработная плата за вычетом подоходного налога и обязательных отчислений.

Располагаемые доходы — номинальные доходы, уменьшенные на сумму обязательных платежей и налогов, которые присваиваются непосредственно населением для окончательного потребления и сбережения.

Располагаемые доходы населения — совокупные доходы населения за минусом налогов и обязательных выплат.

Расходы местного бюджета - денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций местного самоуправления.

Расширенный бюджет — совокупность консолидированного бюджета и государственных внебюджетных фондов.

Реализация товаров, работ и услуг для целей налогообложения - передача на возмездной основе (включая обмен) права собственности на товары, результатов выполненных работ и оказание услуг одним лицом для другого лица, а в случаях, предусмотренных Налоговым кодексом РФ, и на безвозмездной основе.

Реальная заработная плата - номинальная заработная плата за вычетом налогов, обязательных платежей и с учетом изменения цен и тарифов, т.е. реальное количество материальных благ, которые можно приобрести на полученную денежную сумму.

Реальные доходы населения — реально располагаемые доходы населения в денежной форме, скорректированные на рост (или снижение) потребительских цен.

Реальные располагаемые доходы — располагаемые доходы, скорректированные на уровень цен. Представляют собой величину реальной покупательной способности номинальных доходов.

Ревизия — основная форма финансового контроля, которая характеризуется взаимосвязанным комплексным изучением де-

тельности проверяемой организации с участием соответствующих специалистов.

Результативность — максимальный результат при данном уровне затрат или минимизация затрат при данном результате.

Рентабельность — важнейший обобщающий показатель финансовой эффективности деятельности сельскохозяйственных предприятий. Рентабельность измеряется как отношение чистого дохода к затратам на производство реализованной продукции (услуг) или к используемым ресурсам (активам). Соответственно различают два взаимосвязанных показателя рентабельности.

Рефинансирование государственного долга — погашение старой задолженности государства за счет получения новых кредитов или размещения новых займов.

Розничные цены — устанавливаются на блага, продаваемые в личное потребление в малых количествах.

Роспись бюджетных расходов главного распорядителя бюджетных средств — распределение расходов по бюджетополучателям и распорядителям бюджетных средств согласно бюджетной классификации.

Рынок капиталов - часть финансового рынка, посредством которой реализуются долгосрочные и среднесрочные кредитные операции.

Рынок покупателя - рынок, на котором доминирующее положение занимает покупатель.

Рынок продавца - рынок, на котором продавец (производитель товара) занимает доминирующее положение.

Рынок свободной (чистой, или совершенной) конкуренции — характеризуется свободной состязательностью определения цен.

Самострахование - формирование юридическим лицом собственного страхового фонда.

Сборы за пользование - частичная оплата общественных благ и услуг, например, плата за пользование автомагистралью, оплата детского сада, посещения музея и др.

Себестоимость — денежное выражение издержек предприятия на производство и реализацию произведенной им продукции.

Сегментирование рынка — метод изучения рынка посредством разбивки потребителей на группы с учетом их нужд, потребностей, каких-либо характеристик и/или особенностей поведения.

Сегменты страхового рынка — часть сферы страховых однородных услуг: сегмент имущественного страхования, сегмент страхо-

вания жизни, личного страхования, гражданской ответственности и т.д.

Секвестр расходов - состоит в пропорциональном снижении государственных расходов (на 5,10,15%) ежемесячно по всем статьям бюджета в течение оставшегося времени текущего финансового года.

Сертификат эмиссионной ценной бумаги — документ, выпускаемый эмитентом и удовлетворяющий совокупность прав на указанное в сертификате количество ценных бумаг. Владелец ценных бумаг имеет право требовать от эмитента исполнения его обязательств на основании такого сертификата.

Совокупные (или валовые) доходы населения — общая сумма денежных и натуральных доходов населения из всех источников поступления.

Социальные нормы — социальные параметры, разработанные для конкретных условий, несоблюдение которых приводит к нарушению социально-экономического развития.

Социальные трансферты - выплаты гражданам (пенсии, стипендии, пособия), не связанные с результатами труда.

