

# **ФИНАНСЫ**

---

*Под редакцией  
Заслуженного деятеля науки РФ,  
профессора А.Г. ГРЯЗНОВОЙ,  
профессора Е.В. МАРКИНОЙ*

**Издание второе, переработанное и дополненное**

Рекомендовано Министерством образования  
Российской Федерации в качестве учебника  
для студентов высших учебных заведений,  
обучающихся по специальностям  
«Финансы и кредит», «Бухгалтерский учет,  
анализ и аудит», «Мировая экономика»,  
«Налоги и налогообложение»



**МОСКВА**  
**“ФИНАНСЫ И СТАТИСТИКА”**  
**2012**

УДК 336(075.8)  
ББК 65.26я73  
Ф 59

### ***АВТОРЫ:***

**А.Г. Грязнова**, проф., д-р экон. наук (введение, гл. 2);  
**Е.В. Маркина**, проф., канд. экон. наук (§ 6.1, 6.2; гл. 9; § 12.1, 12.2; § 13.1, 13.3; § 14.1, алфавитно-предметный указатель, глоссарий);  
**В.В. Курочкин**, проф., канд. экон. наук (§ 12.4);  
**Л.А. Орланюк-Малицкая**, проф., д-р экон. наук (§ 8.3);  
**Ю.Я.Вавилов**, доц., канд. экон. наук (гл. 14);  
**М.Л.Васюнина**, доц., канд. экон. наук (§ 11.1, 11.3; § 12.5);  
**О.С. Горлова**, доц., канд. экон. наук (§ 11.1, 11.2);  
**О.А. Полякова**, доц., канд. экон. наук (§ 1.2, 1.3; § 15.2, 15.3);  
**М.Л.Седова**, доц., канд. экон. наук (§ 1.1; § 3.3, гл. 5; гл. 7; § 15.1, 15.4, 15.5);  
**Н.А. Сеницин**, доц., канд. экон. наук (§ 13.2);  
**С.П. Соляникова**, доц., канд. экон. наук (гл. 4; § 8.1, 8.2, 8.4);  
**А.И. Строков**, доц., канд. экон. наук (§ 12.3);  
**А.Ю.Чернов**, доц., канд. экон. наук (§ 5.2; гл. 10);  
**Н.С. Шмиголь**, доц., канд. экон. наук (гл. 2; § 3.1, 3.2);  
**Т.Б. Терехова** (гл. 6).

### ***РЕЦЕНЗЕНТЫ:***

**Кафедра «Финансы»** Ростовского государственного  
экономического университета «РИНХ»;

**Е. В. Пономаренко,**

д-р экон. наук, профессор кафедры финансов  
и конкретной экономики Российской академии  
государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

ISBN 978-5-279-03455-0

© Коллектив авторов, 2004  
© Коллектив авторов, 2010, с изменениями  
© Издательство «Финансы и статистика», 2012

---

---

# Оглавление

Введение .....	7
----------------	---

## Раздел I

### ФИНАНСЫ В СИСТЕМЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

<b>Глава 1. Финансы и финансовая система .....</b>	<b>11</b>
1.1. Сущность финансов и их функции .....	11
1.2. Финансовые ресурсы .....	21
1.3. Финансовая система .....	27
<b>Глава 2. Финансовая политика .....</b>	<b>41</b>
2.1. Содержание и значение финансовой политики ..	41
2.2. Финансовая политика Российской Федерации на современном этапе .....	49
2.3. Финансовый механизм, его роль в реализации финансовой политики. ....	60
<b>Глава 3. Управление финансами .....</b>	<b>69</b>
3.1. Необходимость и содержание управления финансами. ....	69
3.2. Правовые основы управления финансами в Российской Федерации .....	76
3.3. Органы управления финансами в Российской Федерации. ....	86
<b>Глава 4. Финансовое планирование и прогнозирование .....</b>	<b>96</b>
4.1. Необходимость, содержание и задачи финансового планирования .....	96
4.2. Финансовое прогнозирование, его содержание и значение .....	100
4.3. Этапы и методы финансового планирования ....	105
4.4. Виды финансовых планов, их характеристика ...	110

<b>Глава 5. Финансовое регулирование социально-экономических процессов</b> . . . . .	119
5.1. Содержание финансового регулирования, его формы и методы . . . . .	119
5.2. Влияние финансов на экономику . . . . .	124
5.3. Финансовое регулирование социальных процессов . . . . .	131
<b>Глава 6. Финансовый контроль</b> . . . . .	143
6.1. Содержание и значение финансового контроля . . . . .	143
6.2. Характеристика видов, форм и методов финансового контроля . . . . .	148
6.3. Организационно-правовые основы финансового контроля в РФ . . . . .	157
6.4. Пути совершенствования финансового контроля в России . . . . .	166

## Раздел II

## ФИНАНСЫ СУБЪЕКТОВ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

<b>Глава 7. Общая характеристика финансов коммерческих организаций</b> . . . . .	173
7.1. Особенности финансов коммерческих организаций и факторы, их определяющие . . . . .	173
7.2. Источники и виды финансовых ресурсов коммерческих организаций . . . . .	178
7.3. Направления использования финансовых ресурсов . . . . .	185
7.4. Особенности управления финансами коммерческих организаций . . . . .	191
<b>Глава 8. Финансы профессиональных участников финансового рынка</b> . . . . .	197
8.1. Особенности финансов кредитных организаций . . . . .	197
8.2. Особенности формирования и использования финансовых ресурсов кредитных организаций . . . . .	204
8.3. Финансы страховых организаций . . . . .	208
8.4. Особенности организации финансов отдельных участников финансового рынка . . . . .	217

<b>Глава 9. Финансы некоммерческих организаций</b> . . . . .	224
9.1. Содержание финансов некоммерческих организаций . . . . .	224
9.2. Формирование и использование финансовых ресурсов бюджетных учреждений . . . . .	233
9.3. Финансы некоммерческих организаций иных организационно-правовых форм . . . . .	240
9.4. Особенности управления финансами некоммерческих организаций . . . . .	248
<b>Глава 10. Финансы индивидуальных предпринимателей.</b> . . . . .	256
10.1. Формирование и использование финансовых ресурсов индивидуальных предпринимателей . . . . .	256
10.2. Особенности налогообложения индивидуальных предпринимателей . . . . .	261
10.3. Государственная финансовая поддержка индивидуальных предпринимателей . . . . .	269

### Раздел III

## ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

<b>Глава 11. Содержание и организация государственных и муниципальных финансов</b> . . . . .	275
11.1. Содержание государственных и муниципальных финансов . . . . .	275
11.2. Организация государственных финансов на федеральном и региональном уровнях . . . . .	282
11.3. Особенности организации муниципальных финансов . . . . .	291
<b>Глава 12. Бюджеты органов государственной власти и органов местного самоуправления</b> . . . . .	300
12.1. Бюджет и его влияние на социально-экономические процессы . . . . .	300
12.2. Бюджетная система государства, принципы ее построения . . . . .	313
12.3. Содержание и формы организации межбюджетных отношений . . . . .	328

Глава 12. Бюджеты органов государственной власти и органов местного самоуправления	
12.4. Характеристика доходов бюджетов разных уровней . . . . .	340
12.5. Состав расходов бюджетов разных уровней. . . . .	353
<b>Глава 13. Бюджетный процесс в Российской Федерации . . . . .</b>	<b>370</b>
13.1. Основы организации бюджетного процесса . . . . .	370
13.2. Составление, рассмотрение и утверждение бюджетов. . . . .	378
13.3. Организация исполнения бюджетов. . . . .	387
<b>Глава 14. Государственные и муниципальные заимствования . . . . .</b>	<b>395</b>
14.1. Сбалансированность бюджета и методы ее достижения. . . . .	395
14.2. Содержание, формы и методы государственных и муниципальных заимствований . . . . .	403
14.3. Государственный и муниципальный долг, его классификация . . . . .	409
14.4. Управление государственным и муниципальным долгом . . . . .	412
<b>Глава 15. Государственные социальные внебюджетные фонды . . . . .</b>	<b>421</b>
15.1. Социальное страхование и его роль в реализации государственных социальных гарантий . . . . .	421
15.2. Общая характеристика государственных социальных внебюджетных фондов . . . . .	428
15.3. Пенсионный фонд Российской Федерации, особенности его функционирования. . . . .	434
15.4. Фонд социального страхования Российской Федерации и его значение . . . . .	442
15.5. Фонды обязательного медицинского страхования в Российской Федерации, их формирование и использование . . . . .	448
<b>Глоссарий . . . . .</b>	<b>455</b>
<b>Алфавитно-предметный указатель. . . . .</b>	<b>484</b>
<b>Литература . . . . .</b>	<b>490</b>

---

---

# Введение

Современный этап экономического развития в Российской Федерации характеризуется необходимостью радикальных преобразований в экономической и социальной сфере в условиях продолжающегося финансового кризиса. В соответствии с Программой антикризисных мер Правительства РФ государство намерено активизировать использование всех имеющихся инструментов экономической и социальной политики в целях недопущения необратимых разрушительных процессов в экономике, подрывающих долгосрочные перспективы развития страны, обеспечивая при этом и решение стратегических задач. При этом в кризисных условиях объективно возрастает роль государства в экономической жизни страны, особенно в области использования финансов как инструмента воздействия на социально-экономические процессы развития общества. В долгосрочной перспективе повышается роль бюджета как инструмента решения важнейших стратегических экономических и социальных задач, финансового обеспечения инновационного развития экономики при сохранении устойчивости бюджетной системы Российской Федерации.

Повышение роли финансов в социально-экономическом развитии страны обуславливает необходимость теоретического осмысления содержания финансов, разработку на этой основе финансового механизма, адекватного новым целям и задачам финансовой политики, который позволит обеспечить высокие темпы развития экономики, эффективное функционирование всех субъектов хозяйствования, сбалансированность всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, социальную защиту и повышение уровня жизни населения.

В современной экономической литературе вопросам теории финансов уделяется недостаточно внимания, что приводит к недооценке влияния финансов на социально-экономические процессы. Это влечет за собой просчеты и ошибки в обосновании

целей и задач финансовой политики, выборе адекватных форм и методов организации финансовых отношений, и как следствие, низкую эффективность проводимых государством мер по достижению стабильного экономического роста и макроэкономической устойчивости. Решение этих задач требует разработки новых концепций развития финансовой системы, достижения финансовой стабильности в стране, выхода из экономического кризиса.

Учитывая серьезные требования, предъявляемые к учебникам по финансово-экономическим дисциплинам в части фундаментальности разработки теории финансов, в представленном издании на основе базовых положений экономической теории и анализа взглядов российских и зарубежных исследователей нашли развитие отдельные положения сущности финансов, финансовых ресурсов, финансового механизма. На основе теоретических положений сущности финансов дается представление о финансовой системе, управлении финансами, раскрывается механизм их влияния на социально-экономические процессы, особенности функционирования финансов субъектов хозяйствования, государственных и муниципальных финансов. Такой подход позволяет показать особенности организации финансовых отношений в России на микро- и макроуровнях, а также современные тенденции развития финансов. Изучение этих вопросов играет важную роль в подготовке специалистов, которые должны обладать не только достаточными теоретическими знаниями, но и практическими навыками и умениями использовать эти знания в профессиональной деятельности в органах финансово-кредитной сферы.

Такая логика изложения материала определила структуру учебника, состоящего из трех разделов. В первом разделе на основе исторического анализа излагается современная трактовка сущности и функций финансов как объективной экономической категории, анализируется изменение их содержания в условиях рыночных отношений, дается характеристика современной финансовой системы Российской Федерации. Подробно изучаются вопросы управления финансами с учетом того, что в последние годы в учебниках и учебных пособиях рассмотрению этих вопросов уделяется незаслуженно мало внимания, исследуется влияние финансов на экономику и социальную сферу. Рассматриваются содержание и значение финансовой политики в РФ,

роль финансового механизма в ее реализации в современных условиях.

Второй раздел посвящен изучению организации финансов субъектов хозяйствования, включая индивидуальных предпринимателей. Показываются особенности функционирования финансов коммерческих и некоммерческих организаций в отдельных сферах и секторах экономики (общественном секторе экономики, сфере финансовых услуг). При изложении этих вопросов особое внимание уделяется рассмотрению источников и видов финансовых ресурсов субъектов хозяйствования, особенностям управления финансами на микроуровне.

В третьем разделе анализируется состав государственных и муниципальных финансов в России, даются характеристика их содержания и особенности организации на федеральном, региональном и местном уровнях. Особое место занимают вопросы рассмотрения роли бюджета в общественном воспроизводстве, организации бюджетной системы РФ и осуществления бюджетного процесса. Здесь же рассматриваются государственные и муниципальные заимствования, играющие важную роль в обеспечении сбалансированности бюджетов бюджетной системы РФ.

Изложение всех основных вопросов базируется на положениях теории и практики функционирования финансовых отношений, разработанных не только российскими, но и зарубежными учеными: на основе сравнительного анализа авторы учебника делают выводы о возможности использования в Российской Федерации опыта развитых стран в организации финансовых отношений.

В книге дается более глубокое, по сравнению с ранее выпущенными учебными изданиями, представление по таким вопросам, как финансовое планирование и прогнозирование в условиях рыночной экономики, особенности функционирования финансов некоммерческих организаций, профессиональных участников финансового рынка, роль социального страхования в реализации социальных государственных гарантий.

При работе над учебником использованы методы статистического, сравнительного, факторного анализа, применялся исторический, системный и комплексный подход к изложению

материала. Логика изложения, заключающаяся в первоначальном определении главных понятий и последующем раскрытии основ организации и функционирования финансов, позволяет читателям понять закономерности и современные тенденции развития финансовых отношений. Положения и выводы иллюстрируются статистическими данными, представленными в таблицах, схемах, диаграммах, сопровождаются ссылками на нормативные правовые акты. Контрольные вопросы и задания для самостоятельной работы студентов, приведенные в конце каждой главы, создают основу для внеаудиторной работы студентов.

Данное учебное издание, являясь базовым при подготовке специалистов в области финансов, позволяет обеспечить взаимосвязь и преемственность учебной дисциплины «Финансы» с такими курсами, как «Бюджетная система РФ», «Финансы организаций (предприятий)», «Деньги, кредит, банки», а также дисциплинами специализации («Организация исполнения бюджета», «Финансовый контроль», «Внебюджетные фонды» и др.).

---

---

# Раздел I

## ФИНАНСЫ В СИСТЕМЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

### Глава 1

#### ФИНАНСЫ И ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА

##### 1.1. Сущность финансов и их функции

Налоговые и неналоговые платежи в бюджет; выплаты пенсий, пособий, стипендий; размещение средств в ценные бумаги, банковские депозиты; получение доходов по ним; привлечение коммерческими организациями на долевых и долговых началах средств для осуществления их деятельности; получение средств некоммерческими организациями для оказания услуг; формирование и использование прибыли организации – все это принято называть финансовыми операциями. Возникает вопрос о том, какие общие черты объединяют их многообразие.

Во-первых, все названные операции происходят в денежной форме. Это позволяет выделить первый признак финансовых операций – их *денежный характер, при этом существует некоторая обособленность движения денежных средств от движения товаров*. Функция денег как средства платежа, с которой связаны финансовые операции, предполагает некоторую оторванность денежных средств во времени от движения товаров. Тем не менее нельзя говорить о полной безэквивалентности финансовых операций, поскольку деньги – это всеобщий эквивалент.

Во-вторых, все финансовые операции предполагают перемещение средств от одних экономических субъектов к другим: от организаций и домохозяйств к государству<sup>1</sup>, и наоборот; между организациями; между организациями и домохозяйствами и т.п. С помощью такого перемещения происходит распределение стоимости валового внутреннего продукта, а также доходов от внешнеэкономической деятельности. Следовательно, можно говорить о *распределительном характере финансовых операций*.

*Распределение* – это процесс формирования и использования денежных доходов. В результате распределения стоимости произведенных товаров и услуг происходит формирование денежных доходов у экономических субъектов: домохозяйств<sup>2</sup>, организаций и государства. У первых основными формами доходов выступают заработная плата и/или доходы от собственности (для индивидуальных предпринимателей или участников производственного кооператива можно говорить о смешанном доходе, сочетающем трудовые доходы и доходы от собственности); у организаций – прибыль; у государства – налоги. Формирование денежных доходов экономических субъектов происходит не только за счет распределения стоимости произведенных товаров и услуг (она, как правило, выражается таким макроэкономическим показателем, как валовой внутренний продукт), но и за счет доходов от внешнеэкономической деятельности (поступления по внешне-торговым операциям, внешние заимствования и др.).

В процесс распределения могут быть также вовлечены накопления прошлых лет, осуществляемые в денежной форме (амортизационные отчисления, нераспределенная прибыль прошлых лет, остатки средств на счетах соответствующего бюджета на начало года, сбережения домохозяйств и т.п.). Формирование и использование денежных накоплений означает, что финансовые операции опосредуют не только распределение валового внутреннего продукта, произведенного в текущем периоде, но также

---

<sup>1</sup> В данном контексте мы рассматриваем государство как единый экономический субъект, абстрагируясь от конкретных уровней государственной власти и местного самоуправления; в дальнейших параграфах и главах речь пойдет о государстве (в федеративных государствах оно представлено федеральным и региональным уровнями государственной власти) и местном самоуправлении, реализуемом в рамках муниципальных образований.

<sup>2</sup> В дальнейших темах рассмотрение финансовых отношений домохозяйств ограничивается деятельностью индивидуальных предпринимателей.

и часть национального богатства. Кроме того, формирование доходов у различных экономических субъектов осуществляется и в порядке перераспределения, связанного с денежными поступлениями от одного субъекта к другому (например, государственные субсидии).

Таким образом, у экономических субъектов в процессе распределения *формируются денежные доходы, поступления и накопления, обеспечивающие их функционирование, используемые для решения экономических и социальных задач, направляющиеся в конечном счете на потребление и дальнейшее накопление (теперь уже не только в денежной форме), которые принято называть финансовыми ресурсами.*

Процесс распределения является стадией общественного воспроизводства, связывающей производство, обмен и потребление. Каждая стадия общественного воспроизводства отражает движение стоимости, смену собственников, т. е. экономические отношения между отдельными субъектами. Финансовые операции, участвуя в распределении стоимости, являются внешним проявлением некой совокупности экономических отношений, называемой финансами, появление и функционирование которых определяются объективными тенденциями общественного, в том числе экономического, развития.

Все сказанное позволяет определить *финансы как совокупность денежных отношений по поводу распределения стоимости валового внутреннего продукта, доходов от внешнеэкономической деятельности и части национального богатства, в результате которого формируются денежные доходы, поступления и накопления у отдельных субъектов хозяйствования, государства, используемые в дальнейшем для решения экономических и социальных задач*<sup>1</sup>.

История термина «финансы» прошла несколько этапов. По мнению проф. Б.М. Сабанти, сегодня трудно назвать автора, который ввел в обиход этот термин<sup>2</sup>. Первоначально в XIII–XV вв. он обозначал денежный платеж<sup>3</sup>. Несколько позднее в научной литературе (с XVI по XIX в.) финансы стали связывать с фор-

---

<sup>1</sup> В основе приведенного определения использованы теоретические положения проф. В.М. Родионовой (см. Финансы / Под ред. В.М. Родионовой. — М.: Финансы и статистика, 1993, гл. 1).

<sup>2</sup> См.: Сабанти Б.М. Теория финансов. — М.: Менеджер, 1998. — С. 42.

<sup>3</sup> Очевидно, что сами финансовые отношения возникли намного раньше — с появлением денежных доходов государства.

мированием государственных доходов и их расходованием<sup>1</sup>. В России на рубеже XIX–XX вв. наука о финансах преподавалась как правовая дисциплина, изучающая правовые нормы в области государственных доходов и расходов. В результате традиция ограничивать круг финансовых отношений операциями, при которых одной из сторон обязательно выступает государство, сохранилась и в более позднее время. Так, Э. А. Вознесенский в качестве отличительной черты финансовых отношений выделил признак императивности, утверждая, что финансовые отношения формируются государством в государственно-властном порядке<sup>2</sup>.

И в настоящее время многими авторами (Б.М. Сабанти, Т.В. Брайчевой, А.М. Ковалевой и др.) используется признак императивности при характеристике финансовых отношений, хотя он входит в некоторое противоречие с признаваемым этими же авторами объективным характером появления и развития финансов. Безусловно, в практике организации финансовых отношений они принимают конкретные организационно-правовые формы, но если финансы – это объективно существующие экономические отношения, то их функционирование определяется в первую очередь закономерностями развития экономической системы, а не волевыми субъективными решениями органов государственной власти, установленными правовыми актами.

С XIX в. в экономической литературе понятие «финансы» распространяется на денежные операции отдельных компаний, фирм, банков, а не только на государственные доходы и расходы. При этом нередко отождествляются термины «банковский капитал» и «финансовый капитал». В частности, Дж. М. Кейнс<sup>3</sup> финансы также рассматривал как денежную форму капитала. Такое толкование финансов встречается и у современных авторов, специализирующихся на проблемах финансового рынка<sup>4</sup>.

Возникновение большинства зарубежных научных экономических школ было связано с необходимостью решения конкрет-

---

<sup>1</sup> См.: Сабанти Б. М. Теория финансов. – С. 43–85; Финансы /Под ред. В.В. Ковалева. – М.: Проспект, 2001. – С. 27–29.

<sup>2</sup> См.: Вознесенский Э.А. Финансы как стоимостная категория. – М.: Финансы и статистика, 1985. – С. 33.

<sup>3</sup> См.: Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. – М.: Гелиос-АРВ, 2002.

<sup>4</sup> См., например, Хикс Дж. Р. Стоимость и капитал. – М.: Прогресс, 1988; см. также: Финансы / Под ред. В.В. Ковалева. – С. 29–33.

ной экономической проблемы. Прикладной характер разработки экономических теорий предопределил рассмотрение финансов в зарубежной литературе в качестве средства решения задач на макро- и микроуровне. Поэтому и в учебной литературе, и во многих современных зарубежных экономических словарях финансы определяются как наука по управлению денежными потоками<sup>1</sup> или рассматриваются как один из экономических инструментов государственного регулирования. Определение финансов как метода управления денежными средствами встречается и в советской научной, а также справочной литературе в 1920–1930-е гг.

С 1940-х гг. отечественные экономисты начинают рассматривать финансы как экономическую категорию. Впервые финансы как систему экономических (производственных) отношений определил В.П. Дьяченко в монографии «К вопросу о сущности и функциях советских финансов». С этого времени в советской литературе возникла дискуссия об области появления и действия финансовых отношений и их специфических чертах, позволяющих выделить финансы как самостоятельную категорию из многообразия экономических отношений. Так, в рамках трудовой теории стоимости сформировались *две основные концепции сущности финансов: распределительная и воспроизводственная*, представленные и в современной российской учебной литературе.

Сторонники первой из них (В. М. Родионова, Л. А. Дробозина, С. И. Лушин и др.) связывают возникновение и функционирование финансов только со стадией распределения, не отрицая взаимообусловленности последней и процессов производства, обмена и потребления. В рамках второй концепции (Д. С. Моляков, Е. И. Шохин, Н. Г. Сычев и др.) финансы рассматриваются как категория, связанная со всеми стадиями общественного производства, в том числе обменом<sup>2</sup>. Следствием этих противо-

---

<sup>1</sup> Например, финансы (finance) – это наука о том, каким образом люди управляют расходом и поступлением дефицитных денежных ресурсов на протяжении определенного периода времени. – Боди З., Мертон Р. К. Финансы. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2000. – С. 38.

<sup>2</sup> В какой-то степени эта позиция перекликается с позицией Дж. Б. Кларка, который утверждает, что производство богатства, осуществляемое организованным обществом, есть процесс, охватывающий собою и обмен, и распределение (Кларк Дж. Б. Распределение богатства. – М.: Гелиос-АРВ, 2000. – С. 9).

ложных позиций является разный состав финансовых ресурсов. В рамках воспроизводственной концепции денежные операции фактически совпадают с финансовыми, а финансовые ресурсы – с денежными средствами. Но в этом случае, видимо, неверно говорить о самостоятельной категории, отличной от денег. С другой стороны, приверженцы воспроизводственной концепции ближе к некоторым современным подходам рассмотрения финансов как денежных потоков<sup>1</sup> или как процессов создания фондов и капиталов для осуществления различных расходов<sup>2</sup>, при которых не ставится задача разделения сущности явления и его внешних форм проявления.

Таким образом, финансы – термин, в определении которого на сегодняшний день нет единой точки зрения. Разнообразие толкования финансов объясняется разными задачами использования этого понятия (академический или прикладной подход), различными философскими и экономическими школами.

Не отрицая возможности существования иных точек зрения, авторы настоящего учебника считают, что приведенное выше определение финансов, которое отражает их распределительный характер путем формирования и использования денежных доходов, поступлений и накоплений субъектов хозяйствования, государства и муниципальных образований, позволяет наиболее системно рассматривать финансовые отношения, возникающие между различными экономическими субъектами.

Признавая финансы совокупностью объективно существующих экономических отношений, следует рассмотреть их функции – специфические способы выражения присущих финансам свойств<sup>3</sup>. В публикациях российских экономистов наблюдается большое разнообразие в определении количества и названий этих функций. В частности, ряд авторов (В. В. Иванов, Л. А. Дробозина, А.М. Бабич и Л. Н. Павлова) называют регулируемую<sup>4</sup>,

---

<sup>1</sup> См.: Экономическая теория / Под ред. А. Г. Грязновой, Т. В. Чечелевой. – М.: Экзамен, 2003. – С. 494.

<sup>2</sup> См.: Энциклопедия Британика: «Finance – the process of raising funds or capital for any kind of expenditure».

<sup>3</sup> См.: Финансы / Под ред. В.М. Родионовой. – С. 22, 428.

<sup>4</sup> См.: Финансы / Под ред. В. В. Ковалева. – С. 11–13.

стабилизационную функции<sup>1</sup>, функции планирования, организации, воспроизводства<sup>2</sup>. Нередко они рассматриваются как частный случай распределения, но чаще речь идет не о функциях финансов как абстрактного понятия, а о функциях государства, связанных с использованием финансов. А. М. Александров и Э. А. Вознесенский разделяли распределительную функцию финансов на две: формирование денежных фондов (процесс перераспределения) и их использование (процесс, опосредованный актами купли-продажи)<sup>3</sup>. Тем не менее большинство российских ученых полагают, что сущность финансов выражается через *распределительную и контрольную функции*.

Одной из отличительных черт финансов является их участие в процессе распределения. *Распределительную функцию* выделяют не только российские, но и многие зарубежные (применительно к государственным финансам)<sup>4</sup> авторы.

Участие финансов в распределении и перераспределении стоимости валового внутреннего продукта, доходов от внешнеэкономической деятельности, части национального богатства приведено на рис. 1.1<sup>5</sup>. Стоимость валового внутреннего продукта как результат валового производства без учета промежуточного потребления распадается на первичные доходы (прибыль, доходы от собственности, косвенные налоги, заработная плата, смешанные доходы) и амортизацию<sup>6</sup> (I), которые в первую очередь образуют финансовые ресурсы организаций, государства и домохозяйств.

---

<sup>1</sup> См.: Финансы / Под ред. проф. Л. А. Дробозиной. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999. – С. 18–21.

<sup>2</sup> См.: Бабич А.М., Павлова Л.Н. Финансы: – М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2000. – С. 17–28.

<sup>3</sup> См.: Вознесенский Э. А. Финансы как стоимостная категория. – С. 122–127; Финансы / Под ред. А. М. Ковалевой. – М.: Финансы и статистика, 2001. – С. 15.

<sup>4</sup> Например, Р. У. Рефьюз (См.: Вопросы бюджетно-налогового федерализма в России и США (Материалы российско-американских семинаров). – М.: Агентство США по международному развитию, 1996. – С. 38).

<sup>5</sup> Для упрощения схемы расчеты с остальными странами отражены только в части поступлений от внешнеэкономической деятельности, не отражен также процесс перераспределения денежных доходов и поступлений между уровнями бюджетной системы.

<sup>6</sup> Выделение первичных доходов и амортизации является финансовыми операциями.

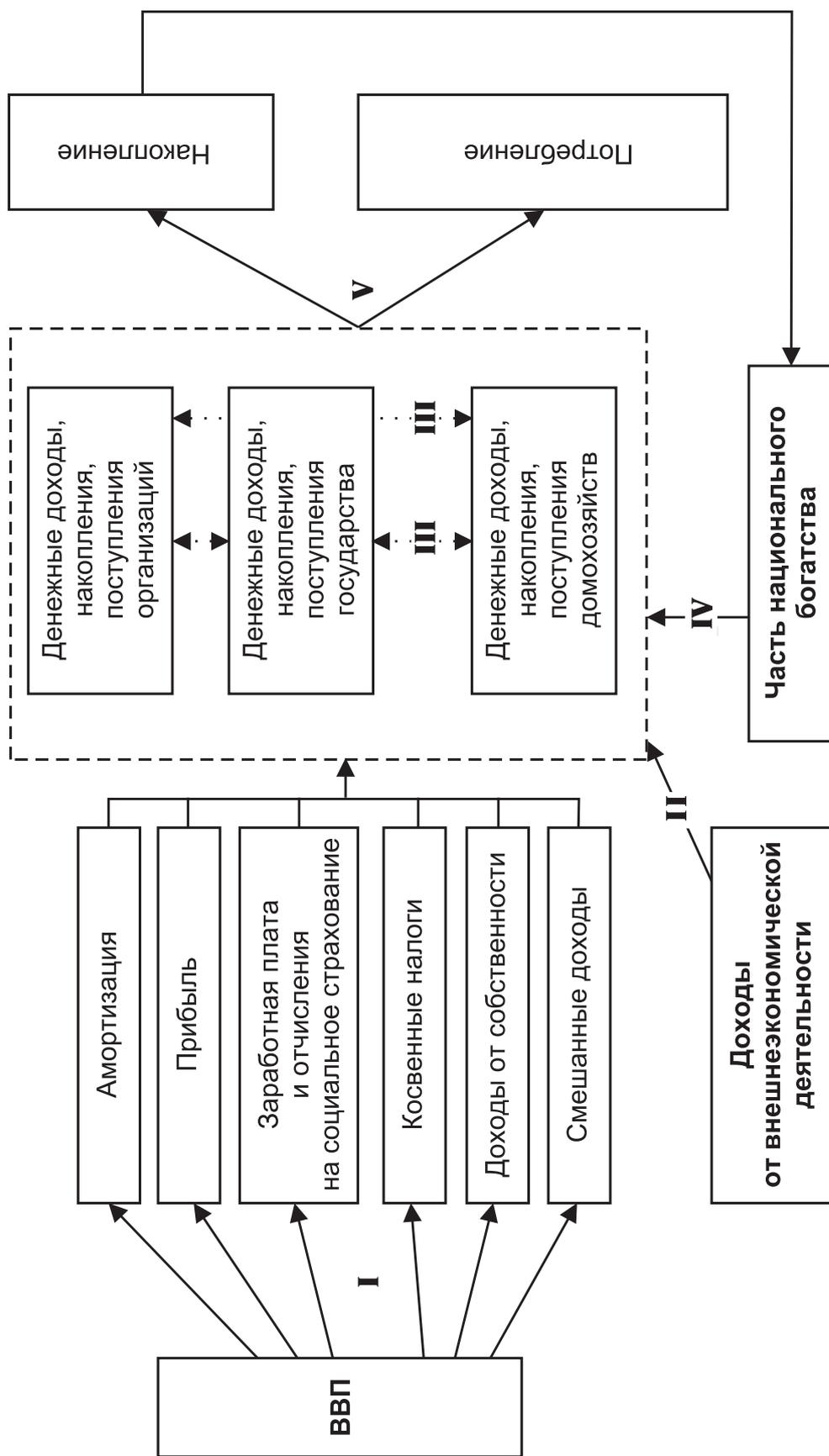


Рис. 1.1. Участие финансов в процессе распределения

В формировании денежных доходов экономических субъектов участвуют также поступления, связанные с внешнеэкономической деятельностью (от внешней торговли и внешних заимствований, дивиденды по ценным бумагам иностранных эмитентов, пенсии и другие поступления) (II).

Процесс перераспределения затрагивает движение средств между экономическими субъектами<sup>1</sup> (III). Перераспределение происходит: во-первых, через бюджетную систему – поступление в бюджет прямых налогов с прибыли организаций, доходов физических лиц; государственные и муниципальные заимствования; денежные перечисления организациям, домохозяйствам в порядке расходования бюджетных средств (ассигнования, субсидии, субвенции, пенсии и т.п.); во-вторых, через финансовый рынок – привлечение средств путем выпуска ценных бумаг, размещения долей и паев, кредитных договоров и займов одними экономическими субъектами и одновременное размещение временно свободных денежных средств в соответствующие активы другими субъектами; поступление дивидендов, процентов; страховые взносы и страховые возмещения (выплаты).

В процессе распределения и перераспределения участвует и часть национального богатства (накопления прошлых лет: сбережения, амортизационные отчисления, выручка и поступления от продажи имущества и т.п.) (IV).

Сформированные доходы и накопления экономические субъекты используют в целях потребления (например, расходы организаций социальной сферы), а также направляются для дальнейшего накопления (инвестиции и сбережения) (V).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что участие финансов в распределении и перераспределении вновь созданной стоимости и частично стоимости прошлых лет – это весьма сложный процесс, характеризующийся большой мобильностью создаваемых и расходуемых денежных доходов.

Этот процесс охватывает не только распределение и перераспределение стоимости в денежной форме между организациями, государством и домохозяйствами, но и между уровнями государственной власти и местного самоуправления, между организациями разных сфер и видов деятельности, между отдельными

---

<sup>1</sup> Здесь рассматриваются денежные поступления, в системе национальных счетов для их обозначения используется термин «трансферт».

социальными группами, между территориями и отраслями, внутри отраслей и даже хозяйств. Наконец, механизм денежных накоплений позволяет говорить о распределении во времени (в частности, создание резервов в благоприятные периоды и их расходование при наступлении неблагоприятных событий).

При характеристике распределительной функции финансов важно иметь в виду, что хотя процесс распределения стоимости является производным от процесса ее создания, тем не менее, от того, как будет распределена стоимость, зависит новый производственный цикл. Игнорирование объективных экономических закономерностей при организации финансовых отношений чревато негативными последствиями для экономической системы в целом. Поскольку в распределении участвуют все хозяйствующие субъекты, возможно, изменяя его количественные пропорции, воздействовать на экономические и социальные процессы. Тем не менее, данный факт не дает оснований выделять регулирующую функцию финансов, поскольку само регулирование осуществляет государство, используя свойства распределительной функции финансов.

Тесно связана с распределительной *контрольная функция*. По мнению В. М. Родионовой, финансы обладают свойством *количественно* отображать воспроизводственный процесс в целом и различные его фазы, благодаря чему способны постоянно «сигнализировать» о том, как складываются распределительные пропорции, обеспечивается ли непрерывность воспроизводственного процесса<sup>1</sup>. Информацию о возможных неблагоприятных экономических событиях можно получить через такие финансовые показатели, как индексы фондовых бирж, динамика рентабельности хозяйств, бюджетных доходов, в том числе налоговых, государственного долга, бюджетного дефицита и многие другие. Правильный выбор финансовых показателей для оценки экономического состояния позволяет принимать эффективные управленческие решения. При этом не следует отождествлять контрольную функцию финансов и финансовый контроль, поскольку осуществление финансового контроля – это функции соответствующих органов (институтов), а не абстрактного понятия, под которым в данной главе понимаются финансы.

---

<sup>1</sup> См.: Финансы / Под ред. В. М. Родионовой. – С. 21.

Итак, обе функции финансов проявляются в процессе формирования и использования финансовых ресурсов, источники, состав, критерии классификации, основные направления использования которых рассматриваются в следующем параграфе.

## 1.2. Финансовые ресурсы

Финансы являются частью экономических отношений в обществе, однако на практике мы имеем дело не с абстрактными отношениями, а с реальными денежными средствами. Распределение и перераспределение стоимости с помощью финансов сопровождается движением денежных средств в форме доходов, поступлений и накоплений, составляющих в совокупности *финансовые ресурсы*, которые являются *материальными носителями финансовых отношений*.

При широком использовании термина «финансовые ресурсы» толкование его различно. В России он впервые был применен при составлении первого пятилетнего плана страны, в состав которого входил баланс финансовых ресурсов.

В более общем смысле «ресурс» в словарях рассматривается как запас, выступающий источником удовлетворения потребностей, формирования фондов. Поскольку финансы представляют собой экономические отношения, опосредованные деньгами, очевидно, что под финансовыми ресурсами понимаются только такие ресурсы, которые имеют денежную форму, в отличие от материальных, трудовых, природных и прочих ресурсов. Таким образом, можно сделать первый вывод о том, что финансовые ресурсы существуют только *в денежной форме*.

Однако финансовые ресурсы – это не вся сумма денежных средств, используемых органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также субъектами хозяйствования. Помимо финансовых ресурсов в денежной форме также функционируют кредитные ресурсы, личные денежные доходы населения и т.п. Поэтому важным является выделение таких признаков финансовых ресурсов, которые позволят их вычлени из общего объема денежных средств.

В любом обществе финансовые ресурсы не существуют сами по себе, они всегда имеют собственника либо лицо, которому собственником делегированы права ими распоряжаться. Финансовые ресурсы не могут быть вне отношений собственности.

И только та часть денежных средств, которая находится *в собственности или распоряжении субъектов хозяйствования или органов государственной власти и органов местного самоуправления* и обслуживает процесс общественного воспроизводства, относится к финансовым ресурсам.

Их принадлежность конкретному субъекту хозяйствования или органам государственной власти и местного самоуправления позволяет отделить их от не вовлеченной в процесс общественного воспроизводства части денежных доходов и накоплений населения.

Однако не все денежные средства субъектов хозяйствования можно отнести к финансовым ресурсам, а лишь те, которые опосредуют процессы производства товаров, оказания различного рода услуг или используются для финансирования функций органов государственной власти и местного самоуправления.

Отсюда вытекает следующий признак финансовых ресурсов — *они всегда используются на цели расширенного воспроизводства, социальные нужды, материальное стимулирование работающих, удовлетворение других общественных потребностей.*

Таким образом, под **финансовыми ресурсами** понимаются *денежные доходы, накопления и поступления, находящиеся в собственности или распоряжении субъектов хозяйствования или органов государственной власти и местного самоуправления и используемые ими на цели расширенного воспроизводства, социальные нужды, материальное стимулирование работающих, удовлетворение других общественных потребностей*<sup>1</sup>.

К источникам формирования финансовых ресурсов принято относить стоимость валового внутреннего продукта, часть национального богатства и поступления от внешнеэкономической деятельности.

Часть национального богатства вовлекается в хозяйственный оборот в виде переходящих остатков бюджетных средств; средств от продаж части золотого запаса страны; выручки от реализации излишнего, конфискованного и бесхозного имущества, доходов от приватизации и др. От внешнеэкономической деятельности поступают финансовые ресурсы в виде доходов от внешнеторговых операций, внешних государственных заимствований, иностранных инвестиций и т.п.

---

<sup>1</sup> См.: Финансы / Под ред. В.М. Родионовой. — С. 10, 35.

***Виды финансовых ресурсов** – это те конкретные формы доходов, поступлений и накоплений, которые образуются у субъектов хозяйствования и субъектов власти в результате финансового распределения. Ими являются: амортизационные отчисления, прибыль организации, налоговые доходы, страховые платежи и т. п.*

На состав источников финансовых ресурсов субъектов хозяйствования будут оказывать влияние сфера деятельности (материальное производство или непроизводственная сфера), способ ведения хозяйства, т.е. преследует ли организация извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеет такой цели и не распределяет полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации), организационно-правовая форма, отраслевые особенности и т.п.

***Финансовые ресурсы коммерческой организации** – это денежные доходы, накопления и поступления, находящиеся в собственности или распоряжении организации и предназначенные для выполнения финансовых обязательств, обеспечения воспроизводственных затрат, социальных потребностей и материального стимулирования работающих.*

К основным источникам формирования финансовых ресурсов коммерческой организации относятся:

- выручка от реализации продукции, работ и услуг;
- выручка от прочей реализации (например, выбывших основных фондов, производственных запасов и т.п.);
- внереализационные доходы (полученные штрафы, дивиденды и проценты по ценным бумагам и др.);
- бюджетные средства;
- средства, поступившие в порядке перераспределения финансовых ресурсов внутри вертикально-интегрированных структур и отраслей.

*Видами финансовых ресурсов коммерческой организации будут выступать прибыль от реализации товаров (работ или услуг), от реализации имущества, сальдо доходов и расходов от внереализационных мероприятий, амортизационные отчисления, резервные и аналогичные им фонды, образованные за счет прибыли прошлых лет.*

*Направлениями использования финансовых ресурсов коммерческой организации являются: платежи в бюджеты разного уровня и вне-*

бюджетные фонды, уплата процентов за пользование кредитом, погашение ссуд, страховые платежи, финансирование капитальных вложений, увеличение оборотных средств, финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполнение обязательств перед собственниками коммерческой организации (например, выплата дивидендов), материальное поощрение работников предприятия, финансирование их социальных нужд, благотворительные цели, спонсорство и т.п.

**Финансовые ресурсы некоммерческой организации** – это денежные доходы, поступления и накопления, используемые для осуществления и расширения уставной деятельности организации. Организационно-правовая форма и вид деятельности некоммерческой организации будут оказывать влияние на состав источников финансовых ресурсов, а также на механизм их формирования и использования.

К основным источникам финансовых ресурсов некоммерческих организаций относятся:

- взносы учредителей и членские взносы;
- доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;
- бюджетные средства;
- безвозмездные перечисления физических и юридических лиц;
- прочие источники.

Видами финансовых ресурсов некоммерческих организаций выступают бюджетные средства, безвозмездные перечисления юридических и физических лиц, включая гранты, прибыль, амортизационные отчисления (кроме бюджетных учреждений), резервные и аналогичные им фонды (кроме бюджетных учреждений) и т.п.

С 2007 г. в Российской Федерации часть денежных средств, которые некоммерческие организации получают в виде безвозмездных перечислений физических и юридических лиц (пожертвований), принимает форму целевого капитала<sup>1</sup>.

Финансовые ресурсы некоммерческой организации используются для реализации основной цели ее создания. Это могут быть рас-

---

<sup>1</sup> См. статью 2 Федерального закона от 30.12.2006 № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций».

ходы, связанные с оплатой труда служащих, эксплуатацией помещения, приобретением оборудования, платежи в бюджеты и государственные внебюджетные фонды, капитальные вложения, капитальный ремонт зданий и сооружений и т.п.

Кроме субъектов хозяйствования, ведущих свою деятельность как юридическое лицо, предпринимательскую деятельность могут осуществлять и индивидуальные предприниматели, у которых также формируются финансовые ресурсы.

*Источниками финансовых ресурсов индивидуальных предпринимателей* выступают личные сбережения и доходы, полученные ими в результате осуществления хозяйственной деятельности. Кроме того, предприниматели могут привлекать для осуществления своей деятельности заемные средства.

*Финансовые ресурсы индивидуальных предпринимателей* используются на расширение дела, платежи в бюджет и государственные внебюджетные фонды, расходы по оплате труда наемных работников, благотворительные взносы и пожертвования и т.п. Если предпринимательская деятельность прекращается, все полученные доходы направляются на личное потребление предпринимателя.

*Источниками финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов государственной власти и местного самоуправления,* выступают валовой внутренний продукт, часть стоимости национального богатства и поступления от внешнеэкономической деятельности.

Валовой внутренний продукт является основным источником формирования государственных и муниципальных финансовых ресурсов. Но иногда, например, в периоды экономического кризиса или наступления чрезвычайных обстоятельств (революции, войны, крупные стихийные бедствия и т.п.) в качестве источника государственных и муниципальных финансовых ресурсов может выступать ранее накопленное национальное богатство.

*Финансовыми ресурсами органов государственной власти и местного самоуправления являются:*

- налоговые доходы (налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, единый социальный налог и др.);
- неналоговые доходы (дивиденды по акциям, находящимся в государственной и муниципальной собственности, доходы от сдачи государственного и муниципального имущества в аренду,

проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов (бюджетных ссуд) и т.п.);

- безвозмездные перечисления (от бюджетов других уровней, государственных внебюджетных фондов и др.);
- другие доходы.

*Использование финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов государственной власти и местного самоуправления, непосредственно связано с функциями государства: экономической, социальной, управленческой, укрепления обороноспособности; посредством финансовых ресурсов обеспечиваются важные потребности общества в области развития экономики, финансирования социальной сферы, осуществления государственного и муниципального управления, укрепления обороноспособности страны и т.п.*

Формирование и использование финансовых ресурсов осуществляется в *фондовой* или *нефондовой форме*. Фондовая форма предопределена потребностями органов государственной власти и местного самоуправления, нуждающихся в финансовых ресурсах для обеспечения своего функционирования, и некоторыми потребностями субъектов хозяйствования, осуществляющих расширенное воспроизводство. При формировании и использовании их финансовых ресурсов используются как фонды многоцелевого назначения, так и узкоцелевые.

Финансовые фонды имеют следующие *черты*:

- это обособившаяся часть, выделившаяся из общей суммы денежных средств;
- в результате обособления денежный фонд начинает функционировать самостоятельно, причем эта самостоятельность относительна, происходит постоянное пополнение и использование средств;
- всегда создается для финансирования какой-либо цели, причем цели могут быть разного порядка, широкие и узкие;
- имеет правовое обеспечение, в котором регулируются вопросы порядка его образования и использования.

Фондовая форма образования и использования финансовых ресурсов имеет преимущества по сравнению с нефондовой. Формирование обособленно функционирующих финансовых фондов с четкой регламентацией порядка их формирования и использования обеспечивает концентрацию финансовых ресурсов для выполнения неотложных задач, позволяет эффективнее

управлять ими и облегчает контроль за их формированием и использованием. Однако если ранее фондовая форма была основной, то в условиях рынка в фондовой форме формируются и используются в основном финансовые ресурсы органов государственной власти и местного самоуправления. К таким фондам относят *бюджеты соответствующих уровней и внебюджетные фонды*. Форма использования финансовых ресурсов субъектов хозяйствования в настоящее время в меньшей степени регламентирована государством. Порядок использования финансовых ресурсов коммерческими организациями определяется их учредительными документами, и поэтому здесь возможно сочетание фондовой и нефондовой форм. Часть ресурсов субъектов хозяйствования может быть направлена на образование фондов целевого назначения (например, экономического стимулирования, резервных фондов). Использование финансовых ресурсов на выполнение финансовых обязательств перед бюджетами разных уровней, государственными внебюджетными фондами, банками, страховыми организациями, уплата штрафных санкций осуществляется в нефондовой форме.

### **1.3. Финансовая система**

Финансовые отношения очень многообразны, и для дальнейшего изучения необходимо их классифицировать, разделив на отдельные группы, которые будут иметь сходные свойства, отличаться однородностью, и систематизировать, выявив взаимосвязи между составными элементами.

Во всей своей совокупности это многообразие финансовых отношений образует не простое слагаемое элементов, а систему, являющуюся органической совокупностью взаимодействующих между собой элементов, все структурные подразделения которой связаны между собой. Несмотря на то, что каждый элемент в финансовой системе относительно самостоятелен, выполняет только ему присущие специфические функции, тем не менее, все элементы взаимодействуют как между собой, так и с другими системами, и на практике эти взаимосвязи имеют важное значение. Кроме того, все многообразие финансовых отношений в обществе обладает органической целостностью, способной к развитию.

В процессе выделения составных частей финансовых отношений необходимо найти верный классификационный признак их деления на структурные группы, подгруппы, в соответствии с научным критерием. Первым таким критерием является роль субъекта в общественном воспроизводстве, которая определяет способы организации финансов, наличие, порядок образования и использования финансовых ресурсов и финансовых фондов. Именно в соответствии с ролью в общественном воспроизводстве у субъектов финансовых отношений имеются различия в потребностях в необходимых им финансовых ресурсах. Так, непосредственные участники общественного воспроизводства – организации и граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью, производят товары, занимаются оказанием различного рода услуг. Для осуществления своей деятельности им необходимы финансовые ресурсы, которые обеспечили бы процесс производства нужной суммой денежных средств. Для субъектов хозяйствования будут характерны финансовые отношения, обеспечивающие непрерывность процесса производства товаров и оказания услуг: осуществление капитальных вложений, амортизационные отчисления, восполнение недостатка оборотных средств и др. Органам государственной власти и органам местного самоуправления финансовые ресурсы необходимы для выполнения своих функций – экономической, социальной, политической, для финансирования конституционных прав граждан и др. И для этой группы финансовых отношений, которые обеспечивают финансовыми ресурсами выполнение функций органов государственной власти и местного самоуправления, будут характерны другие формы и методы организации финансов.

Таким образом, первым классификационным признаком, в соответствии с которым все многообразие финансовых отношений подразделяется на составные части, является *роль субъекта в общественном воспроизводстве*, в соответствии с чем все финансовые отношения подразделяются на две большие группы, называемые *сферами финансовой системы*, – *финансы субъектов хозяйствования*, а также *государственные и муниципальные финансы*.

Финансовые отношения в обществе, которые объединяются в группу с похожими свойствами, существуют объективно, поскольку порождены потребностями общества на определенной ступени его исторического развития. Вместе с тем на название сфер и звеньев финансовой системы отдельного государства, на ее состав,

на наличие в ней тех или иных элементов финансовых отношений влияет государство, которое устанавливает так называемые организационно-правовые формы функционирования финансовых отношений. Государство в соответствующем законодательстве устанавливает конкретные их виды, определяет названия сфер и звеньев финансовой системы, осуществляет различные виды и методы регулирования, иногда устанавливает запреты на определенные виды финансовых отношений. Например, в бывшем Советском Союзе была запрещена предпринимательская деятельность граждан, поэтому в финансовой системе не присутствовали в качестве отдельного звена финансовые отношения граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью.

Поэтому далее сначала будут рассмотрены общие подходы к функционированию финансовой системы как совокупности всех финансовых отношений, приведены общие группы финансовых отношений, а затем рассмотрены сферы и звенья финансовой системы Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В общем виде финансовая система представлена на рис 1.2. Она определяется как *совокупность взаимосвязанных между собой сфер и звеньев финансовых отношений*.

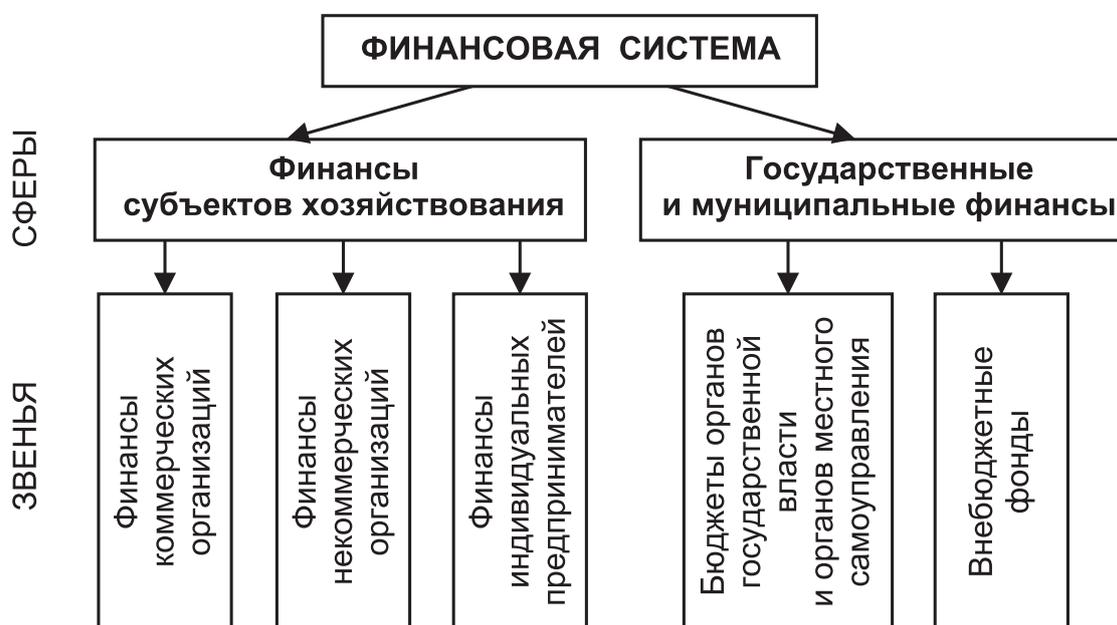


Рис. 1.2. Сферы и звенья финансовой системы

Наличие именно этих сфер в составе финансовой системы объективно обусловлено, поскольку в любом обществе есть субъекты хозяйствования, обеспечивающие рынок товарами и услугами, и любому государству нужны финансовые ресурсы для осуществления своих функций.

Каждая сфера финансовой системы в свою очередь также имеет структурные элементы и подразделяется на *звенья*. *Финансы субъектов хозяйствования* выступают исходной сферой финансовой системы, именно в этой сфере происходит формирование первичных финансовых ресурсов и начинаются процессы распределения и перераспределения стоимости. Финансы субъектов хозяйствования при всем своем многообразии обеспечивают процесс производства товаров и оказания услуг, постоянного восполнения и увеличения производственных фондов и фондов непромышленного назначения. Дальнейшая группировка финансовых отношений внутри сферы финансов субъектов хозяйствования осуществляется в зависимости от характера деятельности субъекта, который оказывает влияние на источники формирования финансовых ресурсов, порядок использования средств.

Часть организаций в качестве основной цели своей деятельности преследуют извлечение прибыли, они являются коммерческими. Помимо коммерческих организаций, для нормального функционирования общества необходимы организации для удовлетворения потребностей населения в образовательных, культурных, научных, благотворительных и других общественно необходимых благах. Такие организации, как правило, не преследуют получения прибыли в качестве основной цели деятельности и не распределяют полученную прибыль между участниками; финансовые ресурсы им необходимы для осуществления уставной деятельности, соответственно это оказывает влияние и на состав финансовых отношений, участником которых являются такие организации.

Кроме юридических лиц участниками товарного производства могут выступать и граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

Таким образом, внутри *сферы финансов субъектов хозяйствования* выделяют группы финансовых отношений в соответствии с *характером деятельности субъектов*. Сфера финансов субъектов хозяйствования подразделяется на следующие звенья: *финансы*

*коммерческих организаций, финансы некоммерческих организаций, финансы индивидуальных предпринимателей.*

Субъекты хозяйствования образуются и действуют в определенных организационно-правовых формах, закрепленных законодательством<sup>1</sup>. Специфика организационно-правовой формы также будет накладывать отпечаток на порядок формирования и использования финансовых ресурсов субъектов хозяйствования, образование тех или иных финансовых фондов. Так, в звене финансов коммерческих организаций организационно-правовая форма влияет на порядок формирования уставного капитала, на распределение прибыли между участниками, на степень финансовой ответственности перед другими субъектами, в некоторых коммерческих организациях нормативно-правовыми актами предусмотрено создание специальных финансовых фондов (например создание резервного фонда акционерными обществами).

Организационно-правовые формы некоммерческих организаций также оказывают влияние на организацию финансов, например, на порядок формирования и использования финансовых ресурсов, на наличие в их составе членских взносов, бюджетных средств, на право использования заемных средств и т.п.

В соответствии с организационно-правовой формой в составе финансов коммерческих организаций выделяются: *финансы акционерных обществ (открытых и закрытых), финансы хозяйственных товариществ, финансы обществ с ограниченной ответственностью, финансы производственных кооперативов, финансы государственных и муниципальных унитарных предприятий.* Особое место среди них занимают *финансы государственных и муниципальных унитарных предприятий.* Финансовые ресурсы унитарных предприятий находятся в государственной и муниципальной собственности, а унитарное предприятие распоряжается ими лишь на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Несмотря на то, что финансы унитарных предприятий находятся в государственной или муниципальной собственности, тем не менее, они не входят в состав сферы государственных и муниципальных финансов, поскольку финансовые отношения этих организаций аналогичны финан-

---

<sup>1</sup> Организационно-правовые формы функционирования субъектов хозяйствования определены Гражданским кодексом Российской Федерации (ГК РФ).

совым отношениям других коммерческих организаций. Кроме того, при создании таких организаций происходит определенное имущественное обособление передаваемых им финансовых ресурсов; оно предполагает не только организационное выделение соответствующих денежных средств, но и признание принадлежности передаваемых средств конкретной организации с наделением последней совокупностью прав и обязанностей по их управлению.

В составе *финансов некоммерческих организаций* в соответствии с организационно-правовой формой выделяют *финансы учреждений, финансы потребительских кооперативов, финансы общественных и религиозных организаций (объединений), финансы фондов и т.п.*

Отдельное место в звене финансов некоммерческих организаций занимают финансы *бюджетных учреждений*, прежде всего потому, что именно бюджетные учреждения обеспечивают население необходимыми социальными услугами в сфере образования, здравоохранения и т.п. Специфика функционирования финансов бюджетных учреждений обусловлена тем, что одним из основных источников их финансовых ресурсов являются бюджетные средства, именно это обеспечивает тесную взаимосвязь финансов бюджетных учреждений со сферой государственных и муниципальных финансов; механизм функционирования их финансовых ресурсов дополнительно регламентируется бюджетным законодательством<sup>1</sup>. Более того, поскольку именно бюджетные учреждения обеспечивают потребности населения в социальных услугах, в некоторых учебниках особенности организации финансов бюджетных учреждений, ввиду их специфики, рассматриваются вместе с общими вопросами функционирования государственных финансов и финансирования социальной политики государства<sup>2</sup>. Тем не менее финансы бюджетных учреждений входят в состав финансов субъектов хозяйствования, поскольку при их создании и функционировании по аналогии с унитарными предприятиями происходит обособление имущества и финансовых ресурсов, а также наделение бюджетного учреждения правом распоряжения этим имуществом (правом оперативного управления).

---

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс РФ (БК РФ), ст. 6, 69.1, 70, 161, 221.

<sup>2</sup> См.: Финансы / Под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. — М.: Перспектива, 2000. — С. 364

Звено финансов индивидуальных предпринимателей появилось в составе финансовой системы нашей страны сравнительно недавно, так как лишь с началом рыночных преобразований граждане Российской Федерации получили право заниматься предпринимательской деятельностью в качестве индивидуальных предпринимателей. Под предпринимательской деятельностью понимается самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке<sup>1</sup>.

В настоящее время индивидуальными предпринимателями могут выступать юристы, врачи, детективы, фермеры, граждане, осуществляющие свою деятельность в сфере розничной торговли, и т.д. Их финансовые отношения специфичны, поскольку в хозяйственный оборот предпринимателей вовлекаются их личные доходы и накопления, и наоборот, предпринимательский доход может использоваться не только на ведение и расширение дела, но и на личное потребление.

В огромной совокупности финансовых отношений, характерных для любой страны, есть сфера, обусловленная функционированием органов государственной власти и местного самоуправления. Объективная потребность в данной сфере связана с тем, что органам государственной власти и местного самоуправления<sup>1</sup> требуются финансовые ресурсы, необходимые для осуществления их деятельности, для выполнения возложенных на них экономических, социальных и других функций. Поэтому второй сферой финансовой системы являются *государственные и муниципальные финансы*, посредством которых образуются финансовые ресурсы у названных органов. Конституция Российской Федерации, а также Федеральные законы от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 25.09.1997 № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> провозгласили принцип самостоятель-

---

<sup>1</sup> В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 12) органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

<sup>2</sup> В настоящее время эти федеральные законы утратили силу.

ности местного самоуправления. В 1998 г. Федеральным Собранием Российской Федерации была ратифицирована принятая Советом Европы Хартия местного самоуправления, которая вступила в силу на территории Российской Федерации с 1 сентября 1998 г.<sup>1</sup> Местное самоуправление – одно из проявлений народовластия, предполагающее *самостоятельную* деятельность (непосредственно или через органы местного самоуправления) по решению вопросов местного значения исходя из интересов населения, исторических и иных местных традиций. Как выражение народовластия местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя РФ. Вследствие этих изменений рассматриваемая сфера финансовых отношений стала называться «государственные и муниципальные финансы», что подчеркивает самостоятельность последних<sup>2</sup>.

Финансовые отношения внутри данной сферы обладают возможностью оказывать влияние на другие сферы и звенья финансовой системы, воздействовать на объем и структуру общественного производства, осуществлять регулирование отраслевых и территориальных пропорций. Внутри этой сферы выделение структурных элементов зависит от *формы организации* государственных и муниципальных финансовых ресурсов в стране.

Любые органы государственной власти и местного самоуправления не могут существовать без формирования и использования соответствующих *бюджетов*, в которых аккумулируются финансовые ресурсы для финансирования возложенных на эти органы функций. При этом бюджеты всегда имеют многоцелевое назначение. Кроме того, в некоторых странах в распоряжении органов власти имеются другие финансовые фонды, как правило, узкоцелевые, используемые в качестве дополнительного источника финансирования тех или иных расходов. Такие фонды образуются вне бюджетов и называются *внебюджетными фондами*, создаются они, как правило, для финансирования отдельных расходов – социальной защиты граждан, первооче-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления».

<sup>2</sup> До этих преобразований в обществе данная сфера финансовой системы называлась «государственные финансы». (см.: Финансы / Под ред. В.М. Родионовой. – С. 218.

редных экономических и экологических мероприятий. Таким образом, в составе сферы государственных и муниципальных финансов выделяют следующие звенья: *бюджеты органов государственной власти и местного самоуправления, внебюджетные фонды.*

В составе сферы *государственных и муниципальных финансов* применительно к России можно выделить следующие организационные формы бюджетов, которые соответствуют уровню власти либо местного самоуправления: *федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ (региональные бюджеты) и местные бюджеты.*

*Федеральный бюджет* является основным инструментом перераспределения валового внутреннего продукта, созданного в масштабах государства. На федеральном уровне происходит формирование основных направлений бюджетной политики в стране, определяются основные принципы построения межбюджетных отношений.

Различия в статусе разных субъектов РФ (республик в составе РФ, краев, областей и т.д.), определенных Конституцией Российской Федерации, определяют различные виды бюджетов субъектов РФ. К ним относятся республиканские бюджеты республик в составе России, краевые бюджеты, областные бюджеты, областной бюджет автономной области, окружные бюджеты автономных округов и городские бюджеты городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга. В настоящее время в результате объединения ряда субъектов РФ общее количество бюджетов субъектов Федерации составляет 83.

Третий уровень бюджетной системы Российской Федерации – местные бюджеты. В связи с введением в действие Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающего двухзвенную структуру муниципальных образований, изменилась и структура бюджетной системы Российской Федерации. В настоящее время в Российской Федерации в соответствии со ст.10 Бюджетного кодекса Российской Федерации функционирует два звена местных бюджетов: первое звено – бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга; второе звено – бюджеты городских и сельских поселений.

В финансовой системе бывшего Советского Союза, куда вошла и Россия (бывшая РСФСР), не существовало *внебюджетных фондов* как самостоятельного звена государственных финансов. Бюджет государственного социального страхования, который формировался с 1938 г., входил в состав Государственного бюджета СССР. Переход к рыночным отношениям привел к появлению нового звена финансовой системы – внебюджетных фондов. В 1990-х гг. в условиях возрастающих социальных рисков, а также в соответствии с требованиями международного права, средства государственного социального страхования были выделены из состава бюджетной системы. Таким образом, были созданы Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, фонды обязательного медицинского страхования и Государственный фонд занятости населения Российской Федерации (который был упразднен в 2001 г.).

Кроме того, в 1990-х гг. было создано множество внебюджетных фондов экономического назначения на всех уровнях управления, появились дорожные фонды, экологические фонды, фонды финансирования жилищного строительства и т. п. Введенный в действие Бюджетный кодекс РФ внес существенные изменения, касающиеся состава внебюджетных фондов, механизма их формирования и использования. Так, в настоящее время в России функционируют только Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, средства которых используются в качестве дополнительного источника финансирования социального обеспечения населения.

*Пенсионный фонд Российской Федерации* – фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета, является основной материальной базой пенсионного обеспечения. Это самый крупный из всех государственных внебюджетных фондов, важное место которого в составе финансовой системы Российской Федерации объясняется его социальной значимостью (в России около 35 млн пенсионеров) и большим объемом мобилизуемых в нем финансовых ресурсов.

*Фонд социального страхования Российской Федерации* является вторым среди внебюджетных фондов по объему перераспределяемых финансовых ресурсов; предназначен для осуществления государственных гарантий по социальному обеспечению граждан

в случае временной нетрудоспособности при болезни, инвалидности, рождения и воспитания детей и др.

*Фонды обязательного медицинского страхования* обеспечивают гражданам Российской Федерации возможность бесплатного получения некоторых видов медицинской помощи. В частности, в гарантированный объем бесплатных медицинских услуг включаются: амбулаторно-поликлиническая помощь; скорая медицинская помощь; лечение острых заболеваний; услуги по обслуживанию беременности и родов и т.п.

Одним из основных правовых актов, регламентирующих функционирование государственных внебюджетных фондов в РФ, является Бюджетный кодекс РФ. Он устанавливает общие вопросы функционирования государственных внебюджетных фондов, порядок кассового обслуживания, контроля за их средствами и другие вопросы. Для определения количественных параметров фондов, их доходов и расходов, в Бюджетном кодексе РФ применяется термин «бюджет государственного внебюджетного фонда». В бюджетах соответствующих внебюджетных фондов (Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования) утверждаются общий объем доходов, их состав и структура, направления расходования средств. Бюджеты государственных внебюджетных фондов рассматриваются и утверждаются в форме федеральных законов одновременно с принятием закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Группировка финансовых отношений по сферам и звеньям финансовой системы не остается неизменной, претерпевая изменения под влиянием революционных преобразований, появления новых видов собственности. По мере развития экономики, изменения форм финансовых связей внутри страны и на международной арене, совершенствования методов хозяйствования в обществе также могут появляться новые виды финансовых взаимосвязей. Несмотря на то, что финансовая система — это совокупность объективно существующих финансовых отношений, тем не менее, на состав ее сфер влияют степень развития этих отношений в обществе и развитие научных взглядов по вопросам сущности финансов. Так, в составе финансовой системы СССР в качестве одной из сфер выделялось стра-

хование<sup>1</sup>. Это объяснялось тем, что в тот период страхование рассматривалось в составе финансов как экономической категории. С развитием рыночных отношений в стране развивались и сами страховые отношения, усилилась потребность в страховании в качестве метода страховой защиты имущества и доходов физических и юридических лиц, появились новые виды страхования, произошла демонополизация страхового дела. Поэтому нами поддерживается та точка зрения, что страхование рассматривается в качестве самостоятельной экономической категории, несмотря на тесную связь финансовых и страховых отношений, и не включается в состав финансовой системы Российской Федерации<sup>2</sup>.

Рассмотренные выше сферы и звенья финансовой системы тесно взаимосвязаны. Финансы субъектов хозяйствования взаимодействуют с государственными и муниципальными финансами — при уплате налогов и страховых платежей в бюджеты и бюджеты внебюджетных фондов, при получении бюджетных средств некоторыми организациями для финансирования их деятельности и т.п. Внутри сферы финансов субъектов хозяйствования между организациями существуют взаимосвязи при осуществлении финансовых операций, к которым относятся, например, уплата штрафов, иных санкций, внесение паевых взносов, инвестирование средств, участие в распределении прибыли, получение дивидендов и т. п.

Государственные и муниципальные финансы как сфера финансовой системы также характеризуются тесным взаимодействием структурных звеньев между собой и со сферой финансов субъектов хозяйствования. Так, внутри сферы государственных и муниципальных финансов возникают различные межбюджетные отношения между уровнями бюджетной системы и видами бюджетов. Кроме того, бюджеты взаимодействуют с внебюджетными фондами при передаче средств из бюджета в бюджеты внебюджетных фондов на некоторые целевые расходы, при использовании остатков средств бюджетов внебюджетных фондов на покупку государственных ценных бумаг и др. Существует тесная связь звена бюджетов органов государственной власти и органов

---

<sup>1</sup> См.: Финансы / Под ред. В.М. Родионовой. — С. 20, 167.

<sup>1</sup> См.: Страхование / Под ред. В.В. Шахова. — М.: ЮНИТИ, 1997. — С. 17, 18.

местного самоуправления с финансами бюджетных учреждений, поскольку финансовые ресурсы последних формируются в основном за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ.

Внебюджетные фонды как часть сферы государственных и муниципальных финансов страны имеют взаимосвязи с финансами субъектов хозяйствования – при уплате организациями и индивидуальными предпринимателями страховых взносов, налогов и других платежей и при получении субъектами хозяйствования сумм на определенные виды расходов; с бюджетом – при получении ассигнований на некоторые целевые расходы, а также при использовании средств фондов при наличии активного сальдо для покрытия бюджетного дефицита; с другими внебюджетными фондами – при передаче некоторых средств одним фондом другому.

Специфика каждой сферы и звена финансовой системы определяет не только особенности в составе и структуре финансовых ресурсов, наличии и организационном построении финансовых фондов, но и оказывает влияние на процессы финансового планирования и контроля в разных сферах и звеньях финансовой системы.

Следует отметить, что под термином «финансовая система» в экономической литературе понимается не только совокупность организованных и взаимосвязанных финансовых отношений в обществе, но и совокупность финансовых учреждений в стране<sup>1</sup>, т.е. имеются два значения понятия «финансовая система». В настоящей главе финансовая система рассматривается только как совокупность финансовых отношений. Органы управления финансами будут рассмотрены в главе 3.

### ***Контрольные вопросы***

1. Дайте определение финансам, укажите их специфические черты.
2. Дайте характеристику распределительной и воспроизводительной концепции финансов.

---

<sup>1</sup> См.: Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под общ. ред. А.Г. Грязновой. – М.: Финансы и статистика, 2002. – С. 1021–1023; Финансы / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти. – С. 36.

3. Что является объектом распределительной функции финансов?

4. Каково содержание контрольной функции финансов?

5. Что такое финансовые ресурсы?

6. Перечислите источники и виды финансовых ресурсов субъектов хозяйствования и органов государственной власти и местного самоуправления.

7. Приведите примеры фондовой и нефондовой форм образования и использования финансовых ресурсов.

8. Приведите примеры правовых актов, регламентирующих порядок формирования и использования финансовых фондов в сфере государственных и муниципальных финансов.

9. Дайте определение финансовой системы.

10. Какие новые элементы финансовой системы появились в условиях рыночных преобразований в нашей стране?

### ***Задания для самостоятельной работы***

1. Сравните определения финансов разными авторами по справочной и учебной литературе. Найдите причины расхождений толкования этого термина.