Срок полезного использования основных средств — период, в течение которого объект основных средств и (или) объект нематериальных активов служат для выполнения целей деятельности налогоплательщика. Срок полезного использования определяется налогоплательщиком самостоятельно на дату ввода в эксплуатацию данного объекта в соответствии с положениями гл. 25 НК РФ (часть вторая).

Срочные депозиты - депозиты (или вклады), помещенные в банк на определенный срок или изымаемые после заблаговременного уведомления, предусмотренного договором между держателем вклада и банком.

Стоимость товара- овеществленный в товаре труд, общественно необходимый для его производства в каждый данный исторический период.

Страхователь - субъект страховых отношений, покупающий страховой полис при заключении страхового договора.

Страховая премия - суммы, выплачиваемые страхователем страховщику по страховому договору.

Страховой полис — официальный документ страховой компании, в котором фиксируются права и обязательства сторон страхового договора.

Страховой потенциал — возможный объем страховых услуг на данной территории при полном охвате страхованием юридических и физических лиц.

Страховой риск — непредвиденные неблагоприятные обстоятельства, вероятность потерь, ущерба.

Страховщик — страховая компания, оказывающая страховые услуги в соответствии со страховым договором.

Страховые агенты — сотрудники страховых компаний, организующие продажу страховых полисов.

Страховые брокеры — страховые агенты, сотрудничающие с несколькими страховыми компаниями.

Страховые выплаты — суммы, выплачиваемые страховой компанией по страховому случаю в соответствии с договором страхования.

Страховые платежи - целевое резервирование начислений на заработную плату наемных работников для систем социального страхования (пенсионного, медицинского, от безработицы и др.).

Структура государственных финансов — федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации, бюджеты местных (муниципальных) органов управления, государственные внебюджетные фонды и аналогичные фонды субъектов Федерации.

Субвенция - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов.

Субсидиарность в предоставлении социальных услуг — разделение ответственности за обеспечение основных общественных благ и услуг между всеми субъектами рыночных отношений, включая граждан.

Субсидия - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Счетная палата Российской Федерации — ведущий независимый орган финансового контроля, статус, задачи и функции которого регламентированы Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» от 14 января 1995 г. № 4-ФЗ.

Счетная проверка - совокупность специальных приемов контроля достоверности бухгалтерских отчетов и балансов.

Счетно-аналитическая проверка — специфическая форма контрольной деятельности контрольно-счетных палат, сочетающая проведение документального контроля с исследованием аналитических показателей, влияющих на финансовые результаты.

Счетный период — финансовый год вместе с льготным периодом.

Тактика ценообразования - набор конкретных практических мер по управлению ценами на продукцию предприятия, которые используются для решения поставленных задач.

Текущие доходы - образуются за счет налогов и неналоговых поступлений.

Текущие расходы — расходы на товары и услуги, выплату заработной платы, взносы в фонды социального страхования, выплаты процентов за пользование заемными средствами, субсидии, другие текущие трансфертные платежи.

Текущий контроль - проводится на стадиях финансирования и кассовых расходов.

Теория предложения одним из главных положений предлагает ограничение экономической роли государства, его вмешательства в хозяйственную жизнь и особенно в социальную область.

Трансфертное регулирование — процесс перераспределения государственных доходов от налогоплательщиков к получателям, которые нуждаются в выплатах данного рода.

Управление государственными и муниципальными финансами — законодательно установленный порядок регулирования бюджетных правоотношений в области бюджетного устройства и бюджетного процесса каждым уровнем публичной власти.

Ускоренная амортизация — устанавливаемая государством система амортизации основного капитала по нормам, опережающим его физический и моральный износ.

Устойчивые пассивы — средства, находящиеся в постоянном обороте предприятия.

Федеральный бюджет — представляет собой форму образования и использования централизованного фонда денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти.

Финансовая политика государства — совокупность стратегии и тактики государства в процессе использования финансовых отношений и функций финансов для реализации поставленных социально-экономических целей.

Финансовый менеджмент - система управления деятельностью предприятия (процессами производства, реализацией продукции, оборачиваемостью ресурсов, затратами, рентабельностью и др.) через финансовые потоки.

Финансовая система - целостный комплекс управления финансовыми отношениями, включающий фонды финансовых ресурсов централизованного и децентрализованного назначения, систему взаимосвязей между ними, а также управляющую подсистему - государственные и муниципальные финансовые органы и финансовые службы предприятий.