2. Приведите примеры распределения стоимости валового внутреннего продукта, доходов от внешнеэкономической деятельности и части национального богатства, которое происходит с помощью финансов.

3. Нарисуйте схему финансовой системы, покажите на ней взаимосвязи между сферами и звеньями.

---

## Глава 2

# ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА

### 2.1. Содержание и значение финансовой политики

Успешное функционирование и развитие экономики любого государства во многом определяется возможностью реализации государственными и муниципальными органами власти возложенных на них функций по обеспечению экономической стабильности, обороноспособности государства, развитию социальной сферы, повышению уровня жизни населения. Осуществление указанных функций невозможно без формирования финансовой базы деятельности органов власти, регулирования финансовых отношений в обществе, создания финансового механизма их реализации в соответствии с целями экономического развития.

Изменение цели развития экономики обуславливает необходимость изменения финансовых отношений в ее отраслях, сферах деятельности, пересматриваются источники формирования финансовых ресурсов и формы их использования. В этих условиях государство вырабатывает соответствующую *финансовую политику*, представляющую собой совокупность целенаправленных мер государства в области использования финансов с целью определения наиболее эффективных, отвечающих современным условиям мероприятий для создания финансовой основы реализации экономической политики государства.

*Субъектами* финансовой политики являются органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, которые определяют и утверждают основные направления развития финансовых отношений, разрабатывают конкретные пути их организации в интересах субъектов хозяйствования, населения и государства.

*Объектом* финансовой политики является совокупность финансовых отношений и финансовых ресурсов, образующих сферы и звенья финансовой системы государства.

*Содержание финансовой политики* раскрывается в ее структурных элементах, к которым относятся:

- выработка научно обоснованной концепции развития финансов;
- определение основных направлений использования финансов на перспективу и текущий период;
- разработка конкретных путей реализации основных направлений использования финансов на перспективу.

*Выработка научно обоснованной концепции развития финансов* осуществляется с целью выявления объективной потребности в реализации намеченных мероприятий финансовой политики и обоснования изменения существующего механизма реализации финансовых отношений. В современных условиях финансовая политика большинства государств основывается на различных концепциях государственного регулирования экономики. В зависимости от стадии экономического цикла (экономический спад, депрессия (стагнация), оживление, экономический подъем), на которой находится экономика страны, субъекты власти используют сдерживающую или стимулирующую (стабилизационную) финансовую политику.

В условиях экономического спада и депрессии происходят сокращение товарооборота, снижение платежеспособного спроса населения, доходов субъектов хозяйствования, уменьшение инвестиционной активности инвесторов, увеличение уровня безработицы, рост уровня инфляции. На этих стадиях экономического цикла государство использует стабилизационную финансовую политику, которая связана со стимулированием деловой активности субъектов хозяйствования путем снижения налогов и увеличения государственных расходов на поддержку стратегически и социально значимых отраслей экономики. В этих условиях государство мобилизует дополнительные финансовые ресурсы на финансовом рынке, поэтому политике в области управления долговыми обязательствами государства должно уделяться повышенное внимание.

На стадиях экономического оживления и подъема повышается деловая активность субъектов хозяйствования, растет реальный объем их доходов, увеличивается товарооборот, снижается социальная напряженность в обществе. Государство получает возможность увеличивать размер мобилизуемых дохо-

дов, досрочно погашать имеющиеся долговые обязательства, проводить активную инвестиционную и инновационную политику. Финансовая политика в данных условиях имеет сдерживающий характер, что предполагает снижение государственных расходов на стадиях экономического оживления и подъема и усиление налогового бремени на стадии экономического подъема для предотвращения перегрева экономики и снижения темпов экономического роста.

Для достижения стабильности экономического развития функционирование экономики может обеспечиваться на основе действия встроенных стабилизаторов, к которым относится автоматическое изменение налоговых поступлений и трансфертных платежей в зависимости от стадии экономического цикла. Если финансовая политика строится с учетом действия встроенных стабилизаторов, то при ее разработке особое внимание следует уделять составлению прогнозов экономического и социального развития государства, построению моделей развития налоговой и бюджетной систем, внутреннего финансового рынка в зависимости от стадии экономического цикла.

*Определение основных направлений использования финансов на перспективу и текущий период* базируется на целях и задачах экономической политики государства, выделении в составе экономики приоритетных отраслей, определении условий развития социальной сферы, на составе полномочий государственных и муниципальных органов власти в финансово-бюджетной сфере, оценке внутреннего и международного положения государства. Учет этих факторов позволяет разработать финансовую политику, отвечающую условиям экономического развития государства.

*Разработка конкретных путей реализации основных направлений использования финансов* предполагает выработку путей решения поставленных целей и задач, которые будут способствовать реализации основных направлений финансовой политики на определенном отрезке времени. Так, например, если ее задачей является снижение объема государственного долга Российской Федерации, то должны быть определены возможные пути реализации этой задачи, среди которых можно назвать досрочное погашение имеющихся долговых обязательств, снижение объема заимствований на внутреннем и внешнем финансовых рынках,

проведение переговоров с кредиторами о возможности списания части долга. Однако следует учитывать, что разработка механизма осуществления названных мероприятий по управлению государственным долгом Российской Федерации, его правовая регламентация относятся не к финансовой политике, а к ее реализации соответственно в финансовом механизме и нормах финансового права.

Финансовую политику можно классифицировать не только по содержательному признаку, но и по другим критериям:

- *по территориальному критерию* выделяют общегосударственную (федеральную), региональную и местную финансовую политику. Разработка финансовой политики на каждом уровне управления позволяет в дальнейшем обеспечить финансовую основу развития как государства в целом, так и каждого территориального и муниципального образования;

- *по временному критерию* финансовая политика делится на финансовую стратегию и финансовую тактику. *Финансовая стратегия* включает крупномасштабные цели и задачи финансовой политики, оказывающие влияние на развитие общества в целом, реализация которых всегда имеет долговременный характер. В настоящее время к финансовой стратегии относится разработка в условиях экономического спада системы антикризисных мер по стабилизации и дальнейшему развитию экономики государства, включающих снижение налоговой нагрузки на субъекты хозяйствования, особенно в сфере среднего и малого бизнеса; дополнительную финансовую поддержку со стороны государства социально незащищенных и малообеспеченных слоев населения; дальнейшее проведение реформы пенсионного, медицинского и социального страхования в условиях экономического спада; пересмотр и поиск новых источников и механизмов финансирования как экономики в целом, так и приоритетных для государства отраслей, которые определяют специализацию российской экономики в мировой системе хозяйствования и позволяют реализовать национальные конкурентные преимущества<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р, Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2012 года, утвержденные Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1663-р.

*Финансовая тактика* объединяет задачи и мероприятия финансовой политики, которые относятся к определенному этапу экономического развития и должны быть реализованы в конкретном финансовом периоде. Примером финансовой тактики являются снижение налоговых ставок по отдельным видам налогов, совершенствование порядка применения специальных налоговых режимов субъектами малого предпринимательства, расширение возможностей использования ускоренной амортизации технологического оборудования, регулярная индексация социальных выплат, повышение эффективности социальных льгот и гарантий социально незащищенным, малообеспеченным слоям населения. При этом финансовые мероприятия тактического характера должны проводиться в рамках финансовой стратегии и не могут противоречить ей во избежание возникновения отрицательных последствий их воздействия на функционирование финансовой системы и экономики в целом;

- *в зависимости от объектов воздействия* выделяют финансовую политику в сфере финансов субъектов хозяйствования и финансовую политику в сфере государственных и муниципальных финансов. В составе последней можно выделить бюджетную политику и политику в области государственного социального страхования.

*Бюджетная политика государства* – главная составная часть финансовой политики, поскольку она определяет условия и принципы организации финансовых отношений при формировании доходной базы бюджетов, в ходе осуществления бюджетных расходов, при организации межбюджетных отношений. Бюджетная политика непосредственно влияет на размеры и пропорции централизуемых государством финансовых ресурсов и определяет не только текущую структуру расходов бюджетов, но и перспективы использования бюджетных средств для развития экономики и социальной сферы. Кроме того, бюджетная политика предопределяет организацию финансовых отношений между субъектами хозяйствования и государством в ходе осуществления налоговой политики, проведения государственной инвестиционной политики, при выработке бюджетной политики в отношении приоритетных отраслей и видов деятельности. Основные цели и задачи бюджетной политики на текущий финансовый год и среднесрочную перспективу определяются в

ежегодном Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию.

При выработке целей и задач социальной политики государства важное место отводится разработке *политики в области государственного социального страхования* на принципах, соответствующих рыночным условиям хозяйствования. При этом государство оценивает возможную степень участия субъектов хозяйствования в ее проведении, определяет собственные финансовые возможности реализации социальных гарантий населению, корректирует направления развития государственного социального страхования, методы мобилизации и формы расходования средств государственных социальных внебюджетных фондов в соответствии с действующими условиями функционирования экономики. Политика в области государственного социального страхования позволяет сгладить воздействие неблагоприятных факторов, влияющих на трудоспособность населения, стимулировать создание безопасных условий жизни и труда, добиться улучшения состояния здоровья нации и сгладить неблагоприятное воздействие рыночных условий хозяйствования на социально незащищенные слои населения.

Финансовая политика *в сфере финансов субъектов хозяйствования* включает разработку основных мероприятий в области государственной амортизационной политики, развития приоритетных видов деятельности, регулирования деловой активности субъектов хозяйствования в соответствии с целями экономического развития государства.

*Значение финансовой политики* заключается в тех результатах, которые могут быть получены в ходе ее реализации как в течение финансового года, так и в более долгосрочном периоде. В ходе разработки и осуществления целей и задач финансовой политики на ее результативность оказывают влияние следующие *факторы*:

- научный подход к разработке концепции финансовой политики, которая должна отвечать условиям экономического развития государства, стадии экономического цикла и положениям финансовой науки, учитывать закономерности общественного развития;

- прогнозирование возможных последствий реализации предполагаемых мероприятий при определении основных направлений использования финансов на перспективу и текущий пери-

од и в ходе разработки конкретных путей реализации основных направлений использования финансов. Обоснованность выдвигаемых мер и предстоящих решений по финансовым вопросам развития страны должна подкрепляться соответствующими расчетами, позволяющими определить не только общую стоимость затрат государства на реализацию поставленных целей и задач финансовой политики, но и оценить их финансовые последствия;

- учет накопленного опыта в ходе реализации финансовой политики в предшествующем периоде с целью выявления как ее положительных итогов, так и отрицательных последствий, которые могут негативно влиять на дальнейшее развитие экономики государства;

- четкое определение макроэкономических показателей, которые должны служить ориентиром для оценки эффективности финансовой политики, что предполагает проведение финансовой политики, нацеленной на результат;

- учет национальных и географических особенностей, оказывающих непосредственное влияние на результативность политики в области межбюджетных отношений и выбор приоритетов политики в области бюджетных расходов на региональном и муниципальном уровнях;

- комплексный подход при выработке и проведении финансовой политики, предполагающий согласование целей и задач бюджетной политики, политики в области государственного социального страхования, финансовой политики в сфере финансов субъектов хозяйствования, их взаимосвязь. При этом все составляющие элементы финансовой политики должны быть ориентированы на достижение общей цели экономического развития, а сама финансовая политика должна быть согласована и взаимосвязана с другими составляющими экономической политики государства – денежно-кредитной политикой, ценовой политикой, политикой в области страхования, валютной политикой государства;

- многовариантность финансовой политики, строящейся с учетом возможных изменений условий функционирования экономики государства. В современных условиях большое внимание уделяется развитию финансового прогнозирования и среднесрочного финансового планирования, они рассматриваются как инструмент научного предвидения, вариантного анализа, полу-

чения дополнительной информации при разработке финансовой политики;

- учет внутреннего положения и международных позиций государства, которые определяют особенности его экономического развития. Финансовая политика государства строится с учетом конкуренции на мировых рынках, предусматриваются финансовая поддержка собственных производителей и экспортеров, защита интересов национальных компаний за рубежом, возможность привлечения иностранных инвестиций в экономику государства.

Реализация финансовой политики также должна предусматривать рост финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении субъектов хозяйствования, способствовать созданию прочной финансовой основы деятельности органов власти для реализации задач и функций, возложенных на государство, обеспечивать стабильность общественного производства с целью улучшения экономического положения государства и социальной защиты населения.

На построение финансовой политики государства оказывает влияние и тип экономики. Так, в условиях централизованной плановой экономики, при использовании административно-командной системы управления финансовая политика осуществляется с целью максимально возможной мобилизации финансовых ресурсов на макроуровне и подчинения финансово-хозяйственной деятельности субъектов хозяйствования интересам государства. Финансовая политика строится в условиях директивного финансового планирования и централизованного распределения финансовых ресурсов между отраслями экономики и организациями в соответствии с основными показателями государственного плана.

В рыночной экономике основными целями проведения финансовой политики являются сглаживание неблагоприятных последствий рыночных условий хозяйствования для субъектов хозяйствования и населения, обеспечение развития отраслей экономики (например, образования, культуры, национальной обороны) и видов деятельности, которые имеют стратегическое значение, но не могут развиваться в условиях конкурентной среды, достижение баланса финансовых интересов органов государственной власти, органов местного самоуправления, субъектов хозяйствования и населения. Перечисленные цели характерны и для современной финансовой политики Российской Федерации.

## 2.2. Финансовая политика Российской Федерации на современном этапе

Современная финансовая политика является составной частью экономической политики Российской Федерации, основные цели и задачи которой разрабатываются и реализуются Президентом РФ, исполнительными органами государственной власти РФ и утверждаются законодательными органами государственной власти РФ в ходе рассмотрения и утверждения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на очередной финансовый год. Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления строят финансовую политику на соответствующей территории с учетом целей и задач финансовой политики Российской Федерации. Поскольку именно финансовая политика на федеральном уровне является определяющей по отношению к политике, проводимой на региональном и местном уровнях, этот факт обуславливает необходимость рассмотрения ее особенностей на современном этапе.

Финансовая политика Российской Федерации в настоящее время определяется положениями Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, Бюджетного послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике в 2009-2011 годах»<sup>1</sup>, Программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год.

В соответствии с перечисленными документами современная финансовая политика Российской Федерации нацелена на формирование финансовой основы для «перехода от экспортно-сырьевой модели к инновационному социально ориентированному типу экономического развития, создания необходимых предпосылок для поддержания в долгосрочном периоде высоких темпов экономического роста и макроэкономической стабильности»<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 23 июня 2008 г. «О бюджетной политике в 2009-2011 годах».

<sup>2</sup> См. п.1.3, 1.4, 4.2 Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

повышения благосостояния населения. В ее составе главное место отводится *бюджетной политике*, которая играет определяющую роль в формировании финансовой базы развития государства и обеспечении достойных условий жизни для его граждан. Через бюджетную систему РФ проходят средства, эквивалентные более трети ВВП, что позволяет обеспечить финансирование предоставления важнейших государственных и муниципальных услуг и выполнение возложенных на все органы государственной власти и органы местного самоуправления функций. В свою очередь бюджетная политика подразделяется на политику мобилизации доходов в бюджеты, политику в области расходов бюджетов и политику в сфере межбюджетных отношений.

Главной стратегической задачей бюджетной политики РФ на современном этапе является обеспечение условий для поддержания макроэкономической стабильности и долгосрочной сбалансированности бюджетной системы РФ при безусловном финансовом обеспечении проводимых в условиях перехода к новому типу экономического развития структурных реформ, нацеленных на повышение качества жизни населения и реализацию конкурентных преимуществ нашего государства в сферах энергетики, транспорта, аграрного сектора, переработки природных ресурсов и высокотехнологичных производств в мировой экономике. В связи с этим к *основным задачам бюджетной политики РФ* на среднесрочную перспективу относятся:

- активное использование долгосрочного и среднесрочного бюджетного планирования, позволяющего сформулировать стратегические приоритеты бюджетной политики государства исходя из целей и задач экономической политики, оценить объем необходимых финансовых ресурсов для их реализации, определить возможные источники этих ресурсов. Для осуществления этой задачи на практике предусматривается интегрирование краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного бюджетного планирования, в ходе которого все составные части текущей бюджетной политики базируются на ориентирах, выработанных в ходе долгосрочного планирования. В свою очередь долгосрочные финансовые прогнозы должны регулярно корректироваться с учетом фактических условий развития экономики, изменения приоритетных задач и внешних факторов (темпов роста мировой экономики, ситуации на мировых рынках сырья, продовольствия и капитала);

- внедрение программно-целевого метода в бюджетный процесс, предполагающего ориентацию бюджетных расходов на достижение конечных социально-экономических результатов. Для реализации этого принципа необходимо разработать механизм перехода от системы управления бюджетными ресурсами к управлению результатами<sup>1</sup>. На текущем этапе следует обеспечить взаимосвязь между докладами о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, долгосрочными программами, ведомственными целевыми программами и обоснованиями бюджетных ассигнований. При этом каждая программа должна предусматривать конкретные цели ее реализации и показатели оценки их достижения на всех этапах осуществления программы с тем, чтобы своевременно вносить изменения или отказаться от ее реализации при невозможности достижения установленных целей. Кроме того, следует пересмотреть механизм формирования и реализации ведомственных целевых программ, которые должны в основном использоваться для реструктуризации и повышения эффективности исполнения расходных обязательств;

- повышение эффективности использования бюджетных средств, достигаемое как с помощью долгосрочного бюджетного планирования, которое позволяет предупредить необоснованный рост расходов бюджета, так и путем внедрения системы мониторинга эффективности расходов бюджета и оценки эффективности использования бюджетных средств, передаваемых государственным корпорациям, унитарным предприятиям и бюджетным учреждениям;

- завершение перехода от сметного финансирования бюджетных учреждений и прямого предоставления значительной части бюджетных услуг к принципу их оплаты в соответствии с получаемыми обществом результатами. Для реализации этой задачи проводится инвентаризация действующей сети получателей бюджетных средств с точки зрения соответствия их функций и задач государственным нуждам. Предполагается прежде всего

---

<sup>1</sup> Последнее предусматривает замену финансирования затрат государственных и муниципальных унитарных предприятий и бюджетных учреждений на финансирование целевых программ, конкурсные принципы распределения бюджетных ресурсов, расширение практики привлечения негосударственных организаций к выполнению услуг, финансируемых за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ.

осуществить перевод на добровольной основе части бюджетных учреждений, в том числе функционирующих в сферах здравоохранения и образования, в иные организационно-правовые формы (в частности, в автономные учреждения), обладающие большей самостоятельностью в использовании финансовых ресурсов и получающие бюджетные средства за результаты своей деятельности, а также, при поэтапном сокращении бюджетной составляющей их финансирования, активно использовать государственные и муниципальные задания, многолетние государственные и муниципальные контракты, внедрить такие формы финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг, как нормативно-подушевое финансирование и государственный (муниципальный) социальный заказ<sup>1</sup>;

- повышение результативности государственной социальной политики, предусматривающее разработку и реализацию на всех уровнях бюджетной системы целевых программ, направленных на улучшение качества жизни социально незащищенных категорий граждан, в том числе за счет обеспечения доступности и качества государственного образования и здравоохранения, усиление адресности социальной помощи, сокращение дифференциации населения по уровню доходов и имущественной дифференциации;

- совершенствование механизма оплаты труда в бюджетной сфере, обеспечивающее соответствие уровня заработной платы работников этой сферы среднему уровню оплаты труда в коммерческом секторе соответствующей отрасли, повышение производительности труда и качества оказываемых бесплатных социальных услуг. В ходе реализации этой задачи предусматривается внедрение в российскую практику активно используемого за рубежом принципа оплаты труда по результатам, что, в свою очередь, предполагает разработку нормативов, обеспечивающих взаимосвязь заработной платы работников и результатов их деятельности, позволяющих оценить степень эффективности полученных результатов, а также использование разнообразных инструментов контроля эффективности деятельности работников бюджетной сферы;

- формирование механизмов привлечения частного, в том числе иностранного капитала, к осуществлению важнейших

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Бюджетную стратегию РФ на период до 2023 года.

инфраструктурных проектов национального масштаба. Предполагается, что в средне- и долгосрочной перспективе одним из эффективных институтов взаимодействия государства и частного бизнеса станет создание государственно-частных партнерств с целью софинансирования проектов, связанных с развитием инфраструктуры для различных отраслей промышленности и повышением конкурентоспособности российского бизнеса.

Рассматривая отдельно составные части бюджетной политики Российской Федерации, следует остановиться на основных направлениях политики мобилизации денежных средств в бюджеты бюджетной системы РФ, основу которой составляет *налоговая политика*. Проведение в нашей стране налоговой реформы уже имеет определенные положительные результаты. К ее позитивным итогам можно отнести повышение собираемости налогов при снижении налоговой нагрузки на субъекты хозяйствования вследствие отмены оборотных налогов, снижения за последние годы ставки налога на прибыль с 35% до 20%, ставки НДС – с 20% до 18%, единого социального налога – с 38,5% до 26%, введения единой твердой ставки налога на доходы физических лиц (что в свою очередь способствовало снижению масштабов уклонения от уплаты налогов), создание условий для более низкой налоговой нагрузки на малый бизнес. Изменение подходов к налогообложению организаций, функционирующих в отдельных секторах экономики, смягчило различия в инвестиционной привлекательности отраслей, создало условия для стимулирования инновационной деятельности и диверсификации экономики.

Основная цель современной налоговой политики - дальнейшее совершенствование налоговой системы, которая должна быть необременительной для субъектов хозяйствования как по уровню изъятия доходов в форме налоговых платежей, так и в части процедур расчета и уплаты налогов, упорядочения налоговой отчетности и налоговых проверок; справедливой и одинаковой для всех экономических агентов; благоприятной для инвестиционной активности и развития бизнеса.

В среднесрочной перспективе налоговая политика, обеспечивая необходимый для выполнения расходных обязательств объем доходов бюджетов, должна создавать благоприятные условия для модернизации экономики, осуществления инвестиций в создание новых производств и повышение производительности труда, а также стимулы для инвестиций граждан и организаций в об-

разование, здравоохранение, улучшение жилищных условий и добровольное пенсионное страхование.

Для реализации поставленных задач в рамках проведения налоговой политики в ближайшее время предполагается:

постепенное реформирование единого социального налога (ЕСН), направленное на предотвращение дальнейшего снижения эффективной налоговой ставки, а с 2010 г. замена ЕСН страховыми взносами, уплачиваемыми работодателями в государственные внебюджетные фонды;

совершенствование налогообложения добычи нефти в части изменения критериев предоставления налоговых каникул и применения территориального понижающего коэффициента к ставке налога на добычу полезных ископаемых;

повышение эффективности налога на прибыль организаций, в том числе в части принятия к вычету расходов на цели образования с учетом потребности работодателя в квалифицированной рабочей силе, а также на цели здравоохранения, пенсионного обеспечения и оплаты процентов по ипотечным кредитам сотрудников соответствующих организаций;

постепенное повышение ставок акцизов с целью придания большей значимости этому виду налоговых доходов в составе доходов бюджетов;

совершенствование процедур исчисления и возмещения налога на добавленную стоимость (НДС), установление равных условий для организаций независимо от их организационно-правовой формы при применении освобождения от налогообложения НДС социально значимых услуг и расширение перечня освобождений от налогообложения этим налогом некоторых дополнительных видов услуг в области социального обслуживания и культуры;

повышение эффективности социальных налоговых вычетов по налогу на доходы физических лиц;

проведение мероприятий по повышению качества налогового администрирования, включая устранение административных барьеров, препятствующих добросовестному исполнению налоговых обязанностей, эффективное использование инструментов, противодействующих уклонению от уплаты налогов.

Текущая *политика в области расходов бюджетов* в настоящее время характеризуется отраслевой направленностью, что обусловлено выделением в составе экономики ряда отраслей, развитие которых на современном этапе имеет первостепенное значение.

К ним относятся образование, здравоохранение, транспорт, национальная оборона. Эти отрасли могут успешно развиваться только в условиях высоких темпов роста экономики, эффективной инвестиционной и долговой политики государства, что непосредственно влияет на содержание задач политики в области расходов бюджетов. В настоящее время задачами этой составляющей бюджетной политики являются:

*в образовании:*

- расширение практики программно-целевого планирования бюджетных и внебюджетных средств, направляемых на развитие образования;

- планирование расходов федерального бюджета на финансирование высшего профессионального образования с учетом прогнозов потребности в соответствующих специалистах на рынке труда. В соответствии с Программой антикризисных мер Правительства РФ на 2009 г. предполагается финансирование «бюджетных мест» по наиболее востребованным техническим специальностям и снижение объема бюджетного финансирования по специальностям в области экономики и управления, гуманитарных наук;

- адресный характер предоставления стипендий студентам;

- постепенное замещение финансирования текущего содержания сети учреждений профессионального образования финансированием конкретных образовательных услуг, оказываемых населению;

- активное использование системы образовательных субсидий и кредитов при усилении государственной поддержки студентов в условиях экономического спада, в том числе за счет установления низкого процента по кредиту (в 2009 г. — не более 11,5% в год)<sup>1</sup> и возможной фиксации платы за получение образования в рублях на весь период обучения для студентов, обучающихся с полным возмещением затрат;

- выработка оптимального механизма софинансирования учреждений начального и среднего профессионального образования за счет средств бюджетов субъектов РФ и внебюджетных источников;

*в здравоохранении:*

- вывод из системы государственного финансирования медицинских учреждений, не обеспеченных государственными заданиями;

---

<sup>1</sup> См.: Пункт 3 Программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год.

- переход от сметного принципа финансирования медицинских учреждений к оплате за оказанный объем и качество медицинской помощи на основе утверждения стандартов медицинских услуг;

- создание механизма государственно-частного партнерства в области финансирования платных медицинских центров;

- предоставление государственной финансовой поддержки в строительстве медицинских центров при крупных организациях, в которых будет осуществляться полное медицинское обслуживание сотрудников организации и их семей;

*в транспортной отрасли:*

- определение приоритетных объектов финансирования за счет бюджетных средств и привлечение частных инвестиций в отрасль для дальнейшего развития транспортной инфраструктуры;

- стимулирование спроса на услуги транспортного комплекса, техническое перевооружение и приобретение современных транспортных средств, в том числе за счет государственных инвестиций в строительство и развитие объектов транспортной инфраструктуры и привлечения внебюджетных средств при софинансировании таких объектов;

*в оборонном комплексе:*

- расширение практики предоставления инвестиционного налогового кредита организациям оборонно-промышленного комплекса (ОПК) при выполнении гособоронзаказа;

- повышение эффективности государственной финансовой поддержки организаций ОПК в форме предоставления субсидий из федерального бюджета;

- создание прозрачной системы финансирования Вооруженных Сил РФ с целью эффективного контроля за целевым использованием бюджетных средств, направляемых на финансирование национальной обороны;

*в инвестиционной сфере:*

- определение стратегических приоритетов государственной инвестиционной политики и финансирование федеральных целевых программ, направленных на реализацию крупномасштабных инвестиционных, научно-технических и (или) структурных проектов, которые позволят обеспечить инновационное развитие экономики;

- стимулирование частных инвестиций в инновационные проекты, в том числе путем предоставления государственной

поддержки реализации программ инновационного развития компаний, финансовой поддержки реализации программ технологического перевооружения организаций и т.д.;

- повышение эффективности механизма ответственности государственных заказчиков и соответствующих должностных лиц за достижение целей федеральных целевых программ в инновационной сфере;

*в области управления государственным долгом Российской Федерации:*

- последовательное снижение объема государственного долга РФ и величины процентных расходов федерального бюджета путем проведения эффективной политики по минимизации стоимости обслуживания долга на основе удлинения срока заимствований, снижения доходности по государственным ценным бумагам, использования возможностей досрочного погашения долговых обязательств при сохранении высокого кредитного рейтинга России и обеспечении своевременного и полного выполнения финансовых обязательств перед инвесторами.

Современная политика в *сфере межбюджетных отношений* реализуется в соответствии с положениями Основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года и Бюджетного послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 23 июня 2008 г. «О бюджетной политике в 2009-2011 годах». Стратегическими задачами политики в сфере межбюджетных отношений являются: предоставление гражданам независимо от места их проживания равного доступа к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям; создание условий для заинтересованности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в оценке и использовании налогового потенциала соответствующей территории и для эффективной реализации закрепленных за ними полномочий. Для решения перечисленных задач в сфере межбюджетных отношений в ближайшее время необходимо реализовать следующие меры:

- оптимизировать механизм предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета с учетом использования передовых принципов организации бюджетного процесса на региональном уровне, в том числе принципа бюджетирования, ориентированного на результат;

- провести дальнейшее выравнивание бюджетной обеспеченности по основным социальным гарантиям;

- сформировать стимулы к повышению качества управления региональными и муниципальными финансами;

- укрепить бюджетную дисциплину и разработать механизм обеспечения ответственности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления за проводимую бюджетную политику, выполнение финансовых обязательств перед населением, бюджетными учреждениями, кредиторами<sup>1</sup>.

Важной составной частью финансовой политики Российской Федерации на современном этапе является *политика в области государственного социального страхования*, которая связана с функционированием государственных внебюджетных фондов, обеспечивающих реализацию обязательного пенсионного страхования, обязательного медицинского страхования и социальную защиту населения при временной нетрудоспособности. Эффективная реализация этой составляющей финансовой политики в первую очередь влияет на социальное развитие общества, улучшение условий жизни и благосостояние населения<sup>2</sup>. В настоящее время социальная политика должна обеспечить формирование условий для роста экономики государства, что обуславливает необходимость решения следующих *основных задач политики в области государственного социального страхования и в целом социальной защиты населения*:

- повышение эффективности социальной поддержки отдельных групп населения, в том числе путем усиления адресности региональных программ государственной социальной помощи, совершенствования процедур проверки нуждаемости граждан, внедрения современных социальных технологий оказания помощи, в том числе системы социальных контрактов;

- поддержание финансовой устойчивости системы социального страхования, что предусматривает сохранение стабильности доходов государственных социальных внебюджетных фондов в условиях замены единого социального налога страховыми взно-

---

<sup>1</sup> Подробно о совершенствовании межбюджетных отношений в РФ см. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 23 июня 2008 г. «О бюджетной политике в 2009-2011 годах».

<sup>2</sup> В настоящее время долгосрочная политика в области государственного социального страхования и социальной защиты населения определяется положениями Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и Бюджетной стратегии РФ на период до 2023 года.

сами, уплачиваемыми работодателями и работниками, с целью достижения уровня пенсий, обеспечивающих достойный уровень жизни<sup>1</sup>, предоставления качественной медицинской помощи и социальных выплат по временной нетрудоспособности;

- формирование устойчивого механизма пенсионного обеспечения, рассчитанного на длительную перспективу, что на текущем этапе предполагает упорядочение источников финансирования пенсий, развитие негосударственного пенсионного обеспечения, более эффективное управление пенсионными накоплениями;

- осуществление поэтапного перехода на одноканальную модель финансирования медицинской помощи в системе обязательного медицинского страхования, предусматривающую перенос основной нагрузки финансирования медицинских учреждений с бюджетных источников на организации и работающее население — плательщиков страховых взносов;

- повышение эффективности системы государственной поддержки семьи, в том числе за счет дальнейшего развития системы предоставления пособий, связанных с рождением и воспитанием детей;

- использование механизма софинансирования социальных выплат за счет бюджетов бюджетной системы РФ, средств работодателей и работников, что будет способствовать поддержанию стабильности финансовой базы реализации социальных гарантий населению;

- применение методов финансирования учреждений социальной сферы по принципу «деньги следуют за потребителем», который предполагает использование принципов нормативно-подушевого финансирования, применение страховых механизмов мобилизации финансовых ресурсов в социальную сферу и использование государственного социального заказа;

- законодательное урегулирование порядка финансирования выплат накопительной части трудовой пенсии и досрочного пенсионного обеспечения по условиям труда;

---

<sup>1</sup> Согласно рекомендации Международной организации труда коэффициент замещения для трудовой пенсии, определяемый как соотношение между начальным уровнем пенсий и уровнем оплаты труда работника перед выходом на пенсию, должен составлять не менее 40% (в России в 2007 г. коэффициент замещения составлял 23%).

- усиление контроля за целевым и эффективным расходованием средств государственных внебюджетных фондов, совершенствование системы регулирования, контроля и надзора в сфере формирования и инвестирования пенсионных накоплений.

Практическое осуществление указанных задач политики в области государственного социального страхования позволит обеспечить социальную стабильность общества и социальную защиту малообеспеченных и нетрудоспособных слоев населения и последовательно реализовывать государственные социальные гарантии, установленные в Конституции РФ.

Рассмотрев основные цели и задачи финансовой политики Российской Федерации на современном этапе, следует отметить, что ее успешная реализация непосредственно зависит от последовательного проведения намеченных реформ, способности быстро реагировать на изменение условий экономического развития с целью корректировки тактических направлений финансовой политики, а также от своевременного отражения ее направлений и особенностей реализации в правовой базе и элементах финансового механизма.

### **2.3. Финансовый механизм, его роль в реализации финансовой политики**

Реализация целей и задач финансовой политики осуществляется с помощью применения различных приемов организации финансовых отношений на централизованном и децентрализованном уровнях, которые в совокупности определяют содержание механизма достижения целей и задач финансовой политики или финансового механизма.

*Финансовый механизм – совокупность видов, форм организации финансовых отношений, специфических методов формирования и использования финансовых ресурсов и способов их количественного определения<sup>1</sup>.*

*Вид организации финансовых отношений* является исходным, первичным элементом финансового механизма, поскольку оп-

---

<sup>1</sup> См.: Финансы: учебник для вузов / Под ред. В.М. Родионовой. – М.: Финансы и статистика, 1995. – С. 66.

ределяет способ их выражения и проявления в соответствующих финансовых ресурсах. В финансовой науке выделяют *виды финансовых ресурсов*, каждый из которых является результатом распределительного процесса как на макроуровне, так и при формировании денежных доходов и накоплений в рамках отдельной организации. На практике в сфере государственных и муниципальных финансов в процессе мобилизации доходов в бюджеты органов государственной власти и органов местного самоуправления и бюджеты государственных внебюджетных фондов используются конкретные виды налоговых платежей (налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, НДС, акцизы и т.д.) и виды неналоговых поступлений (доходы от использования и продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, часть прибыли унитарных предприятий, доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, таможенные пошлины и таможенные сборы, и т.д.). В ходе предоставления бюджетных средств используются конкретные виды бюджетных расходов — на финансирование соответствующих отраслей экономики, на содержание аппарата управления, на реализацию целевых программ, на обслуживание долговых обязательств субъектов власти на всех уровнях бюджетной системы РФ и прочие расходы. В сфере финансов субъектов хозяйствования примерами видов финансовых ресурсов коммерческих организаций являются взносы учредителей в денежной форме в уставный (складочный) капитал организации, прибыль, амортизационные отчисления, а некоммерческих организаций — доходы от оказания платных услуг, доходы от сдачи имущества в аренду, взносы учредителей, членские взносы и т.д.

Под *формой организации финансовых отношений* понимается внешний порядок их организации, т.е. установление механизма аккумуляции, перераспределения и использования финансовых ресурсов и условий его реализации на практике. В ходе организации бюджетных отношений используются различные формы предоставления бюджетных средств и привлечения средств в бюджет (ст. 6 БК РФ) и поступления средств в процессе межбюджетного распределения и перераспределения финансовых ресурсов (гл. 16 БК РФ). При формировании налоговых доходов бюджета в порядок их образования будут включаться регламентируемые нормами налогового права источник уплаты налога и налоговая база, процентные ставки, система налоговых льгот и санкций, а

также порядок уплаты налога. На микроуровне используются различные формы финансового обеспечения воспроизводственного процесса: самофинансирование, кредитование и государственное финансирование.

*Методами организации финансовых отношений* в финансовой науке называются способы формирования финансовых ресурсов и практического осуществления операций, связанных с финансами. Можно выделить четыре основных метода формирования финансовых ресурсов:

1) *финансовый метод* используется для формирования финансовых ресурсов преимущественно на безвозвратной и безвозмездной основе. Финансовым методом, как правило, формируются собственные финансовые ресурсы коммерческих и некоммерческих организаций (аккумуляция взносов в некоммерческих организациях соответствующих организационно-правовых форм, формирование амортизационных отчислений и прибыли в коммерческих организациях происходит на безвозмездной и безвозвратной основах);

2) *метод кредитования* связан с предоставлением денежных средств на условиях срочности, возвратности и платности. На макроуровне этот метод используется в ходе предоставления бюджетных кредитов и бюджетных ссуд другому бюджету (ст. 6 БК РФ), а на микроуровне – при получении юридическими лицами кредитов банков, бюджетных кредитов (ст. 93 БК РФ), налоговых кредитов, доходов в результате выпуска долговых ценных бумаг коммерческими организациями;

3) *налоговый метод* подразумевает аккумуляцию денежных средств для финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований в форме денежных платежей (налогов) юридических и физических лиц на обязательной, принудительной и безвозмездной основах. В условиях функционирования рыночной экономики налоговый метод является преобладающим при формировании финансовой базы деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Однако при его использовании следует обеспечивать необходимый баланс между объемом аккумулируемых с помощью налогов финансовых ресурсов на макроуровне и размером финансовых ресурсов, остающихся в распоряжении организаций и населения с целью обеспечения финансовой устойчивости орга-

низаций и финансовой защиты населения от различных экономических и социальных рисков;

4) *страховой метод* предполагает формирование финансовых ресурсов за счет поступления страховых взносов. Его использование в рыночной экономике, характеризующейся проявлением многих элементов стихийности в ходе ее функционирования, непосредственно связано с особенностями осуществления финансовой деятельности субъектами хозяйствования и органами власти в условиях, когда возрастает возможность наступления непредвиденных событий в социально-экономической жизни общества. В этой ситуации страховые фонды, созданные в денежной форме, позволяют обеспечить устойчивое функционирование экономики и социальной сферы при наступлении различного рода непредвиденных событий, имеющих негативное влияние на финансово-хозяйственную деятельность субъектов хозяйствования, бюджетную систему государства и социальное обеспечение населения.

Методы практического осуществления операций, непосредственно связанных с формированием и использованием финансовых ресурсов, которые также входят в состав финансового механизма, можно рассматривать в разрезе отдельных функциональных элементов управления финансами (методы финансового планирования и прогнозирования, методы оперативного управления финансами, методы финансового контроля) (см. гл. 3, 4, 6 учебника).

*Способы количественного определения параметров* финансового механизма, имеющих мерные характеристики (налоговые ставки, объем каждого вида финансовых ресурсов в фондовой и нефондовой форме, объем бюджетных ассигнований и прочие количественные параметры), являются наиболее мобильной частью финансового механизма. К способам количественного определения параметров финансового механизма относятся способы исчисления бюджетных доходов, способы определения необходимого объема финансовой помощи соответствующим бюджетам, способы начисления амортизации и т.п. Необходимость их постоянного изменения и совершенствования диктуется переменой государственного устройства, состава финансовых полномочий на соответствующем уровне управления, методов хозяйствования, условий экономического и социального развития государства и прочими факторами. Такие изменения, как прави-

ло, обусловлены целями и задачами финансовой политики государства на современном этапе.

Финансовый механизм является инструментом осуществления финансовой политики государства, регионов и муниципальных образований. Используя различные элементы финансового механизма, органы власти стремятся обеспечить реализацию целей финансовой политики, решение ее стратегических и тактических задач. При этом корректировка элементов финансового механизма происходит путем изменения соответствующих норм финансового права, в которых установлены четкие правила функционирования каждого структурного элемента финансового механизма. Таким образом, перестройка финансового механизма в соответствии с ходом экономического и социального развития государства обязательно регламентируется соответствующими нормативными и правовыми документами.

Финансовый механизм включает множество взаимосвязанных, соединенных между собой элементов, соответствующих разнообразию финансовых отношений в обществе. С целью их упорядочения, структурирования, приведения в определенную систему финансовый механизм принято классифицировать *по различным признакам*.

*В зависимости от состава сфер и звеньев финансовой системы*, функционирование которых обеспечивает финансовый механизм, он включает финансовый механизм субъектов хозяйствования (в его состав входят финансовый механизм коммерческих организаций, финансовый механизм некоммерческих организаций и финансовый механизм индивидуальных предпринимателей и механизм государственных и муниципальных финансов (включает бюджетный механизм и финансовый механизм функционирования государственных внебюджетных фондов).

Внутри каждого их перечисленных звеньев финансового механизма используются разнообразные критерии его дальнейшего деления. Так, например, в бюджетном механизме, *в зависимости от экономического содержания разных групп бюджетных отношений*, выделяют три звена: механизм мобилизации денежных средств в федеральный, региональные и местные бюджеты; механизм расходования бюджетных средств путем их предоставления юридическим и физическим лицам; механизм

межбюджетного распределения и перераспределения денежных средств.

*В соответствии с государственным устройством Российской Федерации в финансовом механизме выделяют три звена: финансовый механизм Российской Федерации, финансовый механизм субъектов РФ и финансовый механизм органов местного самоуправления. Такое деление обусловлено компетенцией органов государственной власти и органов местного самоуправления в области регулирования финансовых отношений, регламентируемой Конституцией РФ, Бюджетным кодексом РФ (БК РФ) и Налоговым кодексом РФ (НК РФ).*

*По воздействию на общественное производство в составе финансового механизма выделяют следующие функциональные звенья: механизм мобилизации и использования финансовых ресурсов; механизм финансового регулирования общественного производства; механизм финансового стимулирования общественного производства.*

В составе каждого из перечисленных механизмов используются различные источники формирования и методы мобилизации финансовых ресурсов, их состав, методы распределения, формы расходования финансовых ресурсов, принципы организации финансово-хозяйственной деятельности и построения финансовых отношений. Учитывая эти особенности, можно регулировать воздействие отдельных элементов финансового механизма на общественное производство и его конкретные сферы, инициировать ускорение развития соответствующих отраслей экономики, видов деятельности, добиваясь в конечном итоге реализации целей и задач финансовой политики.

Изменение соответствующих элементов финансового механизма в зависимости от условий экономического и социального развития общества предопределяет возможности его количественного и качественного воздействия на экономику и социальную сферу.

*Количественное воздействие* финансового механизма выражается через объем и пропорции мобилизации субъектами хозяйствования и органами власти финансовых ресурсов и их распределения между сферами и звеньями финансовой системы государства. В зависимости от изменений соотношения объема финансовых ресурсов на централизованном и децентрализованном уровнях, величины налоговых поступлений в бюджет соответствующего

уровня, размера государственных закупок, объемов финансирования организаций и отраслей экономики регулируются развитие экономики и деятельность ее субъектов, осуществляется воздействие на общественное производство, социально-культурное развитие общества, его научно-технический потенциал.

*Качественное воздействие* финансового механизма связано с использованием таких методов формирования и направлений использования финансовых ресурсов, форм организации финансовых отношений, которые позволяют их рассматривать в качестве стимулов развития как отдельного субъекта хозяйствования, так и экономики в целом. К таким элементам финансового механизма можно отнести снижение налоговых ставок, условия предоставления налоговых льгот, установление предельного размера бюджетного дефицита, предельного объема государственного долга РФ, субъектов РФ и муниципального долга, условия предоставления бюджетных кредитов организациям различных организационно-правовых форм, порядок применения различных финансовых санкций и прочие формы и методы организации финансовых отношений стимулирующего характера.

Эффективность используемого финансового механизма определяется взаимосвязанным, согласованным, комплексным функционированием всех его элементов. Основными условиями эффективности функционирования финансового механизма являются:

- объективная обоснованность финансового механизма, который должен быть сформирован с учетом объективных закономерностей развития экономики государства. Только при такой условии использование элементов финансового механизма может обеспечить экономическую стабильность, сбалансированность бюджетов всех уровней, эффективное ведение финансово-хозяйственной деятельности субъектами хозяйствования, социальную защиту и благосостояние населения;

- соответствие условиям развития экономики и методам хозяйствования. В условиях централизованной плановой экономики использовался только директивный финансовый механизм, обеспечивающий организацию финансовых отношений, распределение и использование финансовых ресурсов в интересах государства. В настоящее время с переходом к рыночным основам функционирования экономики введен иной механизм организации финансовых отношений, предполагающий ши-

рокое применение разнообразных инструментов финансового регулирования и стимулирования экономического развития: *налоговый механизм* строится с учетом не только его фискальной функции, но также способствует регулированию и стимулированию отдельных видов деятельности и отраслей экономики; *механизм социального страхования* способствует смягчению негативного воздействия элементов рыночной экономики путем финансового обеспечения реализации государственных социальных гарантий нетрудоспособным и малоимущим слоям населения; *бюджетный механизм* характеризуется использованием принципиально новых методов мобилизации и форм использования бюджетных средств, принципов бюджетного планирования и финансирования, методов осуществления финансового контроля;

- связь финансового механизма с факторами производства и экономическими интересами субъектов финансовых отношений: использование элементов финансового механизма должно способствовать удовлетворению потребностей всех участников общественного воспроизводства в финансовых ресурсах, достижению их устойчивого развития и реального экономического эффекта от проводимых финансовых операций;

- взаимосвязь составных элементов финансового механизма, их взаимное регулирование, которое в конечном итоге определяет последовательность осуществления финансовых операций, состав субъектов финансовых отношений, порядок их организации на практике.

Соблюдение указанных требований и подходов к организации и функционированию финансового механизма является залогом его успешного использования в ходе управления финансами на централизованном и децентрализованном уровнях.

### ***Контрольные вопросы***

1. Что понимается под финансовой политикой?
2. В каких структурных элементах финансовой политики раскрывается ее содержание?
3. В чем заключается научный подход к выработке финансовой политики?

4. По каким критериям можно классифицировать финансовую политику?

5. Какие факторы оказывают влияние на результативность финансовой политики?

6. Назовите стратегические и тактические мероприятия, проводимые в рамках современной бюджетной политики, налоговой политики, политики в области государственного социального страхования.

7. Что понимается под финансовым механизмом?

8. Что понимается под видами, формами и методами организации финансовых отношений?

9. Что понимается под количественным и качественным воздействием финансового механизма на экономику и социальную сферу?

10. Каковы условия эффективности функционирования финансового механизма?

### ***Задания для самостоятельной работы***

1. Используя публикации в периодической печати, характеризующие особенности финансовой политики РФ за последние 10 лет, выделите основные этапы финансовой политики, дайте оценку ее эффективности и обоснованности.

2. Составьте таблицу, характеризующую соответствие целей и задач современной финансовой политики инструментам действующего финансового механизма ее реализации. Оцените возможности осуществления мероприятий финансовой политики на практике.

---

## Глава 3

# УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ

### 3.1. Необходимость и содержание управления финансами

Экономическое развитие общества представляет собой многофакторный и противоречивый процесс, в основе которого заложена эволюция производительных сил и производственных отношений, происходящая, как правило, на основе расширенного воспроизводства. На процесс общественного воспроизводства, с одной стороны, влияет множество факторов: количество и качество материальных, финансовых, трудовых ресурсов, предпринимательские способности субъектов хозяйствования, ускорение научно-технического прогресса, степень развития рыночных отношений и другие факторы. Но с другой стороны, этот процесс представляет собой конфликтное взаимодействие и противоборство различных сил природного и общественного характера, которые в совокупности создают объективные условия для проявления различного рода непредвиденных событий, нарушающих условия функционирования и развития экономики в целом и отдельных субъектов хозяйствования, что влияет на финансовые показатели их деятельности и обуславливает необходимость регулирования финансовых отношений между ними. В целях поддержания стабильности финансового положения государства, финансовой устойчивости субъектов хозяйствования используются различные инструменты регулирования финансово-хозяйственной деятельности организаций, распределения и перераспределения средств между уровнями бюджетной системы государства.

Для обеспечения непрерывного и бесперебойного воспроизводственного процесса органы государственной власти и местного самоуправления и субъекты хозяйствования применяют и различные инструменты финансового механизма для воздействия на финансовые отношения с целью сохранения стабильности финансово-хозяйственной деятельности в складывающихся условиях,

т.е. управляют финансовыми потоками как на макроуровне, так и в рамках отдельной организации. При этом под *управлением* понимается совокупность приемов и методов целенаправленного воздействия на объект для достижения поставленной цели или определенного результата. Поскольку в финансовой сфере *объектами управления* являются разнообразные виды финансовых отношений, то *управление финансами* представляет собой процесс целенаправленного воздействия с помощью специальных приемов и методов на финансовые отношения и соответствующие им виды финансовых ресурсов для реализации функций субъектов власти и субъектов хозяйствования, целей и задач их деятельности.

В ходе управления финансами они выступают как *объект управления*. Рассматривая их в таком качестве, следует учитывать, что они являются объективной экономической категорией, поэтому управлять ими необходимо через познание, изучение специфических свойств и возможностей этой категории. В то же время без управления финансовыми отношениями, конкретными формами проявления категории финансов невозможно эффективно развивать экономику государства. Под *субъектами управления* финансами в финансовой науке традиционно понимается совокупность организационных структур, непосредственно осуществляющих управление (рис. 3.1).

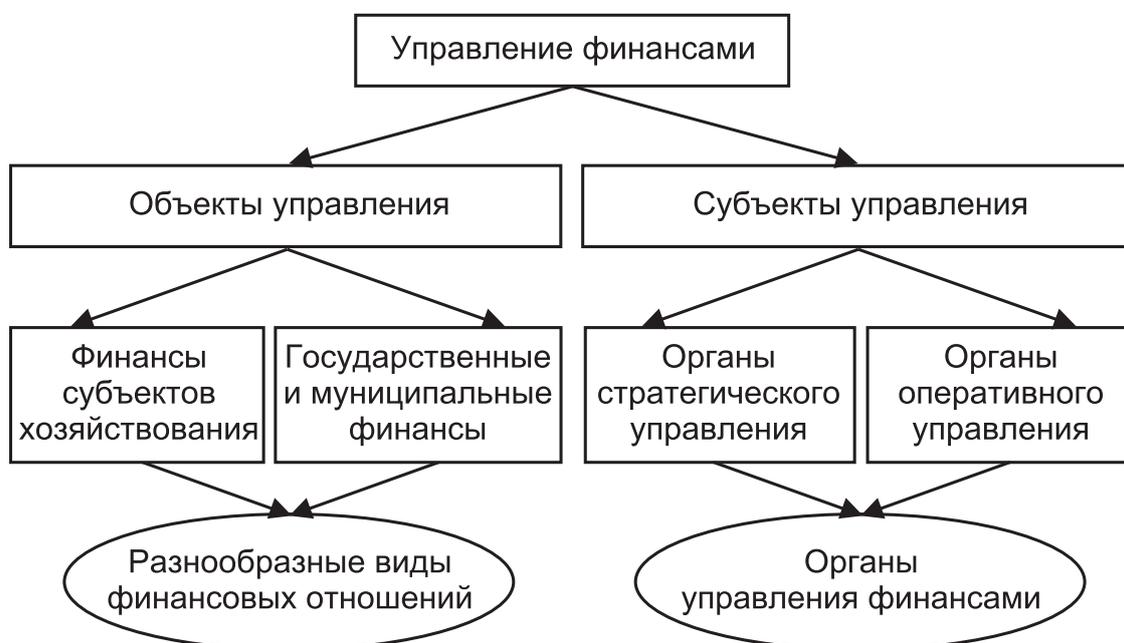


Рис. 3.1. Элементы системы управления финансами

На макроуровне к таким структурам относятся органы государственной власти, органы местного самоуправления и другие участники бюджетного процесса, осуществляющие управление государственными и муниципальными финансами. В коммерческих и некоммерческих организациях управление финансами осуществляют финансовые управления, отделы или службы. Структура органов управления финансами организации зависит от ее размера (холдинг, среднее, малое предприятие и т.д.), вида деятельности (страховая, инвестиционная, банковская деятельность и др.), а в ряде случаев и от организационно-правовой формы (например, бюджетное учреждение, унитарное предприятие). *Совокупность всех организационных структур, осуществляющих управление финансами, называется органами управления финансами.*

Деятельность этих органов характеризуется многоаспектностью и большой сложностью, поскольку объектом управления финансами выступают финансовые отношения и соответствующие им виды финансовых ресурсов, составляющие сферы и звенья финансовой системы государства, т.е. каждая сфера и звено финансовой системы являются объектом управления финансами.

Содержание процесса управления финансами раскрывается в следующих *функциональных элементах*, к которым относятся финансовое планирование и прогнозирование, оперативное управление и финансовый контроль.

*Финансовое планирование и прогнозирование* используются для научного обоснования текущего и перспективного развития экономики, изменений в конкретном периоде темпов роста ее отдельных отраслей и субъектов хозяйствования, обеспечивают необходимый предварительный контроль за образованием и использованием финансовых ресурсов.

В ходе *финансового прогнозирования* исследуется возможное состояние финансов в прогнозируемом периоде, обосновываются показатели соответствующих финансовых планов, определяются реально возможный объем мобилизации финансовых ресурсов, источники их формирования и направления использования. Система финансовых прогнозов способствует выработке финансовой концепции развития страны или субъекта хозяйствования, поскольку широко используется на макро- и микроуровнях как инструмент научного предвидения, вариантного анализа, полу-

чения дополнительной информации при выработке решений. Финансовые прогнозы позволяют органам управления финансами наметить разные варианты развития финансовой системы, предвидеть формы и методы реализации финансовой политики. При финансовом прогнозировании применяются экономические модели, с определенной степенью вероятности описывающие динамику показателей в зависимости от различных факторов, влияющих на финансовые процессы.

На основе показателей финансовых прогнозов осуществляется *финансовое планирование* с целью научного обоснования движения финансовых ресурсов и изменения соответствующих финансовых отношений на определенный период. Финансовое планирование способствует достижению пропорционального и сбалансированного функционирования и развития как отдельного субъекта хозяйствования, так и экономики в целом. В ходе планирования субъекты хозяйствования, органы государственной власти и органы местного самоуправления оценивают свое финансовое состояние, выявляют возможности увеличения объема финансовых ресурсов, направления их наиболее эффективного использования. Планирование осуществляется на основе анализа финансовой информации, содержащейся в бухгалтерской, статистической и оперативной отчетности, которая должна быть достаточно полной и достоверной.

*Оперативное управление* представляет собой процесс разработки комплекса мер, направленных на достижение максимального эффекта при минимуме затрат на основе анализа текущей финансовой ситуации и соответствующего перераспределения финансовых ресурсов. Необходимость такого управления обусловлена текущими изменениями условий осуществления финансово-хозяйственной деятельности субъектами хозяйствования, тенденций развития экономики государства в связи с разнообразными причинами, к которым относятся:

- существование границы возможностей научного предвидения развития финансовой системы, зависящей от уровня развития финансовой науки, методики планирования и прогнозирования, применения экономико-математических методов и прочих факторов;
- субъективные факторы, возникающие в результате неправильных действий работников финансовых органов, органов законодательной и исполнительной власти, имеющих отношение

к финансовому планированию и прогнозированию, управлению финансовыми потоками организации, распределению и использованию финансовых ресурсов на макроуровне;

- непредвиденные обстоятельства (т. е. изменение условий организации финансовых отношений, например изменение порядка осуществления налоговых платежей), возникшие при выполнении финансового плана, нарушающие заданный темп развития или ритм производства как на отдельных предприятиях, так и в экономике в целом;

- новые научные и технические открытия, не учтенные ранее при прогнозировании экономического развития и способные дестабилизировать финансовую деятельность;

- чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, нарушающие ритм производства и уничтожающие созданные материальные ценности, что обуславливает необходимость использования финансовых резервов или мобилизации дополнительных финансовых ресурсов для устранения их неблагоприятных последствий;

- непредвиденные события, связанные с международными осложнениями, проявлением кризисных явлений в мировой экономике, которые вызывают необходимость увеличения объема государственных расходов и привлечения дополнительных финансовых ресурсов с использованием финансового рынка;

- непредвиденные ситуации, вызванные переходом экономики страны к рыночным условиям хозяйствования, когда трудно прогнозировать некоторые условия, тенденции функционирования экономики из-за определенной стихийности в ее развитии. В период становления рыночной экономики возможность наступления непредвиденных событий в социально-экономической жизни общества особенно возрастает вследствие высокой степени стихийности рынка, основанного на свободной конкуренции. В этих условиях и субъекты хозяйствования, и субъекты власти могут решать определенные задачи общественного развития только будучи уверенными, что средства производства, предметы труда, население материально защищены от любых случайностей.

Таким образом, в ходе оперативного управления финансами обеспечиваются стабильное развитие экономики государства и функционирование субъектов хозяйствования, решаются задачи обеспечения финансовой поддержки населения, предупреждают-

ся и ликвидируются чрезвычайные ситуации в ходе финансово-хозяйственной деятельности и ликвидируются их последствия, осуществляется маневрирование бюджетными средствами с целью выполнения показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы в складывающихся условиях.

*Финансовый контроль* представляет собой особую сферу деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и финансовых служб организаций по сбору и анализу информации о реальном финансовом состоянии управляемого объекта и эффективности принятых управленческих решений. В ходе финансового контроля осуществляются сопоставление текущих и плановых финансовых показателей, проверка адресного и целевого использования финансовых ресурсов, оценивается правомерность действий финансовых работников и руководителей организаций, министерств и ведомств, непосредственно участвующих в распределении финансовых средств на соответствующем уровне управления. Таким образом, с переходом к рыночным отношениям изменилась цель финансового контроля – от контроля за выполнением плана в условиях централизованной плановой экономики к контролю за соблюдением законодательства. Финансовый контроль осуществляется также в ходе финансового планирования и прогнозирования, когда при составлении финансовых прогнозов и финансовых планов осуществляется оценка финансовых последствий предполагаемых реформ, разрабатываемых программ, законов, инвестиционных проектов, отслеживаются долгосрочные негативные тенденции в развитии экономики, ее отдельных отраслей и организаций с целью своевременного принятия соответствующих мер и предупреждения различного рода нарушений.

Управление финансами можно также классифицировать по характеру и периоду управления, в соответствии с которыми различают стратегическое (общее) управление финансами и оперативное управление финансами.

*Стратегическое управление финансами* осуществляется высшими органами законодательной и исполнительной власти (Президентом РФ, Правительством РФ, Федеральным Собранием РФ) в ходе составления, рассмотрения и утверждения прогнозов развития экономики государства, государственного и муниципального секторов, долгосрочных целевых программ развития отдельных отраслей, при планировании направлений совершенствования

бюджетной системы РФ. В процессе осуществления стратегического управления финансами определяются источники и размеры финансовых ресурсов, которые должны обеспечить воспроизводство в тех пропорциях, которые были заложены в соответствии с основными направлениями финансовой политики; устанавливается оптимальное соотношение между финансовыми ресурсами органов государственной власти, органов местного самоуправления и субъектов хозяйствования; выявляются наиболее эффективные направления использования финансовых ресурсов и резервы их роста.

*Оперативное управление финансами* осуществляется министерствами, службами, агентствами, ведомствами и организациями, непосредственно участвующими в реализации финансовых планов на централизованном и децентрализованном уровнях.

При осуществлении стратегического и оперативного управления финансами важно соблюдать системность в принятии управленческих решений, в основе которой лежит научный подход обоснования методики финансового прогнозирования и планирования, организации оперативного управления финансовыми ресурсами, выработки приемов и методов финансового контроля, соответствующих современным рыночным условиям хозяйствования, что позволяет выработать новые инструменты регулирования финансовых потоков, выявить преимущества одних направлений развития финансов и бесперспективность других, создает дополнительные предпосылки к развитию финансового механизма, непосредственно участвующего в процессе управления финансами. Создание научного фундамента для разработки и осуществления конкретных практических мер в области управления финансами особенно важно в условиях рыночной экономики, когда деятельность субъектов хозяйствования находится под влиянием жесткой конкуренции и функционирование экономики характеризуется проявлением многих элементов стихийности. Научный подход к управлению финансами способствует обеспечению стабильного финансирования отраслей экономики и организаций, повышению финансового благополучия населения, позволяет предотвратить или сгладить последствия неблагоприятных событий в ходе финансово-хозяйственной деятельности организаций и в совокупности обеспечить стабильное развитие экономики государства.

Рыночные условия хозяйствования обуславливают необходимость пересмотра действовавшего в советское время механизма управления финансами на макро- и микроуровнях, разработки принципиально новых методов управления финансами, которые должны обеспечить финансовую самостоятельность административно-территориальных образований на территории РФ, финансовую устойчивость субъектов хозяйствования, их инвестиционную активность и создать другие необходимые условия для устойчивого и стабильного развития экономики и ее дальнейшего роста. Для реализации на практике этих задач в современных условиях в первую очередь необходимо четко разграничить функции органов законодательной и исполнительной власти, принимающих участие в управлении государственными и муниципальными финансами, распределить финансовые полномочия между федеральным центром, регионами и муниципальными образованиями, что требует серьезного совершенствования правовой базы их деятельности.

### **3.2. Правовые основы управления финансами в Российской Федерации**

Для успешного проведения финансовой политики, эффективной реализации финансового механизма и механизма управления финансами большое значение имеет правовое оформление финансовых отношений субъектов хозяйствования, органов государственной власти и органов местного самоуправления. Роль финансового права значительно возрастает и в связи с переходом в нашей стране от административно-командной системы управления к рыночной. Кроме того, кардинальное изменение государственного устройства, построение федеративных отношений между органами власти непосредственно влияют на состав финансовой системы нашего государства, что диктует необходимость переосмысления ранее существовавших юридических норм, регулирующих финансовые отношения, и создания нового финансового законодательства.

Установление и применение к финансовым отношениям соответствующих новым условиям ведения финансово-хозяйственной деятельности *норм* финансового права, означающих установление четких правил организации этих отношений, позволяет

эффективно управлять финансами органов власти и субъектов хозяйствования, защищать экономические интересы субъектов финансовых отношений и обеспечивает строгую финансовую дисциплину.

Обращаясь к историческому аспекту возникновения финансового права как самостоятельной науки, следует отметить, что ее основы были заложены в существовавшей с XVI в. камералистике, изучавшей главные закономерности, влияющие на эффективное ведение дворцового хозяйства, и исследовавшей вопросы государственного управления, государственных финансов, экономики, аграрного дела, торговли и другие. Во второй половине XIX в. стали появляться научные работы, в которых большое внимание уделялось правовым вопросам, а к концу того же столетия в России появились самостоятельные научные исследования по финансовому праву<sup>1</sup>. В то же время в России до 1917 г. финансовая и финансово-правовая наука не были разграничены и составляли единое целое. В большинстве университетов Российской империи они рассматривались в рамках единого курса, который в зависимости от учебного заведения назывался либо «финансовое право», либо «финансовая наука», а ученые того времени в большинстве своем рассматривали термины «финансовое право» и «финансовая наука» как тождественные<sup>2</sup>. Однако необходимость упорядочения процесса управления финансовыми отношениями в государстве с помощью введения единых правил и приемов их организации, осуществления и контроля за соблюдением этих правил предопределила формирование самостоятельной науки финансового права.

В настоящее время знание правовых основ функционирования финансов на всех уровнях управления позволяет финансовым работникам грамотно и эффективно управлять системой финансовых отношений как в рамках отдельной организации, так и на государственном и муниципальном уровнях. Используя правовые нормы, органы государственной власти и органы местного самоуправления регулируют развитие отраслей экономики,

---

<sup>1</sup> К ним относятся изданные в 1883 г. учебник *Ф. Б. Мильгаузена* «Финансовое право», научная работа *И. Т. Тарасова* «Очерк науки финансового права»; в 1888 г. был выпущен учебник *Д. М. Львова* «Курс финансового права», в 1899 г. — учебник *И. С. Илловой* «Финансовое право».

<sup>2</sup> См.: *Янжул И.И.* Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах. — М.: Статут, 2002. — С. 8—9.

обеспечивают ее стабильность и рост, сглаживают и устраняют негативные тенденции в ее развитии, воздействуют на объем и структуру финансовых ресурсов, остающихся в распоряжении субъектов хозяйствования. В свою очередь необходимость реализации целей и задач финансовой политики, проводимой государством, стимулирует дальнейшее развитие содержательной части финансового права. Именно финансовая политика определяет вопросы разработки соответствующих финансово-правовых актов для ее реализации, состав правовых норм, которые они должны содержать, финансовые льготы и санкции, которые должны применяться в ходе управления финансами. Применение норм права для субъектов хозяйствования означает определенный порядок формирования их уставного (складочного) капитала, формирования и распределения прибыли, налогообложения, реализации амортизационной и инвестиционной политики, управления имуществом и решения других вопросов финансово-хозяйственной деятельности.

В ходе использования правовых норм в процессе управления финансами проявляется их «императивный» характер, под которым понимается активная практическая деятельность государства по организации финансовых отношений, разработке форм их проявления и использования. В результате этой деятельности субъекты права не могут по своему усмотрению и по собственной инициативе приобретать финансовые права и обязанности, определять их содержание, а также реализовывать их.

Финансовое право тесно связано с другими отраслями права: часть финансовых отношений регулируется нормами гражданского права (например, вопросы формирования, распределения и использования финансовых ресурсов организаций различных организационно-правовых форм, распределения финансовых полномочий между участниками организации, состава государственной и муниципальной казны и проч.) и административного права (административные штрафы). Поэтому неверно утверждать, что финансовое право регулирует все существующие в обществе финансовые отношения<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Более того, в учебном курсе «Финансовое право» рассматриваются не только бюджетное право и налоговое право, но и валютное право (регулирование общественных отношений в сфере валютного регулирования и валютного контроля), правовые основы денежной системы, банковской системы и страхового дела в РФ.

Таким образом, **финансовое право** представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих отношения, возникающие в процессе образования, распределения и использования денежных фондов органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также субъектов хозяйствования, необходимых для реализации возложенных на них функций и выполнения стоящих перед ними задач.

Следует отметить, что предметом финансового права являются финансовые отношения, связанные с функционированием как бюджетов органов государственной власти, органов местного самоуправления и бюджетов государственных внебюджетных фондов, так и денежных фондов субъектов хозяйствования, а также отношения, в которых государство и муниципальные образования участия не принимают, но которые влекут увеличение имущественной основы налогообложения, препятствуют сокрытию доходов и легализации части доходов, полученных противоправным путем.

В зависимости от субъектов финансового права отношения, регулируемые его нормами, можно разделить на следующие группы:

- между Российской Федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением при разграничении доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы РФ и налоговых полномочий между уровнями налоговой системы РФ, а также в ходе организации межбюджетных отношений;

- между финансовыми, налоговыми органами и юридическими лицами по поводу формирования доходной части бюджетов, в том числе бюджетов внебюджетных фондов, предоставления бюджетных средств бюджетным учреждениям и государственным (муниципальным) унитарным предприятиям на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), социальное обеспечение населения, а также иным юридическим лицам в форме бюджетных инвестиций и субсидий;

- между государственными или муниципальными финансовыми органами в ходе реализации бюджетного процесса на федеральном, региональном и местном уровнях;

- между государственными (муниципальными) унитарными предприятиями, бюджетными учреждениями и их собственниками — органами государственной власти и органами местного

самоуправления при формировании уставного фонда, распределении полученного предприятием (учреждением) дохода, распределении ответственности по обязательствам предприятия между его учредителем и самим унитарным предприятием;

- между финансово-кредитными организациями и юридическими и физическими лицами в связи с уплатой страховых взносов (премий) и получением страхового возмещения, привлечением дополнительных источников инвестиций, размещением финансовых ресурсов и получением доходов от этого размещения;

- между финансовыми, налоговыми органами и физическими лицами по поводу формирования доходной части бюджетов, в том числе бюджетов внебюджетных фондов, за счет обязательных налоговых и неналоговых платежей и предоставления бюджетных средств организациям в форме социальных трансфертов и социальных страховых выплат из бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов.

В целях управления государственными финансами, регулирования финансово-хозяйственной деятельности субъектов хозяйствования и доходов населения субъекты власти используют *финансово-правовые акты*, которые представляют собой результат правотворчества органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам финансовой деятельности, входящим в их компетенцию, и содержат соответствующие правовые нормы по рассматриваемому вопросу.

Используемые в ходе управления финансами финансово-правовые акты весьма многообразны и классифицируются по различным признакам. *По юридической силе* эти акты подразделяются на законы и подзаконные акты; *по уровню власти* – на правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления; *по степени регулирования сфер и звеньев финансовой системы* – на финансово-правовые акты, которые применяются для управления финансовыми отношениями в каждой сфере финансовой системы (Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ), и правовые акты, регулирующие финансовые отношения в отдельной сфере или звене финансовой системы.

Основным законом, закладывающим основы управления финансами в нашей стране, является *Конституция РФ*, в которой определяются федеративное государственное устройство, что

обуславливает выделение в составе бюджетной и налоговой систем Российской Федерации трех самостоятельных уровней и влияет на принципы их построения. Кроме того, нормы, непосредственно регулирующие финансовые отношения, содержатся в ст. 8 Конституции РФ, закрепляющей принцип единства экономической системы Российской Федерации; в ст. 35 — право частной собственности; ст. 71–73 определяют предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов, в том числе и в сфере финансовых отношений. В Конституции РФ устанавливаются правовые основы деятельности Президента РФ, органов законодательной (представительной) власти, органов исполнительной власти и местного самоуправления в бюджетном процессе.

Нормы *Бюджетного кодекса РФ* регулируют финансовые отношения, возникающие в процессе функционирования бюджетной системы РФ, формирования доходов бюджетов бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов и расходования их средств, в ходе реализации межбюджетных отношений, осуществления бюджетного процесса на территории РФ и применения мер ответственности к нарушителям бюджетного законодательства РФ.

Нормы *Налогового кодекса РФ* регулируют отношения по установлению, взиманию налогов и сборов на территории РФ, отношения в области налогового контроля и ответственности за совершение налоговых правонарушений.

В сфере государственных и муниципальных финансов правовой основой управления финансовыми отношениями являются федеральные законы, законы субъектов РФ и нормативно-правовые акты (решения) представительных органов местного самоуправления, регулирующие бюджетные правоотношения соответственно на территории Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования. Среди наиболее важных финансово-правовых актов в этой сфере следует отметить ежегодно принимаемые федеральные законы о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год, Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 15.12.01 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», Федеральный закон от 15.12.01 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Рос-

сийской Федерации», Федеральный закон от 30.04.2008 № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» и др.

Кроме финансового законодательства, важное место в системе правового регулирования финансовых отношений в сфере государственных и муниципальных финансов занимают указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и ведомственные нормативные и правовые акты – приказы, письма и инструкции федеральных министерств, служб и агентств, органов исполнительной власти регионального уровня и органов местного самоуправления по финансово-бюджетным вопросам.