Финансовые потоки — качественно и количественно определенное движение денежных средств в процессе образования фондов финансовых ресурсов и их использования.

Финансы - сфера экономических отношений, которые возникают в процессе образования и использования всего многообразия фондов денежных средств при формировании доходов и накоплений организаций и их расходовании, а также денежных доходов и расходов государства, муниципальных образований и населения.

Финансовая стратегия — обоснование перспективных направлений финансовой политики и разработка системы мер по мобилизации финансовых ресурсов для эффективного осуществления социально-экономических целей на длительный период (до 10-15 и более лет).

Финансовые аспекты кругооборота основного и оборотного капитала — представляют собой совокупность соответствующих финансовых ресурсов, которые формируются в процессе данного кругооборота.

Финансовые ресурсы предприятия — часть его средств, функционирующая в денежной форме (выручки и производные от нее формы - прибыль, амортизационные отчисления, фонды возмещения материальных затрат; кредиты и займы, доходы по ценным бумагам, страховые возмещения, денежные поступления из других источников и т.п.).

Финансовые рынки - механизмы обеспечения торговли финансовыми ресурсами; включают денежный рынок, валютный рынок и рынок капиталов.

Финансы населения {домохозяйств} — совокупность денежных отношений по поводу формирования доходов и осуществления расходов домохозяйств.

Финансы предприятия - экономические отношения предприятия во внутренней и внешней среде, осуществляемые в денежной форме.

Фискальная политика государства - совокупность мер в области налогообложения и правительственных расходов, направленных на изменение реального объема производства, контроль над инфляцией и увеличение занятости.

Фонд компенсаций <ФК> — формируется и распределяется с целью обеспечения равных возможностей финансирования из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации расходов на реализацию социальных Федеральных законов «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Фонд реформирования региональных финансов (ФРРФ) - формируется за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития (МБРР); средства (субсидии) ежегодно предоставляются отобранным на конкурсной основе субъектам Федерации при условии выполнения ими программ реформ в бюджетной сфере.

Фонд софинансирования социальных расходов (ФССР) - создан для стимулирования субъектов Федерации поддерживать на определенном уровне предоставление (финансирование) основных общественных услуг; распределяется между всеми без исключения субъектами Федерации для долевого финансирования (частичного возмещения) приоритетных социально значимых расходов.

Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР) - основной источник текущей финансовой поддержки регионов, не имеющей целевого характера, создается и распределяется с целью выравнивания возможностей консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации финансировать закрепленные за ними социально значимые расходы.

Фонд регионального развития (ФРР) - создается для инвестиционной поддержки субъектов Российской Федерации; средства фонда предоставляются (на конкурсной основе) в виде инвестиционных субсидий на развитие региональной производственной и социальной инфраструктуры.

Фонды обращения - средства предприятий, функционирующие в сфере обращения, а также средства снабженческих, сбытовых и торговых организаций.

Форвардный контракт (от лат. *forward* — передний) — контракт с реальной поставкой, по которому две стороны договариваются относительно обмена активов (например, инвалюты), которые должны быть поставлены продавцом покупателю на определенную дату в будущем.

Франшиза — часть суммы страхового объекта, свободная от страховых отношений.

Функции бюджета — перераспределительная, воспроизводственная, регулирующая, стимулирующая, плановая, контрольная, фискальная и социальная.

Функции государственных финансов — распределительная, перераспределительная, воспроизводственная, регулирующая, стимулирующая, плановая (прогнозная), международная, контролирующая и социальная.

Функции денег — мера выражения стоимости, средство обращения, средство сбережения и накопления, средство платежа, мировые деньги.

Функции кредита — капиталотворческая, распределительная, экономия общественных издержек, ускорения концентрации и централизации капитала, регулирования экономики.

Функции финансов - взаимосвязанные формы проявления финансовых отношений, конкретизирующие их воздействие на процесс общественного воспроизводства.

Функции финансов населения — воспроизводственная, распределительная, регулирующая, стимулирующая, контрольная и социальная.

Функции цены - измерительная, учетно-контрольная, регулирующая, распределительная, плановая, социальная и стимулирующая.