*Указы Президента РФ*, как правило, содержат поручения органам государственной власти по разработке нормативных актов, определяют порядок их разработки или основные направления деятельности этих органов в сфере финансов (например, Указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»).

На основании *постановлений Правительства РФ* осуществляется правовое регулирование процесса управления государственными финансами со стороны высшего органа исполнительной власти в Российской Федерации, который в соответствии с Конституцией РФ обеспечивает проведение единой финансовой и налоговой политики. К примерам наиболее значимых из них в настоящее время относятся Постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 1010 «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период», Постановление Правительства РФ от 30.06.2003 № 395 «О мерах по организации управления средствами пенсионных накоплений», Постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 955 «О порядке управления средствами Резервного фонда», Постановление Правительства РФ от 19.01.2008 № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния».

Ведомственные нормативные акты также играют важную роль в управлении государственными и муниципальными финансами, поскольку позволяют осуществлять государственное правовое регулирование финансовых отношений в различных отраслях экономики, между распорядителями и получателями бюджет-

ных средств. При этом правовому регулированию подлежат все составляющие процесса управления финансами — прогнозирование и планирование источников формирования и направлений использования финансовых ресурсов на макроуровне, управление исполнением бюджетов и порядок проведения финансового контроля за деятельностью государственных исполнительных органов власти и органов местного самоуправления. К указанным нормативным актам относятся прежде всего приказы, письма и инструкции Министерства финансов РФ, Федеральной налоговой службы, органов Федерального казначейства, Центрального банка РФ, Счетной палаты РФ, органов управления государственными внебюджетными фондами.

В сфере финансов субъектов хозяйствования правовые основы управления финансами регулируются нормами Гражданского кодекса РФ, определяющими правила организации финансово-хозяйственной деятельности субъектов хозяйствования всех организационно-правовых форм; федеральными законами об акционерных обществах, государственных (муниципальных) унитарных предприятиях, обществах с ограниченной ответственностью; финансовым законодательством и ведомственными нормативно-правовыми актами, регулиующими отношения по мобилизации субъектами хозяйствования дополнительных финансовых ресурсов на финансовом рынке.

Совокупность всех финансовых правовых актов, *источников финансового права*, которая составляет правовую основу управления финансами в РФ, изображена на рис. 3.2.

Эффективность управления финансами во многом зависит от качества действующих финансово-правовых актов, регулирующих финансовые отношения во всех сферах финансовой системы государства. Поэтому во всех странах правовым вопросам регулирования экономики государства уделяется повышенное внимание. В конституциях некоторых государств (например, в Бельгии, Германии, Швеции) в отдельный раздел выделяются финансовые вопросы — финансовая конституция. В Российской Федерации современное финансовое право проходит новый виток в своем развитии, не все финансовые отношения получили четкую, правовую регламентацию, что на практике приводит к применению в ряде случаев директивного управления финансами, а не управления посредством закона. Вместе с тем многие действующие юридические нормы, в том числе относящиеся к



**Рис. 3.2.** Правовая основа управления финансами в Российской Федерации

финансовому праву, еще недостаточно совершенны по ряду причин, к которым относятся:

- противоречия между федеральным и региональным (муниципальным) законодательством, что, с одной стороны, приводит к сепаратистским тенденциям в построении финансовых отношений между субъектами власти разных уровней бюджетной системы РФ, а с другой – к ущемлению интересов субъектов РФ и муниципальных образований в федеральном законодательстве (например, проводимое в настоящее время разграничение полномочий и имущества между федеральным, региональным уровнями власти и органами местного самоуправления, исходя из предметов ведения и выполняемых ими функций, требует создания правовой и методической базы для регулирования этого процесса с использованием единых федеральных стандартов и правил<sup>1</sup>, которые позволят устранить имеющиеся противоречия в действующем законодательстве);

- противоречия между отдельными законами и ведомственными нормативными и правовыми актами, порождающие их неоднозначное толкование;

- формальный характер научной экспертизы принимаемых проектов законов и нормативных и правовых актов в финансовой сфере;

- наличие законов и нормативных и правовых актов, которые не исполняются в течение ряда лет из-за отсутствия финансовых ресурсов для их реализации;

- нечеткие формулировки в нормативных документах, порождающие необходимость их уточнения и дополнения;

- сложный, псевдонаучный язык нормативных документов;

- несвоевременное принятие и опубликование в печати законов и подзаконных нормативно-правовых актов по финансовым вопросам.

Решение указанных проблем в области финансового права позволит обеспечить стабильность развития экономики нашего государства, повысить финансовую устойчивость субъектов хозяйствования, усилить действенность финансового контроля за деятельностью органов власти и отдельных организаций и укрепить финансовое положение государства.

---

<sup>1</sup> См.: Главу IV Основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года, утвержденных Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1663-Р.

### 3.3. Органы управления финансами в Российской Федерации

В управлении финансами при определении целей и задач финансовой политики, разработке и утверждении финансового и связанного с ним законодательства и подзаконных актов участвуют законодательные и исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления. Исполнительные органы участвуют во всех функциональных элементах управления финансами, а основная функция законодательных органов в управлении финансами – финансовый контроль.

*Управление финансами на федеральном уровне.*

Депутаты обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации, рассматривающие и утверждающие проект закона о федеральном бюджете и отчете о его исполнении, другие финансовые и связанные с ними законодательные акты, правительственные программы, могут, обладая правом законодательной инициативы, вносить на рассмотрение проекты финансовых законодательных актов, поправки в действующее законодательство. Государственная Дума заслушивает отчет Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета. Государственная Дума и Совет Федерации формируют Счетную палату Российской Федерации – орган государственного финансового контроля законодательной власти Российской Федерации.

Участие Президента Российской Федерации в управлении финансами связано с определением целей и задач финансовой политики в посланиях Федеральному Собранию, в том числе ежегодном Бюджетном послании, с подписанием законов по финансовым вопросам, внесением проектов финансового законодательства, изданием указов, осуществлением государственного финансового контроля.

Правительство Российской Федерации, ответственное за разработку и реализацию финансовой политики России, составление и исполнение федерального бюджета, осуществляет разработку других проектов законов по финансовым и связанным с ними вопросам, утверждает постановления, издает распоряжения, обеспечивающие реализацию финансового законодательства. Оно определяет задачи, функции федеральных органов исполнительной власти, их права и обязанности, в том числе конкретный круг вопросов, относящихся к ведению того или иного министерства, входящего в состав Правительства Российской Федерации, по управлению финансами.

Практически во всех странах в составе исполнительной власти действует специальный орган, ответственный за разработку финансовой стратегии и тактики (чаще всего этот орган носит название министерства финансов, но в США отдельные функции, аналогичные функциям Министерства финансов России, выполняют Департамент по Управлению и Бюджету аппарата Президента США и Федеральное казначейство США). Следует иметь в виду, что одинаковые названия соответствующего органа исполнительной власти в разных странах не всегда означают совпадение их функций: например, в одних странах министерство финансов может осуществлять налоговый контроль, в других – нет. Функции финансовых органов различаются не только по странам, но могут меняться в различные исторические периоды. Так, Министерство финансов России, созданное более 200 лет назад, неоднократно меняло свою структуру и компетенцию. В разные периоды Министерству финансов России (Министерству финансов СССР) подчинялись пограничная служба, железные дороги, Госбанк России и Госбанк СССР.

Современные задачи и функции Министерства финансов Российской Федерации определены в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», которым в рамках административной реформы была предпринята попытка разграничить нормотворческие и правоприменительные функции (надзорные, по управлению имуществом). Нормотворческие функции были закреплены за министерствами, правоприменительные – за федеральными службами и агентствами. В связи с этим некоторые бывшие подразделения Минфина России (Главное управление федерального казначейства, Департамент государственного финансового контроля, Департамент страхового надзора, Комитет финансового мониторинга) были преобразованы в федеральные службы, подведомственные Министерству финансов Российской Федерации (соответственно Федеральное казначейство, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральная служба страхового надзора, Федеральная служба по финансовому мониторингу)<sup>1</sup>. К Минфину России перешли функции разработки налоговой политики, налогового законода-

---

<sup>1</sup> С ноября 2007 г. Федеральная служба по финансовому мониторингу была выведена из ведения Минфина России и стала подведомственной непосредственно Правительству Российской Федерации.

тельства и осуществления разъяснительной работы по вопросам налогообложения от упраздненного Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, а функции контроля за соблюдением налогового законодательства – Федеральной налоговой службе, также подведомственной Минфину России.

Таким образом, в настоящее время Министерству финансов Российской Федерации подведомственны четыре федеральные службы (рис. 3.3).

Основными задачами Минфина России в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» являются выработка единой государственной финансовой (включая бюджетную, налоговую, страховую, валютную сферы, сферу государственного долга), кредитной, денежной политики, а также политики в сфере аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, добычи, производства, переработки драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей (в части исчисления и порядка уплаты), включая определение таможенной стоимости товаров и транспортных средств.



**Рис. 3.3.** Федеральные службы, подведомственные Министерству финансов РФ

Среди основных функций Минфина России в соответствии с указанными задачами можно назвать:

- разработку проектов законов по вопросам развития бюджетной системы, основ бюджетного процесса, разграничения бюджетных полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления;

- разработку проектов законов в области налогообложения, а также форм документов, учета и отчетности, связанных с их реализацией;

- разработку проекта закона о федеральном бюджете и организацию его исполнения, составление отчетности об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации;

- координацию бюджетной и денежно-кредитной политики;

- управление государственным долгом Российской Федерации и эмиссию государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации;

- ведение книги учета государственных долгов и регистрации эмиссии государственных ценных бумаг субъектов РФ и муниципальных образований;

- разработку нормативных актов в области бухгалтерского учета и составления финансовой отчетности.

Большую роль в оперативном управлении финансами, учете и контроле (предварительном и текущем) играют органы Федерального казначейства.

Федеральное казначейство было создано в Российской Федерации в составе Министерства финансов Российской Федерации в 1993 г.<sup>1</sup> для обеспечения оперативного управления средствами федерального бюджета. В истории многих государств, и в России в том числе, до XX в. действовали преимущественно государственные казначейства банковского типа. Они занимались приемом платежей, связанных с формированием государственных доходов, хранением средств, а также выдачей средств для осуществления государственных расходов, нередко в их функции входила эмиссия наличных денежных средств<sup>2</sup>. Поскольку большинство платежей в то время осуществлялось в наличной форме, по характеру функций государственные казначейства XIX в. были сходны с функциями казначейств в составе современных коммерческих банков, осуществляющих приходно-расходные операции с наличностью (или кассовые операции).

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 08.12.1992 № 1556 «О Федеральном казначействе».

<sup>2</sup> Так, хотя в СССР единственным эмиссионным центром был Госбанк СССР, в названии купюр до 1990 г. сохранялись исторические названия купюр, связанные с наличием двух эмиссионных центров в XIX в.: казначейские билеты (до 5 руб.) и банкноты (от 5 руб. и выше).

Иные функции осуществляет современное Федеральное казначейство (Казначейство России). Необходимость его создания в 1993 г. была вызвана: банковской реформой, в результате которой средства федерального бюджета оказались рассредоточены в разных кредитных организациях; отсутствием автоматизации безналичных расчетов и соответственно отсутствием оперативной информации у Минфина России о движении бюджетных средств; конституционной реформой, в результате которой исполнение федерального бюджета перестало относиться к вопросам деятельности финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований.

Таким образом, проблемы исполнения федерального бюджета вызвали необходимость создания специального органа – Федерального казначейства, к которому от банков перешли учетно-контрольные функции. В соответствии со ст. 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы, примером этого являются органы Федерального казначейства, представляющего собой строго централизованную систему, во всех субъектах Российской Федерации.

Современные полномочия Федерального казначейства и его территориальных органов определены Бюджетным кодексом Российской Федерации, а также Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 703. Федеральное казначейство является органом кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ему открываются счета по учету средств соответствующих бюджетов в подразделениях Центрального банка РФ<sup>1</sup>, Федеральное казначейство ведет учет всех кассовых поступлений и выплат, является центральным звеном в информационном обмене между участниками исполнения бюджетов. В России большая часть налогов (главным образом федеральных) формирует одновременно доходы разных бюджетов бюджетной системы. С этим связана такая важная функция органов Федерального казначейства, как распределение поступлений между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации. При исполнении федерального бюджета, а также в оговоренных законодательством случаях при исполнении бюджетов субъектов

---

<sup>1</sup> При отсутствии на данной территории подразделения Центрального банка Российской Федерации – других кредитных организациях.

РФ и местных бюджетов, органы Федерального казначейства открывают и ведут лицевые счета администраторов поступлений в бюджетную систему, распорядителей и получателей бюджетных средств, организуют доведение необходимой информации указанным участникам процесса исполнения бюджета, обеспечивающей право на расходование бюджетных средств.

В условиях современной системы исполнения бюджетов приходно-расходные операции (кассовое исполнение бюджета) осуществляют кредитные организации, но учет этих операций, а также составление отчетности о кассовом исполнении бюджетов относятся к компетенции Федерального казначейства.

Органы Федерального казначейства ведут реестр участников бюджетного процесса федерального уровня, а также реестр государственных контрактов, заключенных от имени РФ.

Создание органов Федерального казначейства во многом инициировало развитие правовой базы исполнения бюджетов бюджетной системы, а также способствовало активному внедрению информационных технологий в этот процесс. Современная система органов Федерального казначейства позволяет в режиме реального времени обеспечить сбор оперативной информации о всех кассовых поступлениях в федеральный бюджет и выплатах из бюджета. Благодаря терминальной связи с учреждениями Банка России и внутри системы Федерального казначейства в конце операционного дня все средства федерального бюджета аккумулируются на едином счете, открытом центральному аппарату Федерального казначейства. С этим связана еще одна функция Федерального казначейства – участие в размещении временно свободных средств федерального бюджета, а также кассовом планировании при исполнении федерального бюджета.

Если проводить аналогию с другими странами, то следует иметь в виду, что зарубежные казначейства выполняют разнообразные функции, не всегда сходные с функциями Федерального казначейства в Российской Федерации (например, в США Федеральное казначейство выполняет функции администрирования налоговых поступлений, в Италии – по управлению всем государственным имуществом, а не только бюджетными средствами). Наиболее близко по функциям к Казначейству России Государственное казначейство Франции.

Органы законодательной власти субъектов РФ утверждают законы в области финансов в рамках своей компетенции: (о вве-

дении региональных налогов и сборов в соответствии с перечнем, установленным налоговым законодательством Российской Федерации, о бюджете субъекта РФ на соответствующий финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) и отчете о его исполнении, о бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования и отчете об его исполнении; о мерах государственной финансовой поддержки организаций и отраслей региональной экономики и др.)

Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации ответственны за выработку финансовой политики региона, составление проекта бюджета субъекта РФ и организацию его исполнения. В соответствии со ст. 77 Конституции РФ субъекты РФ самостоятельно устанавливают систему региональных органов государственной власти на основе общих принципов, определенных федеральным законодательством<sup>1</sup>. В составе администраций субъектов РФ создаются специализированные финансовые органы: министерства финансов (в республиках, а также некоторых краях и областях), департаменты финансов, комитеты по финансам и бюджету, финансовые управления и т.п. Их функции сходны с функциями Министерства финансов Российской Федерации, но в пределах компетенции исполнительных органов субъектов РФ. К основным функциям относятся: разработка региональной финансовой политики, непосредственная разработка проектов региональных бюджетов, организация их исполнения, разработка программ государственной финансовой поддержки отдельных отраслей и организаций региона, осуществление государственных заимствований субъектов РФ. Следует иметь в виду, что для осуществления последней функции в составе исполнительных органов власти субъектов РФ может быть создан специальный орган (например, Комитет муниципальных займов Правительства г. Москвы). Региональные финансовые органы также могут иметь свои подразделения на местах — как правило, финансово-казначейские управления (или филиалы).

Финансовые органы субъектов РФ в отличие от финорганов, функционирующих в условиях административно-командной системы управления, непосредственно не подчиняются Министер-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов РФ».

ству финансов России; тем не менее они представляют отчет об исполнении своих бюджетов в Минфин России, в координации с последним проводится кадровая работа и работа по информатизации управления финансами.

В составе многих финансовых органов субъектов РФ созданы региональные казначейства, они ведут лицевые счета распорядителей и получателей средств региональных и местных бюджетов для обеспечения текущего контроля за целевым использованием бюджетных средств. В том случае, если субъект РФ не получает дотацию из федерального бюджета (или ее размер незначителен), кассовое обслуживание исполнения бюджетов субъекта РФ и местных бюджетов на его территории может осуществлять финансовый (финансово-казначейский) орган субъекта РФ, при этом ему открываются банковские счета соответствующих бюджетов.

#### *Управление финансами на местном уровне.*

Представительные органы местного самоуправления принимают решения об утверждении местного бюджета и отчета о его исполнении, принимают решения по другим финансовым вопросам, относящимся к ведению муниципальных образований. Исполнительные органы местного самоуправления ответственны за разработку муниципальной финансовой политики, в том числе долговой, составление и исполнение местного бюджета. Как правило, в их составе действуют местные финансовые или финансово-казначейские органы. Типовое положение о финансово-казначейском органе муниципального образования разработано и одобрено Правлением Союза российских городов в 1998 г. Право на формирование и исполнение местных бюджетов муниципальными образованиями гарантировано ст. 132 Конституции Российской Федерации.

#### *Органы управления финансами в коммерческих организациях.*

Управление финансами в коммерческих организациях осуществляется высшими органами управления (например, для акционерных обществ это собрание акционеров), которые определяют финансовую стратегию организации, утверждают финансовые планы, отчеты об их исполнении. Непосредственно финансовыми потоками управляют руководство организации (совет директоров, генеральный директор) и специально созданные финансовые службы, они же разрабатывают проекты финансовых планов, принимают решения о размещении финансовых ресурсов в раз-

личные виды активов, осуществляют взаимодействие с финансово-кредитными организациями. В небольших организациях, где нет специальных финансовых служб, их функции выполняют бухгалтеры. Для коммерческих организаций, входящих в состав финансово-промышленных групп, большое значение в управлении финансами имеют решения, принимаемые головной компанией этой группы.

*Органы управления финансами в некоммерческих организациях.*

Состав органов управления финансами в некоммерческих организациях определяется их организационно-правовыми формами и видом деятельности. Кроме руководителей таких организаций, решения по финансовым вопросам могут принимать специально созданные попечительские советы, ревизионные комиссии и др. Наибольшей спецификой управления финансами по сравнению с другими некоммерческими организациями обладают бюджетные учреждения.

Финансовые планы бюджетных учреждений разрабатываются, утверждаются и исполняются в виде бюджетных смет и смет доходов и расходов по приносящей доход деятельности в соответствии с указаниями главных распорядителей бюджетных средств на основе общих требований, определенных Минфином России. Главный распорядитель бюджетных средств может делегировать право утверждения указанных смет руководителю учреждения. Несмотря на расширяющиеся права бюджетных учреждений в рамках бюджетной реформы, они во многом зависят от решений, принимаемых главными распорядителями бюджетных средств как в части ограничения объема обязательств, принимаемых за счет бюджетных средств, так и в части получения предпринимательских доходов, доходов в виде дополнительного бюджетного финансирования от сдачи государственного (муниципального) имущества, находящегося в оперативном распоряжении учреждения, в аренду. Большую роль в управлении финансами бюджетных учреждений и других некоммерческих организаций играют бухгалтеры, которые разрабатывают проекты смет, ведут бухгалтерский учет и составляют отчетность.

Совершенствование организации управления финансами, развитие правовой базы и использование современных информационных технологий являются основными направлениями обеспечения эффективности формирования и использования финансовых ресурсов во всех сферах финансовой системы.

### ***Контрольные вопросы***

1. Что понимается под управлением финансами?
2. Каковы объективные предпосылки управления финансами?
3. Каковы объекты и субъекты управления финансами?
4. Охарактеризуйте функциональные элементы управления финансами.
5. Дайте определение финансового права и охарактеризуйте нормативные и правовые акты, используемые в ходе управления финансами в РФ.
6. Какие органы управления финансами в РФ создаются на федеральном, региональном и местном уровнях?
7. Каковы основные задачи и функции Министерства финансов РФ?
8. Укажите причины создания органов Федерального казначейства.
9. Как осуществляется управление финансами коммерческих и некоммерческих организаций?

### ***Задания для самостоятельной работы***

1. Используя отечественные и зарубежные энциклопедические издания, учебники и учебные пособия, а также другие виды публикаций (монографии, брошюры), выпущенные за последние годы, проанализируйте и сопоставьте точки зрения отечественных и зарубежных ученых-экономистов на состав функциональных элементов управления финансами. Сделайте выводы об обоснованности их теоретических позиций.
2. Подберите нормативные и правовые акты, используемые в ходе управления финансами в соответствующей сфере (звене) финансовой системы РФ. Выделите недостатки действующих в данной сфере (звене) нормативных и правовых актов. Обоснуйте свои выводы.
3. На основе правовых актов субъектов РФ охарактеризуйте основные задачи и функции финансовых органов субъектов РФ, сравните их с задачами и функциями Министерства финансов РФ.

---

## Глава 4

# ФИНАНСОВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ

### 4.1. Необходимость, содержание и задачи финансового планирования

В процессе финансового планирования, одного из функциональных элементов управления финансами, субъекты хозяйствования, органы государственной власти и местного самоуправления оценивают состав и структуру своих финансовых ресурсов, определяют возможность и способы увеличения их объема, направления наиболее эффективного использования. При этом задаются пропорции формирования, распределения и перераспределения финансовых ресурсов с целью достижения и поддержания сбалансированности, финансовой устойчивости экономики, получения доходов, прибыли, финансового обеспечения решаемых экономических и социальных задач. Таким образом реализуется воздействие органов управления на финансы, финансовые процессы, финансовую деятельность как на макро-, так и на микроэкономическом уровнях.

Необходимость финансового планирования как особой сферы плановой деятельности обусловлена относительной самостоятельностью движения денежных средств по отношению к материально-вещественным элементам производства. Обособленность движения денежных средств и обратное воздействие через распределение на процесс воспроизводства обуславливают необходимость планомерного управления процессами формирования, распределения, перераспределения и использования финансовых ресурсов, которое и представляет собой содержание финансового планирования.

Его специфика состоит в том, что *объектом* планирования выступает не производственная деятельность субъектов хозяйствования, органов государственной власти, органов местного самоуправления, а их финансовая деятельность, формирование и использование финансовых ресурсов. Соответственно *субъектами* финансового планирования являются органы государственной

власти и местного самоуправления, коммерческие и некоммерческие организации.

В ходе планирования финансовых ресурсов и финансовой деятельности устанавливаются параметры финансовой системы, величина и источники финансовых ресурсов, направления их расходования, степень соответствия денежных доходов, накоплений и поступлений затратам, уровень дефицитности ресурсов. При этом информационной базой для финансового планирования являются прогнозы социально-экономического развития (страны, региона, муниципального образования), программы, бизнес-планы, бизнес-проекты. В то же время в процессе финансового планирования вносятся предложения по уточнению пропорций и темпов развития отраслей, территорий, организаций, их отдельных подразделений, принимаются меры к устранению выявляемых диспропорций.

В этой связи финансовое планирование можно рассматривать как осуществляемое субъектами власти и субъектами хозяйствования планомерное управление процессами создания, распределения, перераспределения и использования финансовых ресурсов. Оно направлено на достижение пропорционального и сбалансированного развития экономики, обеспечение устойчивых темпов экономического роста.

Следовательно, финансовое планирование создает условия для реализации финансовой политики государства. Посредством финансового планирования намечаются пропорции распределения финансовых ресурсов и их планомерного использования на цели, обеспечивающие стабильность экономики, определяются соотношение между объемом и темпами роста ВВП и консолидированного бюджета страны, между объемом финансовых ресурсов, остающихся в распоряжении субъектов хозяйствования, и перераспределяемых средств. При помощи финансового планирования государство определяет потребность в финансовых ресурсах, необходимых для решения задач, предусматриваемых прогнозами социально-экономического развития страны, и устанавливает источники их покрытия; намечает количественные параметры формирования и использования бюджетов разных уровней, государственных внебюджетных фондов; создает предпосылки для обеспечения стабильности в масштабах государства.

Можно сделать вывод, что *финансовое планирование представляет собой совокупность мероприятий, проводимых органами госу-*

*дарственной власти и местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями по планомерному формированию и использованию денежных доходов, накоплений, поступлений в соответствии с целями и задачами, поставленными в прогнозах социально-экономического развития, бизнес-планах, документах, определяющих финансовую политику.*

*Цель финансового планирования – обеспечение финансовыми ресурсами (по объему, направлениям использования, объектам, во времени) воспроизводственных процессов в соответствии с прогнозами социально-экономического развития, бизнес-планами и с учетом рыночной конъюнктуры, тенденций развития. Она реализуется на основе использования распределительной функции финансов, позволяющей устанавливать научно обоснованные пропорции при определении источников и планировании объемов финансовых ресурсов, направлений их использования. Данные пропорции находят выражение в конкретных финансовых показателях, объединяемых субъектами финансового планирования в единый документ – финансовый план. Необходимость расчета плановых финансовых показателей и составления финансовых планов связана с тем, что натуральные показатели не отражают экономической эффективности заданий бизнес-планов и социально-экономических прогнозов, не позволяют определить затраты на производство ВВП на всех уровнях хозяйственной деятельности, а также охарактеризовать все процессы производства, распределения и потребления. Решить эти задачи могут только показатели, полученные в процессе финансового планирования. Таким образом, его результатом являются составление и принятие финансовых планов, разработка и утверждение финансовых разделов целевых программ, бизнес-планов, бизнес-проектов.*

***Финансовый план** – это документ, представляющий собой систему взаимосвязанных финансовых показателей, отражающих предполагаемый объем поступления и использования финансовых ресурсов на планируемый период.*

Финансовые планы служат инструментом экономической проверки внутренней сбалансированности и взаимосвязки материально-вещественных, трудовых и стоимостных показателей различных планов и прогнозов, оценки их экономической эффективности. Сбалансированность источников и потребностей в финансовых ресурсах свидетельствует о принципиальной воз-

возможности достижения необходимой увязки производства и потребления в материально-вещественных и конкретно-адресных разделах прогнозов социально-экономического развития, производственных бизнес-планах.

Вместе с тем в условиях динамично развивающейся рыночной экономики в отдельные конкретные периоды на первый план могут выдвигаться постоянно меняющиеся задачи, решение которых может потребовать дополнительных средств. Поэтому в рамках финансового планирования обеспечивается не только общее соответствие финансовых ресурсов потребности в них, но и определяются конкретные направления их использования. Такой подход создает условия для усиления воздействия финансового механизма на темпы, пропорции социально-экономического развития страны, отдельных территорий, субъектов хозяйствования.

Задачи, решаемые в процессе финансового планирования, сложны и многообразны, они обусловлены особенностями формирования и использования финансовых ресурсов. В этом процессе на всех уровнях должны обеспечиваться взаимная балансовая увязка доходов и расходов субъектов хозяйствования и субъектов власти, показателей производственных планов и прогнозов социально-экономического развития, соблюдение плановых пропорций между движением материальных и финансовых ресурсов.

К основным задачам финансового планирования можно отнести:

- 1) определение объема финансовых ресурсов по каждому источнику поступлений и общего объема финансовых ресурсов субъектов власти и субъектов хозяйствования;
- 2) определение объема и направлений использования финансовых ресурсов, установление приоритетов в расходовании средств;
- 3) обеспечение сбалансированности материальных и финансовых ресурсов, экономного и эффективного использования финансовых ресурсов;
- 4) создание условий для укрепления устойчивости организаций, а также бюджетов, формируемых органами государственной власти и местного самоуправления, бюджетов государственных внебюджетных фондов;

5) определение экономически обоснованного размера финансовых резервов, что позволяет предупреждать возникновение диспропорций при переходе от перспективного к текущему планированию, от прогнозов — к планам, а также маневрировать ресурсами.

Финансовое планирование направлено на достижение устойчивого экономического роста, поддержание сбалансированности, создание условий для эффективного управления финансами как на микро-, так и на макроэкономическом уровнях.

## **4.2. Финансовое прогнозирование, его содержание и значение**

*Финансовое прогнозирование представляет собой исследование конкретных перспектив развития финансов субъектов хозяйствования и субъектов власти в будущем, научно обоснованное предположение об объемах и направлениях использования финансовых ресурсов на перспективу.* Финансовое прогнозирование выявляет ожидаемую в перспективе картину состояния финансовых ресурсов и потребности в них, возможные варианты осуществления финансовой деятельности и представляет собой предпосылку для финансового планирования. К основной цели финансового прогнозирования, осуществляемого для научного обоснования показателей финансовых планов и способствующего выработке концепции развития финансов на прогнозируемый период, можно отнести оценку предполагаемого объема финансовых ресурсов и определение предпочтительных вариантов финансового обеспечения деятельности субъектов хозяйствования, органов государственной власти и местного самоуправления.

*Задачами финансового прогнозирования являются:*

- 1) увязка материально-вещественных и финансово-стоимостных пропорций на макро- и микроуровнях на перспективу;
- 2) определение источников формирования и объема финансовых ресурсов субъектов хозяйствования и субъектов власти на прогнозируемый период;
- 3) обоснование направлений использования финансовых ресурсов субъектами хозяйствования и субъектами власти на прогнозируемый период на основе анализа тенденций и динамики финансовых показателей с учетом воздействующих на них внутренних и внешних факторов;

4) определение и оценка финансовых последствий принимаемых органами государственной власти и местного самоуправления, субъектами хозяйствования решений.

Финансовое прогнозирование ведется путем разработки различных вариантов развития организации, отдельной административно-территориальной единицы, страны в целом, их анализа и обоснования, оценки возможной степени достижения определенных целей в зависимости от характера действий субъектов планирования. Достигается это двумя различными методическими подходами: 1) в рамках первого подхода прогнозирование ведется от настоящего в будущее на основе установленных причинно-следственных связей; 2) при втором подходе прогнозирование заключается в определении будущей цели и ориентиров движения от будущего к настоящему, когда разворачивается и исследуется цепь возможных событий и меры, которые необходимо принять для достижения заданного результата в будущем исходя из существующего уровня развития организации, административно-территориальной единицы и страны в целом.

В процессе финансового прогнозирования для расчета финансовых показателей используются такие специфические *методы*, как математическое моделирование, эконометрическое прогнозирование, экспертные оценки, построение трендов и составление сценариев, стохастические методы.

*Математическое моделирование* позволяет учесть множество взаимосвязанных факторов, влияющих на показатели финансового прогноза, выбрать из нескольких вариантов проекта прогноза наиболее соответствующий принятой концепции производственного, социально-экономического развития и целям финансовой политики.

*Эконометрическое прогнозирование* основано на принципах экономической теории и статистики: расчет показателей прогноза осуществляется на основе статистических оценочных коэффициентов при одной или нескольких экономических переменных, выступающих в качестве прогнозных факторов; позволяет рассмотреть одновременное изменение нескольких переменных, влияющих на показатели финансового прогноза. Эконометрические модели описывают с определенной степенью вероятности динамику показателей в зависимости от изменения факторов, влияющих на финансовые процессы. При построении эконометрических моделей используется математический аппарат

регрессионного анализа, который дает количественные оценки усредненных взаимосвязей и пропорций, сложившихся в экономике в течение базисного периода. Для получения наиболее надежных результатов экономико-математические методы дополняются экспертными оценками.

*Метод экспертных оценок* предполагает обобщение и математическую обработку оценок специалистов-экспертов по определенному вопросу. Эффективность этого метода зависит от профессионализма и компетентности экспертов. Такое прогнозирование может быть достаточно точным, однако экспертные оценки носят субъективный характер, зависят от «ощущений» эксперта и не всегда поддаются рациональному объяснению.

*Трендовый метод*, предполагающий зависимость некоторых групп доходов и расходов лишь от фактора времени, исходит из постоянных темпов изменений (тренд постоянных темпов роста) или постоянных абсолютных изменений (линейный временной тренд). Недостатком данного метода является игнорирование экономических, демографических и других факторов.

*Разработка сценариев* не всегда исходит из научности и объективности, в них всегда ощущается влияние политических предпочтений, предпочтений отдельных должностных лиц, инвесторов, собственников, но это позволяет оценить последствия реализации тех или иных политических обещаний.

*Стохастические методы* предполагают вероятностный характер как прогноза, так и связи между используемыми данными и прогнозными финансовыми показателями. Вероятность расчета точного финансового прогноза определяется объемом эмпирических данных, используемых при прогнозировании.

Таким образом, методы финансового прогнозирования различаются по затратам и объемам предоставляемой итоговой информации: чем сложнее метод прогнозирования, тем больше связанные с ним затраты и объемы получаемой с его помощью информации.

Результатом финансового прогнозирования является составление **финансового прогноза**, который представляет собой систему научно обоснованных предположений о возможных направлениях будущего развития и состоянии финансовой системы, отдельных ее сфер и субъектов финансовых отношений. Прогнозы дают возможность рассмотреть различные варианты развития финансов, например при благоприятных, усредненных и наихудших сценариях

развития экономики, субъекта хозяйствования, конъюнктуры рынка и т.п. Финансовые прогнозы могут быть краткосрочными (до 3 лет), среднесрочными (на 5–7 лет) и долгосрочными (до 10–15 лет).

На общегосударственном и территориальном уровнях в соответствии с Бюджетным кодексом РФ финансовые прогнозы составляются в форме *сводного финансового баланса Российской Федерации и среднесрочного финансового плана субъекта РФ, муниципального образования* (ст. 174, 175 Бюджетного кодекса РФ.)

*Сводный финансовый баланс Российской Федерации* – документ, характеризующий объем и использование финансовых ресурсов Российской Федерации (валового национального располагаемого дохода) и секторов экономики. Сводный финансовый баланс Российской Федерации составляется в целях оценки:

1) объемов финансовых ресурсов при разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период;

2) влияния государственной социально-экономической политики на показатели прогноза социально-экономического развития Российской Федерации.

Разработка сводного финансового баланса Российской Федерации относится к полномочиям Министерства экономического развития Российской Федерации.

Среднесрочный финансовый план субъекта РФ, муниципального образования формируется на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, муниципального образования и содержит основные параметры бюджета субъекта РФ, местного бюджета на очередной финансовый год и плановый период<sup>1</sup>. Следует отметить, что в соответствии со ст. 169 Бюджетного кодекса РФ этот финансовый прогноз разрабатывается и утверждается в случае, если проект бюджета субъекта РФ, местного бюджета составляется и утверждается только на очередной финансовый год.

Порядок формирования среднесрочного финансового плана основан на использовании методики скользящего планирования. Он разрабатывается на три года, из которых: первый – это год, на который составляется бюджет; следующие два – период, на

---

<sup>1</sup> В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ плановый период – это два финансовых года, следующих за очередным финансовым годом.

который прогнозируются результаты реализации предложенной региональной, муниципальной социально-экономической политики. Среднесрочный финансовый план ежегодно корректируется с учетом показателей уточненного среднесрочного прогноза социально-экономического развития субъекта РФ, муниципального образования, при этом плановый период сдвигается на один год вперед, т.е. осуществляется актуализация показателей плана.

Порядок, форма и состав показателей среднесрочного финансового плана субъекта РФ, муниципального образования устанавливаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования. Среднесрочный финансовый план составляется по укрупненным показателям бюджетной классификации и должен содержать следующие параметры:

- прогнозируемый объем доходов и расходов бюджета субъекта РФ, местного бюджета и консолидированного бюджета субъекта РФ, муниципального района;

- объемы бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств в разрезе кодов классификации расходов бюджетов (по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов);

- распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований между муниципальными образованиями;

- нормативы отчислений от налоговых доходов в местные бюджеты;

- дефицит (профицит) бюджета;

- верхний предел государственного долга субъекта РФ, муниципального долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом и каждым годом планового периода.

Среднесрочный финансовый план субъекта РФ, кроме того, должен включать прогнозируемый объем доходов, расходов и дефицита (профицита) территориального государственного внебюджетного фонда.

Проект среднесрочного финансового плана субъекта РФ, муниципального образования утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования и представляется в законо-

дательный (представительный) орган одновременно с проектом соответствующего бюджета.

Использование в практике финансового прогнозирования на макроэкономическом уровне сводного финансового баланса РФ, среднесрочных финансовых планов позволяет обеспечить стабильность бюджетного процесса, преемственность целей и задач финансово-экономической политики государства и прозрачность межбюджетных отношений на долгосрочный период времени.

Составление финансовых прогнозов на макроэкономическом уровне можно считать подготовительным этапом к адресному финансовому планированию, т.е. составлению проекта бюджета. Сбалансированность прогнозов служит гарантией того, что в процессе бюджетного планирования будет обеспечена сбалансированность бюджета.

Субъекты хозяйствования самостоятельно решают вопрос о целесообразности составления финансовых прогнозов. В частности, некоммерческие организации их, как правило, не составляют<sup>1</sup>, а коммерческие организации разрабатывают по форме, аналогичной форме их финансового плана. Такой подход позволяет обеспечить преемственность финансового планирования и финансового прогнозирования. Кроме того, коммерческие организации могут составлять прогноз прибыли и убытков, прогноз движения денежных средств, прогноз активов и пассивов.

Можно сделать вывод, что финансовое прогнозирование, с одной стороны, предшествует финансовому планированию, а с другой — является его составной частью, так как разработка финансовых планов производится на основе показателей финансовых прогнозов.

### **4.3. Этапы и методы финансового планирования**

Финансовое планирование охватывает ряд *этапов*: 1) *анализ выполнения финансового плана в предыдущих и текущем плановых периодах*; 2) *расчет плановых показателей*; 3) *составление финансового плана как документа*.

На *первом этапе* финансового планирования применяется *метод экономического анализа*. Он позволяет определить степень

---

<sup>1</sup> Бюджетные учреждения не составляют финансовые прогнозы, так как согласно ст. 161 Бюджетного кодекса РФ они обязаны составлять только бюджетную смету.

выполнения плановых показателей за истекший период путем сравнения их с фактическими данными. При этом упор делается на выявление резервов увеличения доходов, определение мероприятий по повышению эффективности использования финансовых ресурсов, расчете ожидаемого исполнения плана.

В рамках финансового планирования применяются следующие *виды экономического анализа*:

- горизонтальный анализ, в ходе которого сравниваются текущие показатели плана с показателями за прошлый период, а также плановые показатели с фактическими;
- вертикальный анализ, в результате которого определяются структура плана, доля отдельных показателей в итоговом показателе и их влияние на общие результаты;
- трендовый анализ, проводимый в целях выявления тенденций изменения динамики финансовых показателей путем сравнения плановых или отчетных показателей за ряд лет (на основе ретроспективного анализа можно прогнозировать финансовые показатели на будущее);
- факторный анализ, который заключается в выявлении влияния отдельных факторов на финансовые показатели.

На данном этапе финансового планирования экономический анализ позволяет: выявить факторы и причины, оказавшие влияние на выполнение плановых заданий в предыдущих и текущем годах, а также резервы роста финансовых ресурсов; обосновать основные параметры финансового плана; определить недостатки в работе органов управления финансами в ходе составления и исполнения финансовых планов, подготовить предложения по их устранению.

На *втором этапе* финансового планирования осуществляется расчет *плановых показателей* – *числовых величин, выражающих конкретные задания по формированию и использованию финансовых ресурсов*. Делятся на утверждаемые, т.е. обязательные для всех, и расчетные, используемые для обоснования и увязки плановых заданий.

Расчет показателей базируется на определении условий хозяйствования в планируемом периоде и соответствующих финансовых задач; предполагает разработку нескольких вариантов показателей финансового плана и выбор оптимального варианта, корректировку финансовых показателей в увязке с показателями других планов и прогнозов.

Реальность показателей финансовых планов во многом зависит от выбора методов финансового планирования, их сочетания с учетом специфики каждого. Использование в процессе финансового планирования одновременно нескольких методов объясняется многогранностью этого процесса, сложностью решаемых задач, зависимостью его от характера и способов разработки прогнозов социально-экономического развития, бизнес-планов.

В практике финансового планирования используются следующие *методы расчета* показателей финансовых планов:

- *экстраполяции*. Заключается в определении финансовых показателей на основе установления устойчивой динамики их развития. Расчет показателей плана производится на основе корректировки достигнутого в базовом периоде уровня показателей на относительно устойчивый темп их роста. Этот метод обычно используется как вспомогательное средство для первоначальных прикидок, так как имеет ряд недостатков: не ориентирует на выявление дополнительных резервов роста доходов; не способствует экономному использованию средств, так как планирование ведется от достигнутого уровня; не учитывает изменения отдельных факторов в планируемом году по сравнению с базовым для расчетов периодом;

- *нормативный*. Суть его состоит в том, что плановые показатели рассчитываются на основе установленных норм и финансово-бюджетных нормативов. Предполагает наличие прогрессивных норм и финансово-бюджетных нормативов, которые являются качественной основой для финансового планирования, предпосылкой для соблюдения режима экономии. Кроме того, нормы и нормативы служат необходимым условием для внедрения экономико-математических методов в финансовое планирование и прогнозирование. Так, например, в соответствии со ст. 78<sup>1</sup> БК РФ в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации могут предусматриваться субсидии автономным учреждениям на возмещение нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) в соответствии с государственным (муниципальным) заданием;

- *индексный*. Предполагает широкое использование системы разнообразных индексов при расчете плановых финансовых показателей. Его использование обусловлено развитием рыночных

отношений, наличием инфляционных процессов. В настоящее время применяются индексы динамики экономических объектов (физических объемов), уровня жизни, роста цен и др. Из них наиболее важен один из индексов роста цен — индекс-дефлятор (коэффициент пересчета в неизменные цены);

- *программно-целевой*. Позволяет оценить и выбрать предпочтительные варианты производственного, социально-экономического развития в целевом, отраслевом и территориальном аспектах. Используется, как правило, органами государственной власти и местного самоуправления. В общем виде программно-целевое планирование можно определить как систему бюджетного планирования, связывающую произведенные расходы с ожидаемой отдачей от них, т.е. с их социальной и экономической эффективностью.

Основополагающим принципом программно-целевого планирования является принцип планирования от конечных целей к средствам, вплоть до программы конкретных работ, обеспечивающим достижение поставленных целей. Программно-целевой подход предполагает комплексное системное решение проблем путем выработки целей, формирования множества альтернативных стратегий их достижения и обоснованного выбора средств достижения целей. Результатом программно-целевого планирования является целевая программа.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ выделяются:

- долгосрочные целевые программы (ст. 179 БК РФ), которые выступают средством решения прежде всего межотраслевых, межтерриториальных принципиально новых проблем; реализация этих программ предполагает привлечение средств не только из бюджета, но и из внебюджетных источников; утверждаются исполнительным органом власти (Правительством РФ, администрацией субъекта РФ или муниципального образования); могут разделяться на подпрограммы; формируются на период от трех до десяти лет;

- ведомственные целевые программы (ст. 179<sup>3</sup> БК РФ); рассматриваются как средство решения внутриотраслевых проблем, формируются с целью реализации функций главных распорядителей бюджетных средств; утверждаются главным распорядителем бюджетных средств, финансируются только из бюджета; не могут разделяться на подпрограммы; формируются на период от одного до трех лет;

- федеральная адресная инвестиционная программа (ст. 179<sup>1</sup> БК РФ); представляет собой свод бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства за счет средств федерального бюджета; утверждается как текстовая статья и приложение (одно публикуется, одно – секретное) к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Общими требованиями, предъявляемыми к целевым программам, являются:

- четкая формулировка цели программы в соответствии с приоритетами государственной политики, полномочиями и сферами ответственности исполнительных органов;

- описание поддающихся количественной оценке ожидаемых результатов реализации программы, включая как непосредственные результаты (предоставление услуг определенного качества и объема), так и конечные результаты (эффект от предоставленных услуг для их получателей);

- наличие системы показателей для измерения результатов реализации программы (индикаторов экономической и социальной эффективности) и целевых значений каждого из таких показателей, необходимых и достаточных для предварительной (на этапе подготовки), текущей (на этапе реализации) и завершающей (после завершения программы или ее этапа) оценки программы;

- обоснование потребностей в ресурсах для достижения цели и результатов программы, оценка внешних условий и рисков для реализации программы;

- определение системы управления реализацией программы, разграничение полномочий и ответственности различных единиц управления.

На *третьем этапе* финансового планирования составляется финансовый план как документ, обязательный для исполнения, который соответственно подлежит утверждению уполномоченным органом или должностным лицом.

На этом этапе используется *балансовый метод*, позволяющий увязать финансовые ресурсы субъектов планирования с потребностями в них, вытекающими из прогноза социально-экономического развития, бизнес-плана, уставных документов; расходы органов государственной власти и местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций с их доходами;

установить пропорции распределения средств по направлениям использования, получателям и т.п.; распределить по кварталам доходы и расходы. Его применение способствует обеспечению устойчивости субъектов хозяйствования, бюджетов, формируемых органами государственной власти и местного самоуправления.

Кроме того, в рамках третьего этапа финансового планирования в современных условиях широко применяется *метод оптимизации плановых решений*, сущность которого заключается в разработке нескольких вариантов финансового плана, из которых выбирается один, наиболее оптимальный. При этом могут применяться разные критерии выбора:

- на микроэкономическом уровне: минимум приведенных затрат; максимум приведенной прибыли; минимум времени на оборот капитала; максимум дохода (прибыли) на рубль вложенного капитала и т.п.;

- на макроэкономическом уровне: максимум доходов бюджета; минимум текущих расходов бюджета; минимум непроцентных расходов бюджета; максимальная эффективность расходов бюджета; максимальный социально-экономический эффект капитальных расходов бюджета и др.

#### **4.4. Виды финансовых планов, их характеристика**

Основными финансовыми планами на общегосударственном и территориальном уровнях выступают *бюджет* (федеральный, региональный, местный) и *бюджеты государственных внебюджетных фондов*.

*Бюджет* как плановый документ представляет собой роспись доходов и расходов органов государственной власти или местного самоуправления. Составляется в форме баланса денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Конкретизация доходов и расходов бюджета осуществляется в соответствии с группировкой доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, а также источников финансирования дефицитов этих бюджетов, установленной Бюджетным кодексом РФ.

Бюджет составляется исполнительным органом власти и утверждается в форме закона соответствующим законодательным (представительным) органом власти. Порядок составления и утверждения бюджета как планового документа регламентируется Бюджетным кодексом РФ и принятыми в соответствии с ним нормативными и правовыми актами субъектов РФ и муниципальных образований, устанавливающими особенности бюджетного процесса в данных административно-территориальных образованиях.

В соответствии со ст. 169 БК РФ бюджет как план в Российской Федерации с 1 января 2008 года составляется:

на федеральном уровне – на три года (очередной финансовый год и плановый период);

на региональном и муниципальном уровнях – на один (очередной финансовый) год или три (очередной финансовый год и плановый период) года в зависимости от положений региональных и муниципальных нормативных и правовых актов, регламентирующих бюджетный процесс в соответствующем субъекте РФ или муниципальном образовании.

Бюджет как план носит целевой и директивный характер, для него свойственны конкретность и адресность показателей; бюджет, по существу, стал в России основным документом, комплексно определяющим количественные и качественные параметры государственной (региональной, муниципальной) социально-экономической политики.

*Бюджеты государственных внебюджетных фондов* (Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования) формируются в виде баланса доходов и расходов государственных внебюджетных фондов, обеспечивающих реализацию конституционных прав граждан на социальное обеспечение, охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи. Состав доходов и расходов бюджетов государственных внебюджетных фондов определен Бюджетным кодексом РФ.

Бюджеты государственных внебюджетных фондов составляются органами управления этими фондами и утверждаются органами законодательной власти в форме законов одновременно с принятием закона о федеральном (региональном) бюджете.

Согласно ст. 145, 169 БК РФ бюджеты государственных внебюджетных фондов формируются и утверждаются: на федеральном уровне – на три года (очередной финансовый год и плановый

период); на региональном и муниципальном уровнях – на один (очередной финансовый) год или три (очередной финансовый год и плановый период) года.

К финансовым планам, составляемым субъектами хозяйствования, относятся *баланс доходов и расходов, сводный бюджет, бюджетная смета, смета доходов и расходов*. Вид финансового плана, разрабатываемого коммерческими и некоммерческими организациями, определяется их организационно-правовой формой, а также учредительными (уставными) документами. Кроме того, в учредительных (уставных) документах определяется орган или должностное лицо, уполномоченные утверждать финансовый план организации. Порядок и сроки составления финансового плана, методика расчета его показателей устанавливаются: для бюджетных учреждений – Бюджетным кодексом РФ и нормативными и правовыми актами органов исполнительной власти; для коммерческих организаций и некоммерческих организаций других (кроме бюджетных учреждений) организационно-правовых форм – приказами, распоряжениями по организации.

При составлении финансовых планов в коммерческих организациях учитывается необходимость: максимизации прибыли; оптимизации структуры капитала организации и обеспечения ее финансовой устойчивости; достижения прозрачности финансово-экономического состояния для собственников (участников, учредителей), инвесторов, кредиторов; обеспечения инвестиционной привлекательности; использования рыночных механизмов привлечения финансовых средств.

Разработка финансовых планов коммерческих организаций осуществляется на основе бизнес-плана, в котором отражаются те виды деятельности, которыми предприятие планирует заниматься в ближайшей и долгосрочной перспективе.

Финансовый план коммерческой организации может составляться в форме *баланса доходов и расходов* или *сводного бюджета*.

*Баланс доходов и расходов* содержит информацию о составе и объеме финансовых ресурсов коммерческой организации и направлениях их использования на планируемый период; составляется на календарный год с поквартальной разбивкой показателей.

В балансе доходов и расходов выделяют, как правило, следующие разделы: доходы и поступления, расходы и отчисления, платежи в бюджет и государственные внебюджетные фонды. При

этом финансовый план должен быть сбалансирован: объем доходов и поступлений средств, в том числе из бюджета, должен быть равен сумме расходов, отчислений и платежей в бюджет и государственные внебюджетные фонды. С целью проверки правильности расчета показателей баланса доходов и расходов к нему составляется проверочная таблица, по строкам которой детализируются виды и объемы финансовых ресурсов коммерческой организации, а по графам – направления их использования. Это позволяет не только проверить сбалансированность плана, но и проследить взаимосвязь отдельных видов доходов и расходов.

Для организации системы анализа и планирования денежных потоков на предприятии, адекватной требованиям рыночных условий, в настоящее время в коммерческих организациях используется система управления финансами, основанная на разработке и контроле исполнения иерархической системы бюджетов. Система бюджетов, включающая бюджеты структурных подразделений, налоговый бюджет и *сводный бюджет организации*, позволяет установить жесткий текущий и оперативный контроль за поступлением и расходованием денежных средств, создать реальные условия для выработки эффективной финансовой стратегии. Бюджеты составляются на месяц, квартал, календарный год.

Сводный бюджет коммерческой организации формируется на основе принципа декомпозиции: каждый бюджет более низкого уровня является детализацией бюджета более высокого уровня, т.е. бюджеты структурных подразделений и налоговый бюджет конкретизируют сводный бюджет.

Сводный бюджет коммерческой организации состоит из доходной и расходной частей (табл. 4.1). Оптимальным бюджетом является такой, в котором доходная часть равна расходной.

Бюджеты структурных подразделений формируются на основе следующих функциональных бюджетов: бюджета фонда оплаты труда; бюджета материальных затрат; бюджета потребления энергии; бюджета амортизации; бюджета прочих расходов; бюджета погашения кредитов. Такая система бюджетов полностью охватывает все денежные потоки коммерческой организации. С бюджетом фонда оплаты труда связаны платежи в государственные внебюджетные фонды и часть налоговых платежей. Бюджеты материальных затрат и потребления энергии отражают основную

часть производственных затрат коммерческой организации. Бюджет амортизации в значительной степени определяет инвестиционную политику предприятия. Бюджет прочих расходов позволяет экономить на наименее важных финансовых расходах. Бюджет погашения кредитов дает возможность осуществлять операции по погашению кредитов и займов в строгом соответствии с планом-графиком платежей.

Таблица 4.1

**Состав статей сводного бюджета коммерческой организации**

Доходы	Расходы
Выручка от реализации продукции и от прочей реализации Доходы от внереализационных операций Остатки средств на банковских счетах на начало планового периода Кредиты и займы	Налоги в бюджет Заработная плата Платежи в государственные внебюджетные фонды Закупки сырья и материалов Оплата электроэнергии Выплаты по кредитам и займам (с учетом процентов) Прочие расходы Дефицит бюджета (в случае превышения расходов над доходами)

Налоговый бюджет включает в себя все налоги и обязательные платежи в федеральный бюджет и бюджеты других уровней, а также в государственные внебюджетные фонды. Этот бюджет планируется только в целом по организации.

Финансовое планирование на основе составления системы бюджетов нацелено на:

- повышение управляемости и быстрой адаптации организации к изменениям на товарных и финансовых рынках;
- обеспечение оперативного получения информации и корректировки стратегии и тактики управления финансами коммерческой организации;
- расширение возможности накоплений для модернизации производства, повышение инвестиционной привлекательности организации. Внедрение системы сквозного финансового планирования делает коммерческие организации информационно прозрачными для коммерческих банков и инвестиционных компаний, что способно расширить возможности организации при привлечении дол-

госрочных кредитов или размещении новых эмиссий на фондовом рынке на более выгодных условиях для эмитента.

Целью составления финансовых планов некоммерческими организациями является определение объема финансовых ресурсов, необходимого им для выполнения уставных целей и задач, т.е. предоставления услуг социально-культурного, научно-технического и иного некоммерческого характера.

Бюджетные учреждения, создаваемые органами государственной власти и органами местного самоуправления, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ обязаны составлять бюджетную смету. Бюджетная смета является документом, устанавливающим лимиты бюджетных обязательств бюджетного учреждения в соответствии с классификацией расходов бюджетов.

Бюджетная смета является основным плановым документом, определяющим объемы бюджетного финансирования бюджетных учреждений. Она составляется и утверждается на очередной финансовый год в порядке и по форме, разработанным и утвержденным главным распорядителем средств бюджета в соответствии с общими требованиями, установленными Министерством финансов РФ<sup>1</sup>.

Показатели сметы формируются в разрезе кодов классификации расходов бюджетов бюджетной классификации Российской Федерации с детализацией до кодов статей (подстатей) классификации операций сектора государственного управления. Главный распорядитель, распорядитель средств бюджета, учреждение вправе дополнительно детализировать показатели сметы по кодам аналитических показателей.

Показатели бюджетной сметы представляются в виде таблицы, содержащей информацию о наименованиях направлений расходования средств бюджета и соответствующих им кодах классификации расходов бюджетов бюджетной классификации Российской Федерации, а также суммах бюджетных ассигнований по каждому направлению.

Бюджетная смета составляется бюджетным учреждением на основании:

---

<sup>1</sup> Общие требования к порядку составления, утверждения и ведения бюджетной сметы бюджетного учреждения в соответствии со ст. 165, 221 Бюджетного кодекса РФ утверждены Приказом Министерства финансов РФ от 20.11.2007 № 112 н.

1) разработанных и установленных (согласованных) главным распорядителем (распорядителем) средств бюджета на соответствующий финансовый год расчетных показателей, характеризующих деятельность учреждения или государственного (муниципального) задания<sup>1</sup>;

2) лимитов бюджетных обязательств по расходам бюджета на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств по обеспечению выполнения функций бюджетных учреждений.

Бюджетное учреждение осуществляет операции по расходованию бюджетных средств в соответствии с бюджетной сметой. При этом согласно ст. 70 Бюджетного кодекса РФ финансируются расходы на:

оплату труда работников бюджетных учреждений, денежное содержание (денежное вознаграждение, денежное довольствие, заработную плату) работников органов государственной власти и местного самоуправления, командировочные и иные выплаты в соответствии с трудовыми договорами (служебными контрактами, контрактами) и нормативными правовыми актами;

оплату поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных (муниципальных) нужд;

уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

возмещение вреда, причиненного бюджетным учреждением при осуществлении его деятельности.

Утверждение бюджетной сметы происходит после принятия закона (решения) о соответствующем бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Порядок утверждения бюджетных смет бюджетных учреждений определяется главным распорядителем бюджетных средств<sup>2</sup> (право утверждения бюджетных смет может быть предоставлено руководителю главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, а также руководителям бюджетных учреждений<sup>3</sup>).

---

<sup>1</sup> Требования к государственному (муниципальному) заданию установлены ст. 69<sup>2</sup> Бюджетного кодекса РФ.

<sup>2</sup> См.: пп. 8) п. 1 ст. 158 Бюджетного кодекса РФ.

<sup>3</sup> В случае доведения до подведомственных бюджетных учреждений государственных (муниципальных) заданий руководитель главного распорядителя (распорядителя) средств бюджета должен предоставить право утверждения бюджетной сметы руководителю данного бюджетного учреждения.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ установлено, что до разработки и вступления в силу федерального закона, устанавливающего особенности использования бюджетными учреждениями средств от оказания платных услуг, безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц, международных организаций, правительств иностранных государств, средств от иной приносящей доход деятельности, эти доходы и поступления и их использование отражаются в смете доходов и расходов по приносящей доход деятельности.

Таким образом, в настоящее время бюджетные учреждения в Российской Федерации составляют два плановых документа:

- бюджетную смету
- смету доходов и расходов по приносящей доход деятельности (если данному учреждению разрешено вести предпринимательскую деятельность в соответствии с его уставом, нормативными и правовыми актами).

Некоммерческие организации иных (кроме бюджетных учреждений) организационно-правовых форм могут составлять как *смету доходов и расходов*, так и баланс доходов и расходов. Выбор конкретного вида финансового плана фиксируется, как правило, в учредительных документах некоммерческих организаций. В смете доходов и расходов некоммерческой организации указываются: 1) поступления из всех источников (ассигнования из бюджета, доходы от предпринимательской и иной разрешенной уставом организации деятельности, приносящей доход, пожертвования и благотворительные взносы и т.д.), 2) расходы, включая платежи в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. Смету доходов и расходов составляют фонды, общественные и религиозные организации; у остальных финансовый план формируется в виде баланса доходов и расходов. Порядок составления финансового плана регламентируется нормативными документами, разрабатываемыми и утверждаемыми самой некоммерческой организацией. Следует отметить, что организационно-правовой и методический аспекты финансового планирования в некоммерческих организациях иных (кроме бюджетных учреждений) организационно-правовых форм в настоящее время максимально приближены к порядку, характерному для коммерческих организаций.

### ***Контрольные вопросы***

1. Дайте определение финансового планирования, сформулируйте его отличительные черты.
2. Перечислите и раскройте основные задачи финансового планирования.
3. Дайте определение финансового прогнозирования, охарактеризуйте его значение.
4. Дайте характеристику этапов и методов финансового планирования.
5. Перечислите специфические методы финансового прогнозирования.
6. Назовите виды финансовых планов и прогнозов, составляемых на общегосударственном и территориальном уровнях, охарактеризуйте их назначение.
7. Охарактеризуйте виды финансовых планов и прогнозов, составляемых коммерческими организациями.
8. Перечислите финансовые планы, составляемые некоммерческими организациями, сформулируйте их особенности.

### ***Задания для самостоятельной работы***

1. Сформулируйте отличия перспективного финансового плана и баланса финансовых ресурсов, перспективного финансового плана и бюджета (федерального, регионального, местного).
2. Дайте сравнительную характеристику финансовых планов, составляемых коммерческими и некоммерческими организациями; объясните, чем обусловлены существующие различия.

---

## Глава 5

# ФИНАНСОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ

### 5.1. Содержание финансового регулирования, его формы и методы

Современный этап развития рыночной экономики в различных странах характеризуется активным вмешательством государства в экономические и социальные процессы, поскольку в условиях существования монополий, сильного влияния профсоюзов не происходит автоматического саморегулирования рынка. При этом в силу ограниченности возможности применения административных методов наиболее часто используемым экономическим инструментом выступают финансы. Из этого следует, что основным субъектом финансового регулирования выступает государство.

Государственное регулирование экономических процессов в целом, и в том числе государственное финансовое регулирование, направлено на предотвращение возникающих диспропорций, когда отдельные сегменты экономики развиваются более быстрыми темпами, угрожая создать ситуацию перепроизводства. Еще одним направлением государственного финансового регулирования является обеспечение развития более быстрыми темпами высокотехнологичных отраслей экономики или их создание. Это направление наиболее актуально для стран, осуществляющих крупные системные преобразования. Немаловажным фактором экономического развития является социальная стабильность, поэтому государственное финансовое регулирование связано также с ее достижением.

Финансовое регулирование происходит, с одной стороны, через стимулирование одних сегментов экономической системы путем концентрации в них финансовых ресурсов и, с другой стороны, через сдерживание иных сегментов на основе ограничения объема поступающих в них финансовых ресурсов.

Таким образом, *финансовое регулирование* – это воздействие на экономические и социальные процессы, направленное на предотвращение возможных или устранение имеющихся диспропорций, обеспечение развития передовых технологий и социальной стабильности, путем концентрации финансовых ресурсов в одних сегментах рынка и ограничения роста объема финансовых ресурсов в других.

Основными объектами государственного финансового регулирования выступают отраслевая структура экономики, ее территориальные пропорции, а также социальная структура общества.

Так, наиболее актуальной задачей для государственного финансового регулирования в Российской Федерации является увеличение доли перерабатывающей промышленности по сравнению с добывающей. Для обеспечения конкурентной среды, разработки и внедрения инноваций, решения социальных задач практически во всех странах мира осуществляется государственная финансовая поддержка малого бизнеса. Развитие малого бизнеса, в свою очередь, изменяет отраслевую структуру экономики.

Необходимость финансового воздействия на территориальные пропорции (выравнивание уровня социально-экономического развития территорий) актуальна для стран, где в силу исторических традиций, климатических условий, неравномерности размещения природных ресурсов и других факторов существуют резкие диспропорции в экономическом потенциале отдельных регионов. Например, промышленный север и аграрный юг в Италии и Испании; территории, находящиеся за Полярным кругом и южнее его, в Норвегии, Швеции и Финляндии; восточные и западные земли Германии и т.п. В Российской Федерации одной из сложнейших проблем является дифференциация экономического потенциала различных регионов.

Важным условием социальной стабильности выступает широкий слой так называемого среднего класса, поскольку излишняя поляризация общества ведет к политической и социальной нестабильности, а это негативно сказывается на экономике вследствие снижения квалификации трудовых ресурсов и производительности труда из-за низкой мотивации к труду.

*Формами финансового воздействия* на экономические и социальные процессы являются прямое и косвенное финансовое регулирование. *Прямое финансовое регулирование* предполагает непосредственное воздействие на конкретный объект регулиро-

вания. Например, предоставление налоговых льгот<sup>1</sup> субъектам малого бизнеса в рамках программы поддержки малого бизнеса или государственные и муниципальные заказы некоммерческим организациям и др. *Косвенное финансовое регулирование* действует опосредованно через другие объекты. Так, до середины 90-х гг. российским налоговым законодательством в целях поддержки сельскохозяйственных производителей были предусмотрены более низкие ставки по налогу на прибыль для коммерческих банков и страховых компаний, обслуживающих сельскохозяйственные предприятия и фермеров.

Во многих странах существует проблема так называемого *перекрестного субсидирования* – это ситуация, при которой эффект от государственной поддержки получает хозяйствующий субъект, не являющийся объектом регулирования. Например, в рамках государственной поддержки сельскохозяйственных производителей последним предоставляются бюджетные субсидии для льготного приобретения сельскохозяйственного оборудования. Исходя из этого машиностроительные предприятия стараются включить сумму субсидии в цену своей продукции, таким образом, государственная поддержка оказывается направленной не на сельскохозяйственных производителей, а на производителей сельскохозяйственного оборудования.

Среди *финансовых методов воздействия* на экономику и социальные процессы наиболее распространены бюджетные (различные формы бюджетных расходов, государственные и муниципальные гарантии и т.п.) и налоговые<sup>2</sup>. Каждому объекту финансового регулирования соответствуют определенные методы.

*Методами государственного финансового регулирования отраслевых пропорций* являются:

- налоговое регулирование (изменение состава налогов, налоговых ставок, налогооблагаемой базы, состава налогоплательщиков и др.);

---

<sup>1</sup> В действующем в Российской Федерации налоговом законодательстве понятие «налоговая льгота» не используется, тем не менее Налоговый кодекс Российской Федерации предусматривает по отдельным видам налогов налоговые вычеты, понижение налоговых ставок, освобождение от уплаты налога отдельных лиц или категорий налогоплательщиков, налоговые кредиты. Все это действующей до 01.01.1999 статьей 10 Закона Российской Федерации от 27.12.1999 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» определялось как налоговые льготы. Термин общеупотребим в экономической литературе, а также в законодательстве многих стран.

<sup>2</sup> См.: Сумароков В. Н. Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования. – М.: Финансы и статистика, 1996. – С. 58

- амортизационная политика (тесно связана с налоговым регулированием, влияет на налогообложение прибыли и имущества; может предполагать использование ускоренной амортизации<sup>1</sup>);

- различные формы государственной финансовой поддержки организаций и индивидуальных предпринимателей (субсидии, бюджетные кредиты<sup>2</sup>, бюджетные инвестиции, государственные и муниципальные заказы, льготное предоставление государственного и муниципального имущества в аренду, государственные и муниципальные гарантии);

- с бюджетными расходами связаны также льготное кредитование и страхование, поскольку более низкий уровень ссудного процента и страхового тарифа по услугам коммерческих банков и страховых компаний обеспечивается бюджетным субсидированием соответствующих ставок и тарифов.

Отдельные методы государственного финансового регулирования могут быть использованы комплексно. Так, нередко бюджетные инвестиции на долевых началах в тот или иной проект могут рассматриваться частными инвесторами как государственные гарантии.

*Методы финансового регулирования территориальных пропорций.* Финансовое регулирование территориальных пропорций осуществляется главным образом через механизм межбюджетных трансфертов (дотаций, субсидий, субвенций бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации), финансирование целевых программ поддержки и развития отдельных регионов и муниципальных образований. Финансовое воздействие на территориальную структуру происходит также в связи с изменением состава налогов. Например, отмена налога с продаж в 2003 г. значительно сократила собственные доходы отдельных региональных бюджетов (например, Москвы и Санкт-Петербурга).

---

<sup>1</sup> Ускоренная амортизация — это списание большей части стоимости амортизируемого имущества в первые годы его эксплуатации на основе использования специальных коэффициентов при расчете норм амортизационных отчислений. При этом законодательство некоторых стран допускает 100%-ное списание стоимости амортизируемого имущества в первый же год его эксплуатации.

<sup>2</sup> С 2008 г. в Российской Федерации сократился объем бюджетных кредитов, предоставляемых организациям, поскольку изменения в законодательстве Российской Федерации предусматривают предоставление таких кредитов только за счет средств целевых иностранных кредитов, на реструктуризацию задолженности по ранее предоставленным бюджетным кредитам.

Основными методами финансового регулирования социальной структуры общества являются использование прогрессивной ставки подоходного налога<sup>1</sup>, высокий уровень ставок по налогу на наследство и налогу на недвижимость<sup>2</sup>, льготы по налогам, уплачиваемым физическими лицами, а также различные социальные выплаты и льготы.

*Уровни финансового регулирования.* Необходимо отметить, что регулирование отраслевых и социальных пропорций происходит не только на общегосударственном уровне, но и на уровне регионов. В федеративных государствах субъекты федерации обладают большими возможностями финансового воздействия на экономические и социальные процессы, при этом, поскольку региональный уровень государственной власти в большей степени, чем федеральный, приближен к потребностям конкретных организаций и граждан, эффективность такого регулирования достаточно высока. В Российской Федерации существуют примеры, когда комплексное использование различных методов стимулирования инвестиционной деятельности администрациями субъектов РФ (налоговые льготы, льготное кредитование, государственный заказ и т.п.) обеспечивало рост инвестиций даже в тех регионах, которые занимали далеко не первые места в рейтингах инвестиционной привлекательности (например, Новгородская область). Москва как субъект РФ также может служить примером региональной социальной политики, направленной на компенсацию высокого уровня цен, присущего любому столичному городу.

Тем не менее нельзя забывать о том, что существуют объективные границы государственного вмешательства в экономические и социальные процессы, связанные с тем, что излишняя «государственная опека» отдельных организаций и социальных групп может лишить их мотивации к развитию, породить иждивенчество, в то время как важнейшими принципами рыночной экономики являются индивидуальный риск и ответственность.

---

<sup>1</sup> В соответствии с российским налоговым законодательством налог на доходы физических лиц не предполагает использования прогрессивной шкалы.

<sup>2</sup> В Российской Федерации эти налоги носят название налога на имущество физических лиц и земельного налога (в будущем предполагается их замена налогом на недвижимость). Налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения, в нашей стране был отменен с 01.01.2006 г.

## 5.2. Влияние финансов на экономику

В условиях рыночной экономики принципиальным образом изменяется роль финансового регулирования. Оно становится одним из главных факторов экономического развития в условиях ограниченного вмешательства государства в деятельность субъектов хозяйствования. Реальный механизм финансового воздействия на экономику проявляется не как неизменная, строго заданная система форм и методов, а как динамичная, постоянно развивающаяся их совокупность, складывающаяся из отдельных компонентов, имеющих специфический характер влияния.

Среди методов государственного финансового регулирования основная роль принадлежит *налогам*. Налоговое регулирование затрагивает процессы производства прежде всего через налогообложение доходов организаций-производителей. Налоги являются важнейшим стабилизатором антициклического регулирования развития экономики, стимулируя спрос на инвестиции во время депрессии и ограничения его в период максимального экономического подъема. Косвенное и подоходное налогообложение определяют объемы личного потребления, платежеспособного спроса, что, в свою очередь, влияет на объемы производства потребительских товаров и услуг<sup>1</sup>.

Налоговое воздействие на положение субъектов хозяйствования и экономики в целом принято называть *налоговым бременем (налоговым прессом, налоговой нагрузкой)*<sup>2</sup>. Количественно такое воздействие определяется удельным весом налоговых платежей в ВВП или доходах субъектов хозяйствования. Уровень налогообложения субъектов хозяйствования определяется видами налогов, их ставками, налоговой базой.

Рыночные преобразования в Российской Федерации потребовали отказа от действовавшего в условиях административно-командной системы управления экономикой индивидуального

---

<sup>1</sup> См.: Барулин С.В. Налоги как инструмент государственного регулирования экономики // Финансы. — 1996. — № 1. — С. 25–26.

<sup>2</sup> См.: Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под общ. ред. А. Г. Грязновой. — С. 609.