Хеджирование (от англ. *hedging; hedge* — ограждать, страховать от возможных потерь) - операция страхования от неблагоприятного изменения цен по сделкам, предусматривающим поставки товаров в будущем. Осуществляется путем встречных покупок (продаж) фьючерских контрактов. Центральная проблема хеджирования состоит в определении коэффициента хеджирования, т.е. количества единиц одного актива, необходимого для изменения стоимости другого актива. Среди инструментов хеджирования используются следующие: контракты фьючерсные, контракты форвардные, а также соглашения о свопах и опционы (при чрез-

вычайных рисках, например, риска проигрыша в зарубежных тендерах).

Цедент — перестрахователь.

Целевые рынки — рынки, на которые ориентируется деятельность предприятия.

Цена — денежное выражение стоимости товара.

Ценностное ценообразование - установление цен таким образом, чтобы это обеспечивало предприятию получение большей прибыли за счет достижения выгодного для него соотношения «ценность / затраты».

Ценовые стратегии — стратегия высоких цен («снятие сливок»), стратегия низких цен, ИЛИ стратегия «проникновения» на рынок, стратегия дифференцированных, стратегия льготных цен, стратегия гибких, эластичных цен, стратегия стабильных, стандартных, неизменных цен, стратегия неокругленных цен, стратегия цен массовых закупок, стратегия тесного увязывания уровня цен с качеством товара и др.

Ценообразование - процесс формирования цен на товары и системы цен в целом.

Ценообразование на рынке конкуренции немногих производителей осуществляется при доминирующей роли нескольких предприятий, которые вынуждены считаться с реакцией своих конкурентов. Речь идет об олигополии и олигопсонии.

Ценообразование на рынке монополистической конкуренции осуществляется в условиях состязательности предприятий, производящих многообразную группу товаров, которые являются неполными (несовершенными) заменителями, но в то же время товар конкретного предприятия дифференцирован, обладает специфическими особенностями.

Централизованные финансовые фонды — финансовые фонды общегосударственного назначения.

Цессия — уступка части страховой премии одной страховой компанией другой по договору перестрахования.

Чистое кредитование — кредитование за вычетом погашения кредитов.

Экономическая основа местного самоуправления - природные ресурсы, находящиеся в границах территорий местного самоуправления; имущество, находящееся в муниципальной собственности; государственная собственность, переданная органами местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий; другие виды собственности.

Элементы налогообложения, обязательные при установлении любого налога, - объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога. В необходимых случаях могут предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

Эмиссионные ценные бумаги на предъявителя - ценные бумаги (акции, облигации), переход прав на которые и осуществление закрепленных ими прав не требуют идентификации владельца. Выпускаются в документарной форме. Для передачи прав, удостоверенных ценной бумагой на предъявителя, другому лицу, достаточно вручения ценной бумаги этому лицу. Для ценных бумаг на предъявителя не ведется система ведения реестра владельцев ценных бумаг.

Эмиссия ценных бумаг - установленная ФЗ «О рынке ценных бумаг» последовательность действий эмитента по размещению эмиссионных ценных бумаг. Решение о выпуске ценных бумаг - документ, зарегистрированный в органе государственной регистрации ценных бумаг и содержащий данные, достаточные для установления объема прав, закрепленных ценными бумагами.

Эффективность - достижение целей управления при минимальных нежелательных последствиях или издержках.

Эффективность использования финансовых ресурсов предприятия — отношение финансового результата деятельности предприятия за определенный (истекший или плановый) период к затратам финансовых ресурсов, понесенным (либо планируемым) предприятием для получения данного финансового результата.

Эффективность финансов сельского хозяйства — результативность использования финансовых ресурсов в сельскохозяйственных предприятиях. Определяется путем сопоставления результатов хозяйствования с потребленными и используемыми финансовыми ресурсами. Наиболее обобщающим показателем эффективности является рентабельность.

Ямайская валютная система — создана на сессии Международного валютного фонда, проходившей в 1976 г. на о. Ямайка. Внесены поправки в Бреттон-Вудскую систему, фактически изменившие последнюю: золото перестало быть монетарным металлом, обязательная жесткая фиксация курсов валют к доллару отменена; все государства получили право определять режим курса своей валюты, в том числе свободно плавающий.