подхода к организации финансовых взаимоотношений субъектов хозяйствования и государства. Этот подход был основан на преимущественно неналоговых методах изъятия части доходов предприятий в бюджеты разных уровней (плата за фонды, отчисления от прибыли и др.). Виды платежей с дифференцированными по отраслям ставками, освобождение от уплаты обязательных платежей регулировались разрозненными подзаконными актами, принимаемыми в виде решений отдельных министерств и ведомств. Современная российская налоговая система<sup>1</sup> начала функционировать в январе 1992 г., с момента вступления в действие налогового законодательства. Она ориентирована на поддержание конкурентной среды, что создается равными условиями налогообложения для всех налогоплательщиков, поэтому реформирование налогового законодательства, осуществляемое в последнее десятилетие, было направлено на устранение возможностей предоставления индивидуальных льгот.

Налоговая система может оказывать негативное воздействие на экономику. Высокий уровень налогообложения субъектов хозяйствования ограничивает их финансовые возможности по наращиванию производства, а частое изменение налогового механизма порождает чувство неуверенности, ослабляет действенность налоговых льгот, препятствует притоку инвестиций и т.п. Уменьшение налоговой нагрузки может осуществляться через отмену отдельных налогов, понижение налоговых ставок, уменьшение налоговой базы, сокращение контингента плательщиков. В Российской Федерации в настоящее время осуществляется снижение уровня налоговой нагрузки на субъекты хозяйствования, что должно способствовать росту предпринимательской активности, ускоренному обновлению производственных фондов и расширению масштабов производства.

Налоговый механизм включает также систему санкций за нарушение налогового законодательства. Действенность налоговых санкций во многом зависит от эффективности работы налоговых органов, а также судебных и арбитражных органов. Правовые ос-

---

<sup>1</sup> Совокупность налогов, принципов, форм и методов их установления, изменения и отмены, уплаты и применения мер по их уплате, осуществления налогового контроля, а также привлечения к ответственности за нарушение налогового законодательства (Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под общ. ред. А. Г. Грязновой. – С. 607).

новы и практика их применения могут оказывать существенное влияние на финансовое состояние субъектов хозяйствования.

Рыночные методы ведения хозяйства создают потребность в решении задачи борьбы с монополизмом производителя, нарушающим главное условие рынка — конкуренцию между предпринимателями. Наравне с другими методами государственного регулирования (антимонопольное законодательство, свободный внешний рынок и т.д.) решению этой проблемы способствует таможенное регулирование<sup>1</sup>. При снижении ставок таможенных пошлин на соответствующий импортный товар мировой рынок заставляет отечественных монополистов снижать внутренние цены на свою продукцию (при условии открытого доступа этой продукции на внутренний рынок). Одновременно высокие ставки таможенных пошлин могут использоваться для защиты национальных производителей — такая политика получила название *протекционизма*. Однако мировой и отечественный опыт свидетельствует о том, что протекционизм в таможенной политике может дать только кратковременный положительный эффект. В долгосрочной перспективе его последствия отрицательны, так как другими государствами принимаются ответные меры, исчезают стимулы для технического обновления производства, возможен высокий уровень внутренних цен, сохраняются неэффективные собственники и менеджеры. Отказ от протекционистской таможенной политики является одним из принципов функционирования Всемирной торговой организации, в состав которой намерена вступить и Россия.

Определенное воздействие на процессы производства, накопления оказывают также различные *формы и методы предоставления бюджетных средств субъектам хозяйствования* в качестве государственных мер поддержки отдельных отраслей и видов деятельности. Рыночные преобразования диктуют сокращение государственного и муниципального секторов экономики, поэтому масштабы бюджетного финансирования конкретных субъектов хозяйствования значительно сокращаются по сравнению с периодом административно-командной системы управления

---

<sup>1</sup> С 01.01.2005 г. таможенные пошлины и сборы российским законодательством стали классифицироваться как неналоговые доходы федерального бюджета.

экономикой. Тем не менее различные формы расходов бюджета в качестве методов финансового регулирования используются весьма активно в различных государствах.

Практически все современные государства поддерживают сельскохозяйственных производителей на основе государственных закупок их продукции, а также субсидирования процентов за пользование банковским кредитом. Государственная поддержка в виде субсидий, государственного заказа, гарантий или инвестиций может быть связана с сохранением традиционных отраслей (угольная промышленность) или производств, имеющих национальное значение, таких как автомобилестроение. Предоставление государственных субсидий, так же, как налоговое регулирование, используется как мера антициклического регулирования. В государствах, осуществляющих рыночные реформы, бюджетные средства выступают важным источником финансирования создания и развития инфраструктуры рынка (фондовых, валютных и товарных бирж, бирж труда, информационных центров, фондов поддержки малого бизнеса и т.д.).

Предоставление бюджетных средств как метод финансового регулирования основано на следующих принципах. Во-первых, не делается различий между организационно-правовыми формами субъектов хозяйствования, которые могут получить соответствующие средства. Во-вторых, как правило, используется конкурсный отбор претендентов на получение средств в рамках государственной поддержки, при этом привлекаются независимые эксперты для организации конкурсов, в том числе для выработки критериев отбора участников и победителей.

В Российской Федерации различные формы бюджетных расходов как методы финансового регулирования предусмотрены федеральными, региональными и муниципальными целевыми программами. Данные программы разработаны и реализуются с целью поддержки отдельных отраслей, территорий, субъектов бизнеса. Реализация целевых программ осуществляется за счет бюджетных инвестиций, субсидий (в том числе на компенсацию части процентной ставки по кредитам коммерческих банков). Интересен пример Москвы, где в рамках программы поддержки промышленности используются субсидии на частичную компенсацию процентных платежей по долговым корпоративным ценным бумагам организаций, частично находящихся в собственности Москвы.

Темпы экономического и социального развития, а также эффективность производства в масштабах всего общества зависят от *соотношения между потреблением и накоплением*, складывающегося в результате финансового распределения. Норма накопления определяет темпы и качество экономического роста. В меньшей степени темпы развития экономики зависят от внутренней структуры валового накопления. Эффективность инвестиций зависит от удельного веса в них производственных капитальных вложений, их отраслевой, технологической и территориальной структур. В развитой рыночной экономике оптимизировать инвестиционный процесс помогает финансовый рынок, с помощью которого временно свободные финансовые ресурсы и сбережения направляются в наиболее эффективные объекты.

Изменение пропорций между потреблением и накоплением определяется не только конкретной экономической ситуацией на рынке, но и направленностью методов государственного финансового регулирования. Финансовое стимулирование инвестиционной деятельности государством может осуществляться как путем прямого государственного финансирования инвестиционных проектов, так и на основе создания льготных условий для негосударственных инвесторов, при этом используется сочетание налоговых и бюджетных методов регулирования. Льготные условия как финансовый стимул инвестиционной деятельности создаются путем полного или частичного освобождения от уплаты налогов по операциям, связанным с осуществлением инвестиций, и доходам, направляемым на капитальные вложения или в финансовые активы. Организации могут получать инвестиционный налоговый кредит<sup>1</sup>, уменьшать налогооблагаемую прибыль за счет ускоренной амортизации. В составе расходов бюджета может быть предусмотрен бюджет развития, предназначенный для кредитования, инвестирования и гарантийного обеспечения инвестиционных проектов. Бюджетные средства могут быть привлечены для закупки оборудования, в дальнейшем предоставляемого на основе лизинговых соглашений. С 2006 г. в составе федерального бюджета создан Инвестиционный фонд Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Изменение срока уплаты налога, при котором организации, осуществляющей инвестиционную деятельность, разрешается уменьшать налоговые платежи с последующей поэтапной уплатой налогов и процентов.

Долговременное повышение эффективности и масштабов производства возможно только на основе *использования новейшей техники и технологии*. В развитых странах в настоящее время почти весь прирост производительности труда получают за счет создания, освоения и внедрения новой техники и технологий.

Переход на рыночные отношения потенциально благоприятствует научно-техническому прогрессу (НТП). Однако для максимального раскрытия этого потенциала необходимы определенные условия, среди которых: превышение предложения над спросом на рынке традиционных товаров, отсутствие монополизма производителей и разработчиков, наличие конкуренции (в том числе среди научных коллективов), защита интеллектуальной собственности и т.д. Пока полностью в России такие условия не созданы, поэтому нередко коммерческие интересы побуждают субъекты хозяйствования направлять свои ресурсы в сторону более легких и гарантированных способов увеличения прибыли, экономя на расходах на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР). В связи с этим необходим поддерживаемый государством механизм финансового обеспечения и стимулирования НИОКР, работ по созданию и внедрению новой техники, изобретательству. Государственное участие в создании такого механизма может осуществляться путем бюджетного финансирования научных разработок (в форме сметного финансирования государственных научно-исследовательских организаций, субсидий, оплаты государственного и муниципального заказа), а также создания льготных условий субъектам хозяйствования, действующим в области инноваций.

Сочетание различных налогово-бюджетных методов стимулирования НТП можно проследить на основе деятельности некоммерческих организаций, созданных в форме научных фондов. В Российской Федерации, например, государство выступает учредителем Российского фонда фундаментальных исследований, Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Федерального фонда производственных инноваций и др.

Источником финансирования научных грантов, размещаемых на конкурсных условиях данными фондами, являются бюджетные средства. Данные средства, полученные организациями, осуществляющими научные разработки, не учитываются при определе-

нии налогооблагаемой прибыли. Фонды финансирования научных исследований могут создаваться органами государственной власти вместе с коммерческими организациями (например, Российский фонд технологического развития, фонды финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ), при этом добровольные взносы коммерческих организаций в такие фонды полностью или частично уменьшают налогооблагаемую прибыль организаций (ст. 262 НК РФ).

Для ускорения научно-технического прогресса большое значение имеют порядок распределения средств между отдельными этапами научных исследований, процессами разработки, создания, внедрения и освоения новой техники, способы концентрации средств на ключевых направлениях научно-технического прогресса и у тех научно-исследовательских и производственных коллективов и отдельных исследователей, которые добиваются наиболее крупных научно-технических достижений. В США принципиально важной мерой, усилившей влияние государства на инновационные процессы, стало принятие в 1981 г. закона об инновационных исследованиях малого бизнеса. Рассматривая науку в качестве основы прогресса промышленности и национальной экономики, закон наделил малый бизнес правами в получении бюджетных субсидий на разработку инноваций<sup>1</sup>.

Обязательной составной частью финансового механизма НТП является система материального стимулирования научно-технических достижений. Мощное воздействие Нобелевского фонда на мировую науку в немалой степени определяется размерами назначаемых им премий. В Российской Федерации авторам научных открытий, лауреатам государственных и именных премий выплачиваются крупные денежные вознаграждения. При использовании патентов на изобретение размер вознаграждения автору устанавливается по соглашению сторон. Одним из инструментов финансового регулирования данной сферы деятельности являются государственные пошлины на заявку, регистрацию и продление патента. Размер пошлин оказывает влияние на масштабы изобретательской деятельности и сроки действия патентов.

---

<sup>1</sup> См.: Шульгина И. В. Финансирование малых инновационных предприятий (опыт США) // Наукоедение. – 2003. – № 2. – С. 68.

### 5.3. Финансовое регулирование социальных процессов

Уровень и качество жизни людей, а также политическая и социальная стабильность зависят от доступности услуг, связанных с образованием, здравоохранением, культурой, социальным обслуживанием, возможностью получения достойной заработной платы и компенсацией ее утраты в результате потери трудоспособности. В отчете Всемирного банка о мировом развитии<sup>1</sup> среди пяти основных задач современного государства названа задача финансирования базовых социальных услуг и инфраструктуры, а также обеспечения социальной безопасности.

В статье 7 Конституции РФ определено, что российское государство является социальным, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Все современные учебники по экономической теории определяют, что повышение благосостояния населения — главная цель экономической политики государства, в том числе финансовой. Для реализации основных жизненно важных социальных гарантий (таких как право на труд и защита от безработицы; право на государственную защиту материнства, отцовства, детства, семьи; социальное обеспечение при утрате трудоспособности или потере кормильца; право на жилище, на охрану здоровья и медицинскую помощь; на образование) предусмотрены специальные финансовые механизмы. Социальная стабильность как условие экономического развития предполагает отсутствие резкого расслоения общества, поэтому государственное финансовое регулирование социальных процессов также направлено на нивелирование разницы в уровне доходов отдельных социальных групп.

*Финансовыми методами воздействия на социальные процессы* являются:

- 1) финансирование гарантированных государством прямых денежных выплат гражданам (пенсии, пособия, стипендии, компенсации, субсидии, денежная материальная помощь);
- 2) финансирование льгот отдельным категориям граждан при оплате или получении товаров и услуг;

---

<sup>1</sup> См.: Государство в меняющемся мире // Вопросы экономики. — 1997. — № 7. — С. 45.

3) государственная финансовая поддержка жизненно важных отраслей экономики, ориентированных на производство потребительских товаров и услуг первой необходимости;

4) налоговое регулирование доходов граждан и юридических лиц (дифференциация налоговых ставок, налоговые льготы, в том числе направленные на стимулирование благотворительной деятельности);

5) бюджетное финансирование учреждений социальной сферы (образование, здравоохранение, культура, социальное обслуживание), а также государственная поддержка других некоммерческих организаций, действующих на рынке подобных услуг для обеспечения их доступности населению;

6) финансовое стимулирование создания новых рабочих мест, а также начала индивидуальной предпринимательской деятельности, финансирование общественных работ;

7) государственное финансовое регулирование рынка жилья;

8) содействие развитию финансового рынка, участники которого ориентированы на «мелких» (с точки зрения размеров накоплений) вкладчиков, инвесторов, страхователей, создание специального механизма защиты их интересов.

В Российской Федерации за счет средств бюджетов разных уровней и государственных социальных внебюджетных фондов финансируются *социальные выплаты*:

- пенсии по старости, потере кормильца, инвалидности, за выслугу лет;

- пособия при временной и постоянной нетрудоспособности, на детей, на погребение, по безработице, вынужденным мигрантам;

- стипендии студентам, в том числе социальные стипендии студентам из малоимущих семей;

- жилищные субсидии;

- материальная помощь малоимущим гражданам.

Большая часть социальных выплат регулируется федеральным законодательством, в то время как сами выплаты нередко производятся по месту жительства или работы их получателей, в том числе и через исполнительные органы субъектов РФ и муниципальных образований. В настоящее время реализация отдельных федеральных законодательных актов, связанных с социальной защитой граждан в субъектах Российской Федерации, обеспечивается через Фонд компенсации в соста-

ве федерального бюджета, средства которого в виде субсидий и субвенций направляются в региональные бюджеты. Субъекты Российской Федерации проводят самостоятельную социальную политику, предусматривая дополнительные надбавки к федеральным выплатам с учетом региональной специфики (например, доплаты пенсионерам в Москве), которые финансируются из региональных и местных бюджетов. В условиях разграничения полномочий между органами власти Российской Федерации, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями большое значение отводится вопросам, связанным с обязательствами по социальным гарантиям.

Извечной дилеммой финансового регулирования социальных процессов является выбор между денежными выплатами и предоставлением бесплатных или частично оплачиваемых услуг, т. е. *социальных льгот*. В теории отдается предпочтение денежным выплатам, так как они дают возможность выбора использования денежных средств на те или иные цели, что в большей степени отвечает рыночным принципам, кроме того, денежная выплата, как правило, адресна, поэтому более эффективна. В то же время неэквивалентная замена льгот компенсационными выплатами может ухудшить жизненный уровень граждан. Другие примеры, доказывающие нецелесообразность замены льготы денежными выплатами, связаны с несовпадением общественных и личных предпочтений. Например, в рамках оптимизации системы социальных льгот Правительство Российской Федерации предусматривало замену гарантий бесплатного получения специального профессионального образования детям-сиротам денежными выплатами, что могло создать ситуацию, при которой талантливые воспитанники детских домов, вступая в самостоятельную жизнь, использовали бы денежные выплаты не для получения образования, а на другие цели. Специальные государственные программы, включающие социальные льготы и специальные выплаты ветеранам войн, инвалидам, детям-сиротам или другим социальным группам, финансируемые из федеральных (или центральных) бюджетов, существуют во многих европейских странах.

Общим направлением реформирования социальной сферы в Российской Федерации является отказ от многочисленных социальных льгот (по разным источникам, на начало 2004 г. число льгот достигло 400) и их замена денежными компенсациями.

Современное законодательство дает право выбора между льготами и денежными выплатами.

Предоставление социальных льгот основано, как правило, на бюджетном субсидировании поставщика услуг. Нет общего правила принятия решения о целесообразности такого субсидирования: например, в городах с одинаковой численностью населения, расположенных на территории государств с примерно одинаковым уровнем экономического развития, услуги городского транспорта могут субсидироваться из городского бюджета (например, все крупные города в Канаде), а могут полностью оплачиваться пассажирами (например, Сингапур). Бюджетное субсидирование производства товаров и услуг – это одна из форм *государственной финансовой поддержки отраслей, производящих потребительские товары и товары первой необходимости* наряду с налоговыми льготами, а также государственными и муниципальными заказами. Примером использования механизма государственного заказа является закупка во многих субъектах Российской Федерации продовольственных товаров с целью предотвращения резких колебаний цен на них – это одновременно и мера поддержки потребителя услуг и производителя.

Одним из основных методов сглаживания дифференциации доходов разных социальных групп, обеспечения доступности жизненно важных товаров и услуг является *налоговое регулирование*. В современной экономической литературе, в том числе зарубежной, одной из важнейших задач государственных финансов называют распределение доходов и имущества (так называемая дистрибутивная функция). В целях предотвращения резких различий в уровне жизни отдельных социальных групп практически во всех странах мира используется прогрессивная система налогообложения доходов граждан с установлением необлагаемого уровня доходов, равного прожиточному минимуму. В отдельных странах обложению подоходным налогом подлежат также и некоторые социальные выплаты, например в США – пенсионные. Эту же цель, а также цель создания равных условий начинающим предпринимателям преследует сохранение высоких ставок налога на наследуемое имущество. В Российской Федерации отказались от использования прогрессивной шкалы при налогообложении доходов физических лиц, хотя отдельные виды доходов (например, выигрыши в лотереи) облагаются по более высокой ставке налога. Зато для стимулирования работодателей в увеличении

официально декларируемой заработной платы применяется регрессивная шкала ставок единого социального налога, который с 2010 г. заменят страховые взносы.

Стимулами производства недорогих товаров и услуг первой необходимости могут быть налоговые льготы их производителям. Так, например, в Российской Федерации от обложения налогом на добавленную стоимость освобождено производство и реализация протезно-ортопедических изделий, сырья и материалов для их изготовления и полуфабрикатов к ним; технических средств, которые могут быть использованы для профилактики инвалидности или реабилитации инвалидов; очков, линз и оправ для очков; медицинских услуг, а также услуг по уходу за больными, инвалидами и престарелыми; услуг по содержанию детей в дошкольных учреждениях, проведению занятий с несовершеннолетними детьми в кружках, секциях (включая спортивные) и студиях и др. Более низкая ставка НДС (10% по сравнению с действующей ставкой 18% для всех других товаров и услуг) установлена для производства продуктов питания, детских товаров, некоторых видов лекарств. К сожалению, нельзя привести большое число примеров, иллюстрирующих льготы по налогу на прибыль организаций для производства товаров первой необходимости и оказания социальных услуг – налоговое законодательство Российской Федерации установило единый порядок исчисления налога на прибыль всеми организациями: и коммерческими, и некоммерческими.

Налоговые методы регулирования социальных процессов связаны со стимулированием благотворительной деятельности физических и юридических лиц, а также установления дополнительных к государственным гарантиям выплат, которые осуществляет работодатель в пользу своих работников (добровольное медицинское страхование, дополнительное пенсионное обеспечение, оплата образовательных услуг, услуг, связанных с поддержанием здоровья, дополнительные выплаты женщинам, имеющим детей, и т.п.). Российским налоговым законодательством освобождается от уплаты НДС передача товаров и имущества в благотворительных целях. Организации, а также граждане, получающие имущество в благотворительных целях, не отражают эти поступления как доход, учитываемый в целях обложения соответственно налогом на прибыль организаций и налогом на доходы физических лиц. Работодатели, производящие социальные выплаты или оплату

социальных услуг в пользу своих работников из чистой прибыли, могут уменьшить на данную сумму единый социальный налог (это касается, например, дополнительного пенсионного обеспечения). По оплаченным самим гражданином образовательным и медицинским услугам, в том числе в пользу членов его семьи, предусмотрены социальные вычеты по налогу на доходы физических лиц. В налоговом законодательстве Российской Федерации, к сожалению, не получила большого распространения зарубежная практика уменьшения налоговой базы по налогу на прибыль организаций и доходы физических лиц на сумму расходов, связанных с благотворительной деятельностью. Это вызвано распространенной российской практикой подмены реальной благотворительности схемами минимизации налоговых платежей.

*Образовательные, медицинские услуги, услуги в сфере культуры и искусства, мероприятия по социальному обслуживанию* (в соответствии с российским законодательством это услуги детских домов-интернатов, интернатов для пожилых граждан и т.п.) могут осуществляться за счет трех основных источников финансирования: 1) бюджетные средства и/или средства социального страхования, 2) средства населения, 3) средства работодателей, спонсоров и благотворителей<sup>1</sup>. Соотношение между этими источниками определяется национальными особенностями и моделью рыночной экономики. Например, во Франции в настоящее время большая часть расходов на высшее образование (включая образование иностранных студентов) финансируется за счет бюджета центрального правительства (такие расходы составляют до 25% его расходов), а в США высшее образование преимущественно платное, исключения составляют государственные стипендии особо одаренным студентам.

XX в. характеризовался переходом во многих государствах от платных образовательных и медицинских услуг к полностью или частично бесплатным для населения<sup>2</sup>. В Российской Федерации

---

<sup>1</sup> Российское законодательство различает понятия спонсорской и благотворительной деятельности: спонсорская деятельность в какой-то степени является альтернативой расходам на рекламу, в то время как благотворительная деятельность не предполагает рекламы благотворителя (см. ст. 12 Федерального закона от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»).

<sup>2</sup> Их финансирование полностью или частично осуществляется за счет бюджетных средств и средств социального страхования.

с 1990-х гг. происходит обратный процесс: появились и расширяются платные социальные услуги. В настоящее время наиболее острой задачей стоит поиск оптимального соотношения между источниками финансирования таких услуг: с одной стороны, оказание большого объема бесплатных услуг требует соответствующего уровня доходов бюджета, что предполагает достаточно высокое налоговое бремя для предпринимателей и населения, с другой стороны, расширение платных услуг таит опасность снижения общего уровня культуры, образования и здоровья. Выбор между платными и бесплатными социальными услугами связан также с проблемой дифференциации доходов разных социальных групп. Считается, что большое количество бесплатных социальных услуг и социальных льгот усиливает социальную напряженность, так как больший объем услуг получают граждане с наибольшим уровнем доходов, имеющие доступ и к платным, и к бесплатным услугам. Проблема выбора между теми и другими — это также проблема их качества. Российская практика показывает, что расширение платных услуг не всегда означает повышение уровня обслуживания, хотя одним из важнейших условий его достижения является достаточность объема финансирования.

Следует отметить, что могут быть разные варианты сочетания источников финансирования социальных услуг. Например, образовательные услуги могут оплачиваться населением, но за счет банковского кредита (гарантии по которому или субсидии для обеспечения льготного процента выдает государство или муниципальное образование). В США медицинские услуги малоимущим и пенсионерам оплачиваются государством за счет взносов на социальное страхование по специальным программам, а работающим — страховой компанией, в которую работодатель осуществляет обязательные взносы, но выбор программы медицинского страхования добровольен. Поэтому тарифы взносов дифференцированы в зависимости от перечня услуг, включенных в программу медицинского страхования. Кроме того, многообразие форм финансового обеспечения социальных услуг связано с возможностью разных пропорций финансирования из бюджетов разных уровней. Для большинства стран общей тенденцией является большой удельный вес социальных расходов местных бюджетов (в федеративных государствах — региональных и местных бюджетов).

*Государственное финансовое регулирование занятости населения.* Рыночная экономика отличается цикличностью, сопровождаемой в периоды экономического спада и стагнации ростом безработицы. Он может происходить и без проявления кризисных явлений, когда внедрение новых технологий, более совершенного оборудования содействует сокращению рабочих мест. Проблема занятости может носить локальный характер, особенно это актуально для Российской Федерации, так как со времен административно-командной системы управления во многих городах сохранились так называемые "градообразующие предприятия", незначительное ухудшение финансово-хозяйственного положения которых создает большие социальные проблемы для населения города.

Государство может проводить активную и пассивную политику на рынке труда. Пассивная политика предполагает меры, связанные с компенсацией потери заработка, — выплата пособия по безработице, выплата материальной помощи для малоимущих, когда заканчивается срок действия выплаты пособия по безработице. Активная государственная политика занятости населения связана с созданием или стимулированием создания новых рабочих мест и организацией общественных работ. В США при создании новых рабочих мест работодатели освобождаются от уплаты взносов на социальное страхование по безработице. В Российской Федерации в отдельных регионах используется так называемый механизм квотирования рабочих мест для социально уязвимых групп населения (инвалидов, подростков), при котором работодатели, не соблюдающие соответствующей квоты (не создающие рабочих мест для указанных категорий граждан), перечисляют обязательные платежи органам, ответственным за политику занятости в регионе. До 2001 г. в нашей стране и активные, и пассивные мероприятия в области занятости населения финансировались из Государственного фонда занятости населения Российской Федерации. После его упразднения выплата пособий по безработице осуществляется за счет средств федерального бюджета из бюджетов субъектов РФ, а активные мероприятия (содействие созданию новых рабочих мест, началу предпринимательской деятельности, организация общественных работ) — за счет средств региональных и местных бюджетов.

Одной из мер решения социальных вопросов, связанных с политикой занятости, является создание условий для начала

предпринимательской деятельности безработным. С этой целью во многих странах действует механизм льготного кредитования для начала предпринимательской деятельности. Льготное кредитование обеспечивается бюджетным субсидированием ставки по банковскому кредиту или государственным содействием развитию обществ взаимного кредитования. Подобная практика существует и в Российской Федерации, но ее нельзя считать общераспространенной.

*Государственное финансовое регулирование рынка жилья.* В Российской Федерации государство гарантирует гражданам право на жилье. Создание рынка жилья в нашей стране является необходимым условием функционирования рынка трудовых ресурсов, предполагающего достаточную мобильность населения. Доступность приобретения жилья важна также для решения демографических проблем (повышение рождаемости).

Реализация конституционных гарантий достигается строительством за счет бюджетных средств муниципального жилья и его предоставления малообеспеченным гражданам, а также созданием механизма приобретения населением жилья через бюджетное субсидирование (сейчас бюджетные субсидии для строительства или приобретения жилья предоставляются военнослужащим).

Большое значение для обеспечения населения жильем в нашей стране имеет развитие ипотечного кредитования. Государственное финансовое регулирование данного процесса может осуществляться через механизм предоставления государственных гарантий по банковским ипотечным кредитам, бюджетного субсидирования ссудного процента, а также долевого участия бюджетных средств в финансировании строительства жилья наряду со средствами частных инвесторов. Как правило, государственное участие в ипотечных программах осуществляется органами власти субъектов РФ.

Государственное финансовое регулирование рынка жилья осуществляется также на основе налогового механизма путем предоставления льгот по налогу на прибыль организаций, налогу на имущество организаций, налогу на доходы физических лиц при осуществлении жилищных инвестиций.

Степень развития и устойчивость *рынка финансовых услуг* определяют возможность роста индивидуальных накоплений, которые являются не только источником дополнительных доходов, но и источником компенсации утраты заработной платы и дру-

гих основных источников доходов (это можно рассматривать как самострахование). Зарубежный опыт показывает, что развитость рынка финансовых услуг и наличие механизма обеспечения его устойчивости дают возможность относительно безболезненно снижать государственные социальные гарантии по пенсиям и пособиям. Отечественная практика также свидетельствует о том, что даже в условиях высоких социальных гарантий в СССР граждане охотно прибегали к индивидуальным накоплениям в сберкассах и страховым услугам (следует признать, что их необходимость частично была вызвана товарным дефицитом). Особенностью становления и развития российского финансового рынка была его ориентация на так называемых корпоративных клиентов (организаций разных сфер деятельности). Только с начала 2000-х гг. кредитные организации, страховые компании, негосударственные пенсионные фонды, управляющие компании паевых инвестиционных фондов стали ориентироваться на физических лиц. Невыполнение государством своих обязательств по вкладам, ценным бумагам, неудачный опыт инвестирования средств в начале 1990-х гг., финансовый кризис 2007 – 2009 гг. не позволили рассматривать индивидуальные накопления как серьезную альтернативу государственным социальным выплатам в РФ. В настоящее время в условиях пенсионной реформы граждане получили возможность выбирать между государственным и негосударственным управлением инвестирования средств для выплаты накопительной части трудовой пенсии, но отсутствие «историй» большинства управляющих компаний и негосударственных пенсионных фондов привело к тому, что большинство граждан выбирают государственную форму организации пенсионных накоплений.

Общая оценка эффективности всей совокупности методов финансового воздействия на социальные процессы может быть произведена на основе показателей, свидетельствующих о дифференциации доходов граждан, изменении реальных доходов населения и социального состава общества, продолжительности жизни населения, индекса рождаемости (смертности).

Государственное финансовое регулирование социальных процессов требует ответа на вопрос, есть ли противоречие между государственной поддержкой малоимущих, попыткой выравнивания уровня доходов отдельных социальных групп, с одной стороны, и мерами по обеспечению экономического роста — с другой. Высокий уровень государственных социальных гарантий

в экономической литературе получил название патернализма. Общей тенденцией для экономически развитых стран в настоящее время является отход от такой политики. Считается, что в условиях глобализации страна может быть конкурентоспособной при производстве относительно дешевой продукции и услуг, а высокий уровень социальных гарантий предполагает высокий уровень налогов и стоимости рабочей силы<sup>1</sup>, что в конечном счете удорожает стоимость товаров и услуг. Спорность такого положения доказывают страны, имеющие высокую долю расходов на социальные цели и взносов на социальное страхование, но в рейтинге конкурентоспособности с точки зрения инвестиционной привлекательности<sup>2</sup> занимающие одно из первых мест. Примерами таких стран являются Финляндия, Швеция, имеющие наиболее высокий рейтинг по 220 индексам, используемым для оценки конкурентоспособности (соответственно 84,35 и 76,19 балла в 2002 г.<sup>3</sup>, при этом Финляндия традиционно занимает второе место после США (100 баллов)), затраты государства на социальную защиту составляют в этих странах соответственно 38,97 и 40,05% к ВВП<sup>4</sup>, а начисления работодателей на оплату труда по социальному страхованию – 22 и 30,96%<sup>5</sup>. Указанные страны опережают по сводным показателям Австралию (рейтинг в 2002 г. – 74,11 балла), в которой наиболее низкая доля расходов государства на социальную защиту (11% к ВВП), и почти отсутствуют обязательства работодателя по уплате взносов на социальное страхование.

### ***Контрольные вопросы***

1. Дайте определение финансового регулирования.
2. Как связаны между собой понятия «финансовое регулирование» и «финансовое стимулирование»?
3. Каковы объекты государственного финансового регулирования?

---

<sup>1</sup> Отчисления на социальное страхование рассматриваются в международной статистике как затраты на оплату труда.

<sup>2</sup> Ежегодно определяется Международным институтом совершенствования управления (Лозанна).

<sup>3</sup> World Competitiveness Yearbook, 2002.

<sup>4</sup> Экономика и жизнь. – 2000. – № 14. – С. 3.

<sup>5</sup> World Competitiveness Yearbook, 1997.

4. Назовите формы и методы государственного финансового регулирования.

5. Какие основные финансовые инструменты воздействия государства на экономику применяются в странах с развитой рыночной экономикой?

6. Назовите главные финансовые инструменты борьбы с монополизмом производителей.

7. Каковы основные методы финансового регулирования социальных процессов?

8. В чем преимущества социальных выплат перед социальными льготами?

9. Назовите основные направления финансового регулирования социальных процессов.

10. Какие показатели позволяют оценить эффективность использования методов финансового регулирования социальных процессов?

### ***Задания для самостоятельной работы***

1. На основе публикаций в периодических изданиях подберите примеры использования различных методов финансового регулирования экономических и социальных процессов.

2. На основе анализа правовых актов различных субъектов РФ сделайте вывод об активности использования финансовых методов воздействия на социальные процессы региональными органами исполнительной власти.

3. Сравните механизмы пропорциональной и прогрессивной систем налогообложения граждан с точки зрения их использования для сокращения дифференциации уровня жизни отдельных социальных групп.

---

# Глава 6

## ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

### 6.1. Содержание и значение финансового контроля

Контроль является одной из важнейших функций управления, осуществляемого на любом уровне, и представляет собой систему наблюдений и проверки соответствия процесса функционирования управляемого объекта принятым управленческим решениям, а также выявление результатов управленческих воздействий на управляемый объект<sup>1</sup>.

Контроль осуществляется в различных сферах деятельности общества. В связи с этим выделяют следующие виды контроля: экономический, статистический, финансовый, экологический, технический, административный и др.

Финансовый контроль необходим в любом обществе, основанном на товарно-денежных отношениях. В странах с рыночной экономикой роль финансового контроля особенно велика, так как важнейшим направлением деятельности субъектов хозяйствования становится повышение ее результативности и эффективности. Финансовый контроль имеет важнейшее значение для управления финансами на любом уровне, обеспечивая надежное функционирование всей финансовой системы, реализацию осуществляемой государством финансовой политики, содействует обеспечению финансовой безопасности государства.

*Финансовый контроль — это совокупность действий и операций, осуществляемых специально уполномоченными органами, с целью проверки соблюдения субъектами хозяйствования и органами государственной власти и местного самоуправления установленных норм права, а также для своевременного получения полной и достоверной информации о ходе реализации принятых управленческих решений в процессе образования, распределения и использования финансовых ресурсов.*

---

<sup>1</sup> См.: Большой экономический словарь / Под ред. А. Н. Азрилияна. — М.: Институт новой экономики, 2002. — С. 393.

Основное содержание финансового контроля раскрывается через его цели, задачи, принципы организации.

**Цель финансового контроля** заключается в оперативном получении полной и достоверной информации о возможных отклонениях и нарушениях в процессе управления финансами на макро- и микроуровне для своевременного принятия адекватных управленческих решений. Цель финансового контроля реализуется в выполняемых им задачах.

Основными **задачами финансового контроля** являются:

- обеспечение финансовой безопасности и устойчивости финансовой системы государства;
- выполнение субъектами хозяйствования своих финансовых обязательств, в том числе перед органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- обеспечение роста финансовых ресурсов во всех сферах и звеньях финансовой системы, обеспечение их законного, эффективного и рационального использования;
- соблюдение финансовых интересов всех экономических субъектов, усиление их ответственности за результаты своей деятельности;
- предупреждение и пресечение правонарушений в финансовой сфере;
- усиление результативности финансовой политики государства.

Финансовый контроль можно рассматривать как совокупность взаимосвязанных элементов, взаимодействующих друг с другом, т. е. как систему. В системе **финансового контроля** выделяют как основные, так и вспомогательные элементы. В качестве **основных элементов финансового контроля** выступают: объект и субъект; принципы контроля; информационное, нормативное обеспечение; механизм контроля; ответственность всех участников процесса контроля. К **вспомогательным элементам (инфраструктуре) финансового контроля** можно отнести финансовое, техническое, кадровое обеспечение контроля и т.п.

В качестве **объекта финансового контроля** выступают: процессы образования, распределения и использования финансовых ресурсов субъектами хозяйствования и органами государственной

власти и местного самоуправления, характеризующиеся системой различных стоимостных показателей (например, выручка от реализации, себестоимость, налоги и др.).

Наиболее важным элементом в системе финансового контроля является субъект контроля.

В качестве *субъекта финансового контроля* выступают специально уполномоченные органы (государственные контрольные органы; структурные подразделения, созданные в субъектах хозяйствования и органах государственной власти и местного самоуправления; негосударственные специализированные организации), а также квалифицированные специалисты, осуществляющие свою контрольную деятельность в соответствии с законодательством. Субъекты контроля являются наиболее важным элементом системы финансового контроля, так как они в соответствии с законодательно установленными полномочиями непосредственно осуществляют контроль и несут ответственность за свои действия.

Процесс целенаправленной деятельности субъектов контроля, или *процесс финансового контроля*, осуществляется с использованием определенных методов. Под *методами финансового контроля* понимают конкретные способы осуществления контрольных действий и операций. Внешнее выражение контрольных действий и операций реализуется в определенной *форме контроля*. Установленный порядок осуществления контрольных действий и операций составляют *процедуры контроля*. Последовательность процедур финансового контроля в совокупности с используемыми методами, в свою очередь, определяет *механизм финансового контроля*.

Как правило, процесс финансового контроля включает следующие основные *этапы*:

- планирование, которое предполагает определение объекта, целей, задач и форм контроля и формирование набора количественных и качественных показателей, по которым будет производиться оценка реализации финансовых решений;
- проведение контроля, целью которого является сбор оперативных данных, характеризующих состояние объекта контроля, и их предварительная оценка;
- систематизация результатов контроля (обобщение и упорядочение полученной информации по определенным критериям) и составление отчетности;

- реализация результатов, которая предполагает доведение принятых по результатам контроля решений до всех заинтересованных лиц, выработку и проведение мероприятий по устранению выявленных нарушений и недостатков.

Финансовый контроль организуется и проводится на основе определенных принципов. *Основопологающие принципы финансового контроля*, которые легли в основу организации прежде всего государственного финансового контроля в Российской Федерации, были приняты IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 г. в городе Лиме (Перу) и нашли свое отражение в Лимской декларации руководящих принципов контроля<sup>1</sup>.

Основными принципами финансового контроля являются следующие: законности, независимости, объективности, гласности, ответственности, разграничения функций и полномочий, системности.

Принцип *законности* предусматривает наличие правовой базы, обеспечивающей проведение контроля в соответствии с его целями и задачами. *Независимость* органов финансового контроля (организационная, функциональная, финансовая) гарантируется действующим законодательством. Под *объективностью* понимают отсутствие предвзятости и невмешательство в оперативную деятельность субъекта хозяйствования (контроля), обоснованность выводов по результатам контрольных мероприятий. Принцип *гласности* предполагает общедоступность результатов финансового контроля при соблюдении установленных норм и правил, касающихся государственной и коммерческой тайны. Принцип *ответственности* предполагает добросовестное отношение сотрудников органов финансового контроля к своим должностным обязанностям. Реализация принципа *разграничения функций и полномочий* заключается в отсутствии дублирования в деятельности органов финансового контроля. Принцип *системности* означает единство правовой базы, установление периодичности в проведении тех или иных финансовых контрольных мероприятий.

*Информационное обеспечение финансового контроля* представляет собой всю информацию, используемую при осуществлении

---

<sup>1</sup> См.: Лимская декларация руководящих принципов контроля // Контроллинг. — 1991. — № 1. — С. 55–56.

процесса контроля, характеризующую объект контроля, его специфику (связанную, например, с отраслевыми особенностями), а также используемые при осуществлении контроля информационные технологии. К такой информации относят: планово-экономическую, отчетную, статистическую информацию, информацию о состоянии документооборота, данные бухгалтерского, а также управленческого и финансового учета и др. Большое значение для осуществления финансового контроля приобретает «качество информации», т. е. ее достоверность, своевременность, полнота и необходимость. Основным источником информации для осуществления финансового контроля являются данные бухгалтерского и финансового учета.

*Нормативное обеспечение финансового контроля* включает:

- нормативные правовые акты, законы и подзаконные акты органов общей и специальной компетенции, принимаемые во исполнение законов;

- стандарты, представляющие собой утверждаемые компетентным органом нормативно-технические документы, устанавливающие комплекс норм, правил по отношению к предмету стандартизации<sup>1</sup> (например, правила (стандарты) аудиторской деятельности);

- кодексы профессиональной этики;

- методические документы, которые содержат конкретные вопросы организации финансового контроля, разъясняют способы и приемы практического осуществления тех или иных процедур контроля (например, инструкция о порядке осуществления проверок или по работе с документами и т.п.).

Осуществление финансового контроля предполагает наличие *ответственности субъектов хозяйствования, органов государственной власти и местного самоуправления, а также органов, осуществляющих финансовый контроль, и их должностных лиц.* При нарушении установленных норм права возникают следующие виды ответственности: административная, гражданско-правовая, уголовная, дисциплинарная. Кроме того, должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления несут ответственность, предусмотренную законодательством о государственной и муниципальной службе.

---

<sup>1</sup> См.: Воронин Ю.М., Мешалкина Р.Е. Стандартизация финансового контроля: Россия и мировой опыт. — М.: ИД «Финансовый контроль», 2003. — С. 144.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение участниками процесса контроля своих прав и обязанностей влечет применение определенных *мер принуждения*, основными из которых являются: предупреждение; наложение штрафа, начисление пени; запрещение или ограничение деятельности; запрещение на осуществление тех или иных операций (например, блокировка расходов, приостановление операций по счетам в кредитных организациях); изъятие материальных и денежных средств (например, бюджетных средств); компенсации; конфискации. Применяемые меры принуждения, выраженные в денежной форме, называют *финансовыми санкциями*, под которыми понимают финансовые меры со стороны государственных и иных органов<sup>1</sup>. Основной целью применения финансовых санкций является сокращение и предупреждение нарушений установленных норм права всеми субъектами финансовых отношений.

Меры принудительного воздействия, или *санкции*, применяются органами государственной власти и их должностными лицами в соответствии с их полномочиями при наличии определенных оснований. Основанием для применения мер принуждения являются, например: неисполнение закона (решения) о бюджете; несвоевременное и неполное перечисление бюджетных средств их получателям; непредоставление бухгалтерской (финансовой), налоговой отчетности; уклонение от уплаты налогов и др. Эти нарушения отражаются в соответствующем документе (например, акте ревизии или проверки).

## **6.2. Характеристика видов, форм и методов финансового контроля**

В основе классификации видов, форм и методов финансового контроля лежат признаки, характеризующие определенные связи между объектами классификации.

Для определения видов финансового контроля, как правило, исходят из таких наиболее существенных признаков классификации, как субъект и объект контроля. Традиционно выделяют следующие *виды финансового контроля* (табл. 6.1).

---

<sup>1</sup> См.: Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. – М.: Инфра-М, 1999. – С. 311.

## Основные виды финансового контроля

Признак классификации	Виды финансового контроля
Субъект контроля	Государственный, негосударственный (аудиторский, внутрихозяйственный, общественный)
Объект контроля	Бюджетный, налоговый, таможенный, валютный, страховой, денежно-кредитный и др.

В зависимости от субъектов, осуществляющих контроль, выделяют: государственный финансовый контроль и негосударственный финансовый контроль, который включает аудиторский, внутрихозяйственный и общественный контроль.

*Государственный финансовый контроль представляет собой совокупность действий и операций, осуществляемых органами государственной власти, а также специально созданными ими органами, с использованием специфических форм и методов его организации за соблюдением субъектами хозяйствования и органами государственной власти установленных норм права с целью обеспечения законности, целесообразности, эффективности образования, распределения и использования финансовых ресурсов государства.*

Государственный финансовый контроль охватывает не только государственный сектор экономики, но и распространяется на субъекты хозяйствования всех форм собственности, главным образом путем проверки соблюдения ими налогового законодательства, выполнения государственных и муниципальных заказов, целевого использования субсидий, дотаций, бюджетных кредитов, а также эффективности предоставления и законности использования налоговых льгот. Следовательно, *объектом государственного финансового контроля* выступают все денежные отношения, складывающиеся в процессе деятельности субъектов хозяйствования, связанные с формированием и использованием финансовых ресурсов государства.

Организация государственного финансового контроля в различных странах во многом определяется формой государственного устройства (например, для России, США – наличие института президентской власти). С учетом определенных признаков классификации внутри государственного финансового контроля можно выделить следующие *виды*:

1. По отношению к ветвям государственной власти: контроль, осуществляемый законодательными (представительными) органами государственной власти, как непосредственно (парламентский контроль), так и через специально созданные ими органы независимого контроля; контроль, осуществляемый Президентом; контроль, осуществляемый органами исполнительной власти<sup>1</sup>.

Парламентский контроль включает: рассмотрение и утверждение бюджета, отчета о его выполнении; контрольную деятельность постоянных комиссий и комиссий по расследованию финансовых нарушений и др. Например, в Индии – это парламентские комитеты (государственной отчетности, бюджетных предложений, по делам государственных предприятий). В США таким органом является Административно-бюджетное управление конгресса, назначение которого – снабжать Конгресс информацией по финансово-экономическим вопросам, анализировать исполнение финансовых программ и др.

В ряде стран (Австрия, Испания, Франция, Германия и др.) в качестве независимых органов государственного финансового контроля выступают Счетные палаты. В Российской Федерации парламентский контроль, в том числе в финансовой сфере, осуществляют палаты Федерального Собрания – Совет Федерации и Государственная Дума, которые образуют комитеты и комиссии (например, комитет по бюджету и налогам). В соответствии со ст. 107 Конституции РФ обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам: федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии<sup>2</sup>. Органами независимого государственного финансового контроля в РФ является Счетная палата РФ и контрольно-счетные органы субъектов РФ.

В большинстве стран параллельно с органами парламентского контроля действуют также правительственные контрольно-ревизионные органы<sup>3</sup>. В США таким органом является административ-

---

<sup>1</sup> При рассмотрении видов государственного финансового контроля используются термины, применяемые в законодательстве как России, так и ряда других стран.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации // Российская газета. – 1993. – № 237.

<sup>3</sup> См.: Степашин С. В., Столяров Н. С., Шохин С. О., Жуков В. А. Государственный финансовый контроль. – СПб.: Питер, 2004. – С. 271–289.

но-бюджетное управление при Президенте, инспекторские службы в федеральных ведомствах, президентский совет по борьбе с финансовыми злоупотреблениями в правительственных учреждениях; в Финляндии – это Ревизионное управление государственного хозяйства, которое входит в Министерство финансов. К таким органам относятся также служба Генерального инспектора и ревизора в Индии, ведомство Генерального контролера в Канаде и т.д.

Система контрольных органов в рамках исполнительной власти в Российской Федерации формируется Правительством РФ в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. Финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, возложен на: Министерство финансов РФ, Федеральное казначейство (федеральная служба), финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований, главных распорядителей бюджетных средств и распорядителей бюджетных средств.

Президентский контроль в Российской Федерации, как контроль за исполнением указов и распоряжений Президента РФ по вопросам государственных финансов, осуществляется органами, уполномоченными Президентом РФ в соответствии с законодательством (например, Контрольное управление Президента РФ).

2. По отношению к уровню государственной власти выделяют: федеральные органы государственного финансового контроля и региональные органы государственного финансового контроля. К *федеральным* органам относятся: в РФ – Счетная палата РФ, федеральные службы Министерства финансов РФ и др.; в Германии (ФРГ) – Федеральная счетная палата; во Франции – Счетная палата Франции. К *региональным* органам можно отнести контрольно-счетные органы субъектов РФ (например, Контрольно-счетная палата Москвы, контрольно-счетные палаты краев и областей РФ), контрольные органы администрации субъектов РФ (например, Главное управление государственного финансового контроля города Москвы); в ФРГ – счетные палаты федеральных земель; во Франции – региональные счетные палаты.

3. По характеру компетенции<sup>1</sup> выделяют: органы общей компетенции – осуществляют контроль в отношении достаточ-

---

<sup>1</sup> См.: Бурцев В.В. Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации: Теория и практика. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2002. – С. 87–88.

но широкого круга вопросов (например, Счетная палата РФ, Контрольное управление Президента РФ, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора РФ и др.); органы отраслевой компетенции (Федеральная служба страхового надзора); органы межотраслевой компетенции (Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба).

**Негосударственный финансовый контроль** включает в себя: аудиторский контроль, внутривозрастной финансовый контроль и общественный контроль.

**Аудиторский контроль** (аудит) представляет собой деятельность, осуществляемую аудиторскими организациями и индивидуальными аудиторами по независимой проверке бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица. Целью аудита является выражение мнения о достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности. Аудит не подменяет государственного контроля достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности, осуществляемого уполномоченными государственными органами и органами местного самоуправления в соответствии с законодательством. Официальным итоговым документом, в котором отражаются результаты проведенного аудита, является *аудиторское заключение*. Оно предназначено для пользователей бухгалтерской (финансовой) отчетности, к которым относятся члены организации или собственники ее имущества, налоговые органы, органы статистики.

В соответствии с характером и целями проведения выделяют такие формы аудита, как: обязательный, проводимый в отношении определенных субъектов хозяйствования (занимающихся определенным видом деятельности либо образованных в определенной организационно-правовой форме) и инициативный аудит. Целью *обязательного аудита* является получение информации о финансовом положении организации, пользователями которой являются: исполнительный орган организации, ее участники (собственники), а также органы государственной власти, осуществляющие контроль как в определенных сферах финансовых отношений (например, деятельность внебюджетных фондов), так и за процессом образования, распределения и использования государственных средств. *Инициативный аудит* проводится с целью получения информации, которая необходима исполнительному органу или участникам (собственникам) организации для принятия управленческих решений: о финансовом положении

организации, состоянии ее взаимоотношений с контрагентами, налоговыми органами и т.п.

Аудиторский контроль имеет свои особенности: аудит осуществляется на договорных началах; субъект хозяйствования имеет определенную самостоятельность в выборе аудиторской организации (аудитора); выявленные в ходе аудиторской проверки нарушения действующего законодательства влияют на форму выражения мнения аудиторской организации о достоверности отчетности, но не влекут за собой применения финансовых санкций (например, в отличие от органов налогового контроля).

В международной практике термин «аудит» применяется более широко. Такая трактовка предполагает наличие «финансового аудита» и «аудита эффективности». *Финансовый аудит* в свою очередь включает: «аудит отчетности» и «аудит соответствия». *Аудит отчетности* предполагает проверку бухгалтерской (финансовой) отчетности, а *аудит соответствия* – проверку совершенных финансово-хозяйственных операций установленным нормативным актам. *Аудит эффективности (аудит эффективности использования государственных средств)* представляет собой разновидность государственного финансового контроля, осуществляемого для определения эффективности использования государственных средств.

Аудит эффективности представляет собой проверку деятельности органов государственной власти, распорядителей и получателей бюджетных средств в целях определения эффективности использования государственных средств, полученных для выполнения ими возложенных на них функций и поставленных задач.

*Внутрихозяйственный контроль* осуществляют специальные подразделения, предусмотренные управленческой структурой субъекта хозяйствования, а также отдельные специалисты. Внутрихозяйственный контроль имеет ряд особенностей: работники, его осуществляющие, непосредственно подчиняются руководителю; этот вид финансового контроля осуществляется постоянно, а не периодически; кроме того, отсутствует единая регламентация объема и характера процедур контроля, порядка их документирования (определяется, как правило, самой организацией). Внутрихозяйственный контроль организуют, в основном, на средних и крупных предприятиях; его осуществление при условии правильной организации способствует: повышению ответственности должностных лиц и работников; сохранности и рациональному

использованию финансовых ресурсов организации; предотвращению негативных явлений в финансово-хозяйственной деятельности организации; получению необходимой оперативной информации для осуществления управления.

К видам финансового контроля традиционно относят и *общественный контроль*, под которым понимают контроль, осуществляемый непосредственно гражданами, а также общественными организациями и объединениями, т. е. без участия специальных государственных органов.

В зависимости от объекта контроля выделяют такие виды финансового контроля, как: бюджетный, налоговый, таможенный, валютный, контроль в страховой сфере (страховой), денежно-кредитный, контроль за деятельностью внебюджетных фондов и др.

*Бюджетный контроль*, являющийся одним из важнейших видов финансового контроля, обеспечивает проверку правильности составления и исполнения доходов и расходов бюджета в разрезе показателей, установленных законом о бюджете на соответствующий год; выявление отклонений в ходе исполнения бюджета; выявление финансовых нарушений в бюджетной сфере, контроль за правильностью осуществления бюджетного учета. Налоговый и таможенный контроль можно рассматривать либо как самостоятельные виды контроля, либо как составляющие бюджетного контроля.

Финансовый контроль, объектом которого являются финансовые отношения, складывающиеся в различных сферах и звеньях финансовой системы, могут осуществлять как органы государственного, так и негосударственного финансового контроля. Так, финансовый контроль в страховой сфере осуществляют специально созданные государственные органы (например, Федеральная служба страхового надзора РФ), а также аудиторские организации. Финансовый контроль в системе пенсионного обеспечения в РФ осуществляют: Счетная палата РФ, Федеральная служба по финансовым рынкам, Пенсионный фонд РФ (в отношении страхователей и пенсионеров), Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Общественный совет по инвестированию средств пенсионных накоплений, негосударственные пенсионные фонды (по отношению к управляющим компаниям), аудиторские фирмы, органы внутреннего контроля.

Совокупность контрольных действий и операций, осуществляемых субъектами контроля, может быть выражена в той или

иной форме, зависящей от целого ряда факторов. С учетом этих факторов (время и место проведения контроля, периодичность его проведения и др.) можно выделить следующие *формы финансового контроля* (табл. 6.2).

Таблица 6.2

**Основные формы финансового контроля**

Признак классификации	Формы финансового контроля
Время проведения контроля	Предварительный, текущий, последующий
Направление воздействия субъекта на объект контроля	Внешний, внутренний
Место проведения контроля	Камеральный, выездной
Полнота охвата проверяемого материала (информации)	Сплошной, выборочный
Характер источников контроля	Документальный, фактический
Периодичность проведения контроля	Систематический, периодический, единовременный
Полнота охвата проверяемых вопросов	Комплексный, тематический, встречный
Повторяемость изучения источников контроля	Первичный, повторный, дополнительный

В зависимости от времени проведения выделяют предварительный, текущий и последующий контроль.

*Предварительный контроль* — контроль, осуществляемый до совершения финансово-хозяйственных операций, например, в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам, на стадии составления бюджетных смет. Он имеет большое значение для предупреждения нарушений финансового законодательства.

*Текущий контроль* проводится в процессе совершения финансово-хозяйственных операций, например, при рассмотрении отдельных вопросов исполнения бюджетов в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами, при проверке органами казначейства платежных документов на осуществление кассового расхода бюджета. Текущий контроль позволяет получить необходимую оперативную информацию, характеризующую

состояние объекта контроля, внести необходимые коррективы в случае выявления отклонений.

*Последующий контроль* осуществляется по итогам завершения финансово-хозяйственных операций, отличается более глубоким изучением деятельности субъекта хозяйствования. Как правило, по результатам последующего контроля составляют документы (например, акты), положения которых обязательны для их исполнения.

Исходя из направления воздействия субъекта контроля на объект, выделяют внешний и внутренний финансовый контроль. Под *внешним финансовым контролем* понимают: по отношению к органам государственной власти – контроль, осуществляемый независимыми в своей деятельности от органов государственной власти субъектами, т. е. специально созданными контрольными органами; по отношению к субъекту хозяйствования – контроль, осуществляемый иными внешними субъектами (налоговыми, финансовыми органами, аудиторской организацией). Под *внутренним финансовым контролем* понимают: по отношению к органам государственной власти – контроль, осуществляемый непосредственно в системе органов исполнительной власти (например, ведомственный контроль); по отношению к субъекту хозяйствования – контроль, осуществляемый соответствующей службой внутреннего контроля.

При проведении финансового контроля используют определенные *методы*, к которым традиционно относят обследование, проверку, ревизию, надзор, мониторинг и др.

*Обследование* – это сбор и общий анализ информации по конкретному вопросу в целях определения целесообразности дальнейшей детальной проверки.

*Проверка* представляет собой единичное контрольное действие или систему контрольных действий в отношении определенных финансово-хозяйственных операций субъектов хозяйствования.

*Ревизия* – это система обязательных контрольных действий по документальной и фактической проверке законности, целесообразности и эффективности совершенных в проверяемом периоде финансово-хозяйственных операций, а также законности и правильности действий должностных лиц<sup>1</sup>. Ревизия в отличие

---

<sup>1</sup> См.: Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под общ. ред. А. Г. Грязновой. – С. 821.

от проверки дает наиболее полную и достоверную информацию о положении дел в проверяемой организации, так как предполагает сплошной охват проверяемых документов; в то время как проверка предполагает выборочность и поэтому в большей степени содержит риск необнаружения тех или иных отклонений от установленных норм, правил, параметров. Кроме того, результаты ревизии содержат конкретное документально подтвержденное определение установленных недостатков и потерь денежных и материальных ресурсов.

По полноте охвата проверяемых вопросов проверки и ревизии бывают: *тематические* (проводятся по определенному кругу вопросов) и *комплексные* (т. е. охватывают практически все аспекты финансово-хозяйственной деятельности). По характеру источников контроля проводят: *документальные проверки и ревизии* (проверка финансовой отчетности и документов, образующихся в деятельности организации) и *фактические* (используются такие приемы, как проведение инвентаризации денежных средств и материальных запасов и т.п.).

*Надзор* представляет собой систему периодических контрольных действий по наблюдению за установленными в той или иной сфере деятельности условиями ее осуществления. Например, надзор осуществляется за деятельностью субъектов хозяйствования с целью соблюдения ими условий лицензирования.

*Мониторинг* в отличие от надзора представляет собой систему постоянно совершаемых контрольных действий и операций по наблюдению с целью определения текущих изменений в деятельности субъекта хозяйствования.

### **6.3. Организационно-правовые основы финансового контроля в РФ**

Деятельность органов финансового контроля в РФ осуществляется в соответствии с установленными нормами права, основными источниками которого являются: Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, федеральные законы и законы субъектов РФ, законодательные акты органов местного самоуправления, подзаконные нормативные правовые акты (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и др.). В ст. 265 и 266 Бюджетного кодекса РФ

предусмотрено, что государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляют: ...законодательные (представительные) органы государственной власти (парламентский контроль); исполнительные органы государственной власти и исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований.

Контроль законодательных (представительных) органов власти предусматривает их право на создание собственных контрольных органов (Счетная палата Российской Федерации, контрольные палаты субъектов РФ и муниципальных образований). Финансовый контроль, осуществляемой органами исполнительной власти, исполнительно-распорядительными органами (должностными лицами) муниципальных образований возложен на: Федеральную службу финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований и (или) уполномоченные ими органы, главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств.

Счетная палата Российской Федерации (далее по тексту – Счетная палата РФ) является постоянно действующим федеральным органом государственного финансового контроля. В своей деятельности Счетная палата РФ руководствуется Конституцией РФ, Федеральным законом от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», другими федеральными законами.

Основной задачей Счетной палаты РФ является осуществление внешнего контроля за исполнением федерального бюджета.

Счетная палата РФ осуществляет:

- контроль за своевременным исполнением доходов и расходов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, оценку их обоснованности;
- оценку эффективности и целесообразности расходования государственных средств и использования федеральной собственности;
- оперативный контроль за исполнением федерального бюджета, проводит комплексные ревизии и тематические проверки;
- экспертизу проектов федерального бюджета, законов и иных нормативных правовых актов;
- анализ нарушений и отклонений в бюджетном процессе.

На уровне субъектов РФ внешний государственный финансовый контроль за исполнением региональных бюджетов осуществ-

входят созданные органами законодательной (представительной) власти контрольно-счетные органы. Например, в Москве таким органом контроля является образованная Московской городской Думой Контрольно-счетная палата Москвы. Она организует и осуществляет контроль за законным, рациональным и эффективным использованием средств городского бюджета; за поступлением средств в городской бюджет, полученных от распоряжения и управления городской собственностью<sup>1</sup>.

*Министерство финансов Российской Федерации* непосредственно не является органом, осуществляющим государственный финансовый контроль. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» оно осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб: Федеральной налоговой службы, Федеральной службы страхового надзора, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, а также осуществляет контроль за исполнением Федеральной таможенной службой правовых актов, касающихся вопросов исчисления и взимания таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств.

Министерство финансов РФ и Федеральные службы осуществляют свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями. В своей деятельности они руководствуются Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, международными договорами РФ, актами Министерства финансов РФ, соответствующими Положениями.

*Федеральная служба финансово-бюджетного надзора* (Росфиннадзор) в соответствии с постановлением Правительства РФ от 15.06.2004 № 278 «Об утверждении положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора» осуществляет функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля. Служба проводит ревизии и проверки правомерности и эффективности использо-

---

<sup>1</sup> Закон города Москвы от 01.11.1995 № 23-73 «О Контрольно-счетной палате Москвы» // Ведомости Московской городской Думы 1996 г. – № 1.

вания средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов и материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности; осуществляет надзор за исполнением законодательства РФ о финансово-бюджетном контроле и надзоре органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления; осуществляет контроль за проводимыми в РФ (кроме кредитных организаций и валютных бирж) валютными операциями, а также за соблюдением требований актов органов валютного регулирования и валютного контроля, организует проверки полноты и правильности учета и отчетности по валютным операциям; организует формирование и ведение единой информационной системы контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере.

*Федеральная служба страхового надзора* в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 330 «О Федеральной службе страхового надзора» осуществляет контроль и надзор в сфере страховой деятельности (страхового дела): за соблюдением объектами страхового дела страхового законодательства, в том числе путем проведения проверок их деятельности на местах; за обеспечением страховщиками их финансовой устойчивости и платежеспособности в части формирования страховых резервов, состава и структуры активов и др. Данная служба осуществляет также полномочия, связанные с получением, обработкой и анализом отчетности, представляемой субъектами страхового дела; с обобщением практики страхового надзора и разработкой предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего осуществление страхового надзора.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» одной из важнейших задач Федерального казначейства является организация и осуществление контроля за исполнением федерального бюджета.

Бюджетным кодексом РФ также (ст. 267) определено, что Федеральное казначейство РФ осуществляет контроль за:

- невыполнением лимитов бюджетных обязательств над утвержденными лимитами;
- невыполнением кассовых расходов, осуществляемых получателями средств федерального бюджета, над доведенными им лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями;

- соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации;
- наличием у получателя средств федерального бюджета документов, подтверждающих возникновение у него денежных обязательств.

Органы Федерального казначейства осуществляют предварительный и текущий контроль за расходованием средств федерального бюджета.

Согласно постановлению Правительства РФ от 23.06.2004 № 307 «Об утверждении положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу» основными функциями *Федеральной службы по финансовому мониторингу* являются контроль и надзор за выполнением юридическими и физическими лицами требований законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма; сбор, обработка и анализ информации об операциях (сделках) с денежными средствами и иным имуществом, подлежащим контролю, проверка полученной информации; выявление признаков операций (сделок) с денежными средствами или иным имуществом, связанных с легализацией доходов, полученных преступным путем. Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) находится в ведении Правительства Российской Федерации.

Государственный финансовый контроль осуществляют также *главные распорядители и распорядители бюджетных средств*. Бюджетным кодексом РФ (ст. 158–160) предусмотрено, что главные распорядители и распорядители бюджетных средств осуществляют финансовый контроль получателей бюджетных средств за их целевым использованием, своевременным возвратом, представлением ими отчетности об использовании бюджетных средств. Главные распорядители бюджетных средств проводят проверки подведомственных государственных и муниципальных унитарных предприятий и бюджетных учреждений. Непосредственное проведение контроля за использованием бюджетных средств унитарными предприятиями осуществляется органами государственного финансового контроля по инициативе главного распорядителя бюджетных средств.

Органы исполнительной власти субъектов РФ для осуществления контроля также могут создавать свои контрольные

органы. Так, в соответствии с постановлением Правительства Москвы «Об утверждении Положения о Главном управлении государственного финансового контроля города Москвы» от 22.06.2008 № 587-ПП *Главное контрольное управление государственного финансового контроля города Москвы* (далее по тексту – Управление) является органом исполнительной власти города Москвы и осуществляет контроль в бюджетно-финансовой сфере. Управление подведомственно Правительству Москвы, контроль за его деятельностью и координацию работы Управления осуществляет Мэр Москвы.

Основными задачами Управления являются:

- организация и осуществление государственного финансового контроля в целях определения законности, целевого характера, результативного и эффективного использования средств бюджета города Москвы;
- осуществление контроля за финансовой деятельностью государственных унитарных и казенных предприятий города Москвы;
- разработка предложений по совершенствованию контроля в бюджетно-финансовой сфере в целях повышения эффективности и результативности использования средств бюджета города Москвы;
- методологическое руководство деятельностью подразделений ведомственного финансового контроля органов исполнительной власти города Москвы.

В соответствии с Указом Президента РФ от 08.06.2004 № 729 «О контрольном управлении Президента Российской Федерации» определенными контрольными полномочиями обладает Президент Российской Федерации и специальные органы, например, Контрольное управление Президента Российской Федерации.

Основными задачами Контрольного управления Президента РФ являются:

- контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также организациями федеральных законов, указов, распоряжений и других решений президента РФ;
- контроль за реализацией общенациональных проектов;
- контроль и проверка исполнения поручений президента РФ и руководителя его администрации;

- контроль за реализацией ежегодных посланий Президента РФ и других программных документов главы государства;

- информирование Президента РФ и руководителя его администрации о результатах проверок и подготовка на их основании предложений по предупреждению и устранению выявленных нарушений.

*Налоговый контроль в РФ* возложен на органы налогового контроля, которые возглавляет *Федеральная налоговая служба*. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» она осуществляет контроль за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов и других обязательных платежей, несет ответственность за выработку и проведение налоговой политики с целью обеспечения своевременного поступления в бюджеты всех уровней и в государственные внебюджетные фонды в полном объеме налогов и других обязательных платежей. Налоговый контроль проводится должностными лицами налоговых органов в пределах своей компетенции. Права и обязанности налоговых органов и их должностных лиц определены ст. 31, 32 Налогового кодекса РФ. Кодексом также предусмотрено, что реализация полномочий и исполнение установленных Налоговым кодексом РФ и иными федеральными законами обязанностей в части налогового контроля осуществляется органами налогового контроля при их взаимодействии, в том числе с органами таможенного контроля.

*Таможенный контроль в РФ* осуществляется *Федеральной таможенной службой РФ*, находящейся в ведении Министерства экономического развития РФ, которая наделена специальными полномочиями по осуществлению своих функций как в сфере таможенного дела, так и в связанных с ней областях — налогового и валютного контроля. Таможенные органы пользуются правами и выполняют обязанности налоговых органов по взиманию налогов и сборов при перемещении товаров через таможенную границу в соответствии с таможенным законодательством РФ, Налоговым кодексом РФ, иными федеральными законами о налогах и (или) сборах, а также иными федеральными законами.

*Валютный контроль в РФ* осуществляется органами валютного контроля, которыми являются Центральный банк РФ (Банк Рос-

сии) и Правительство РФ (система федеральных органов исполнительной власти, например Министерство финансов РФ). Валютный контроль в РФ реализуется по следующим направлениям: определение соответствия проводимых валютных операций действующему законодательству и наличия необходимых для них лицензий и разрешений; проверка выполнения резидентами обязательств в иностранной валюте перед государством, а также обязательств по продаже иностранной валюты на внутреннем рынке РФ; проверка обоснованности платежей в иностранной валюте; проверка полноты и объективности учета и отчетности по валютным операциям, а также по операциям нерезидентов в валюте РФ.

*Аудиторский контроль в РФ (аудиторская деятельность)* осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности», который определяет правовые основы ее регулирования в Российской Федерации, а также в соответствии с иными нормативно-правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие при осуществлении аудиторской деятельности. Органы исполнительной власти осуществляют регламентацию аудиторской деятельности по различным направлениям – реализация государственной политики в области аудиторской деятельности, разработка мер государственной поддержки развития рынка аудиторских услуг<sup>1</sup>. Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» предусмотрено государственное регулирование аудиторской деятельности уполномоченным федеральным органом. В целях обеспечения общественных интересов в ходе осуществления аудиторской деятельности при уполномоченном федеральном органе создается совет по аудиторской деятельности. В целях обеспечения условий осуществления аудиторской деятельности может быть создана саморегулируемая некоммерческая организация аудиторов. Уполномоченный федеральный орган осуществляет ведение реестра саморегулируемых организаций аудиторов и осуществляет государственный контроль (надзор) за их деятельностью в форме плановых и внеплановых проверок.

---

<sup>1</sup> Приказ Министерства финансов РФ от 03.06.2002 № 47н «О Совете по аудиторской деятельности при Министерстве финансов РФ» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 08.07.2002 № 27.

Аудиторская деятельность в РФ осуществляется на основании федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности<sup>1</sup>, внутренних правил (стандартов), которые действуют в профессиональных аудиторских объединениях и аудиторских организациях (используются частными аудиторами, осуществляющими свою деятельность без образования юридического лица). Правила (стандарты) способствуют повышению качества проводимых аудиторских проверок, обеспечивая сопоставимость деятельности аудиторских фирм (аудиторов).

Аудиторская деятельность осуществляется в форме обязательного и инициативного аудита. Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» определено, что обязательный аудит проводится в случаях, если: организация имеет организационно-правовую форму открытого акционерного общества; организация является кредитной организацией, бюро кредитных историй, страховой организацией, обществом взаимного страхования, товарной или фондовой биржей, инвестиционным фондом, государственным внебюджетным фондом; если объем выручки организации превышает 50 млн руб. или сумма активов бухгалтерского баланса по состоянию на конец года превышает 20 млн руб.; в иных случаях, установленных федеральными законами.

*Внутрихозяйственный контроль в РФ* осуществляется по решению участников (собственников) субъекта хозяйствования или исполнительного органа (руководителя), кроме банковской сферы, где организация внутреннего контроля обязательна для коммерческих банков. Внутрихозяйственный контроль в РФ осуществляется: органами управления (например, советом директоров); администрацией организации; специализированными службами (внутреннего аудита, внутреннего контроля) или работниками, в чьи должностные обязанности входит осуществление контроля. В отдельных случаях законодательство предусматривает обязательное избрание ревизионной комиссии (ревизора), например для акционерных обществ<sup>2</sup>. Организация может осуществлять внутрихозяйственный контроль как самостоятельно, так и на основании договора с аудиторской организацией. Кредитная организация

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 23.09.2002 № 696 «Об утверждении правил (стандартов) аудиторской деятельности // Собрание законодательства РФ от 30.09.2002 № 39. — Ст. 3797.

<sup>2</sup> Федеральный закон РФ от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // Собрание законодательства РФ от 01.01.1996 № 1. — Ст. 1

обязана организовывать внутренний контроль, обеспечивающий надлежащий уровень надежности, соответствующий характеру и масштабам проводимых операций<sup>1</sup>.

*Общественный контроль в РФ* осуществляется в различных сферах деятельности, например в сфере образования, сфере социального страхования и пенсионного обеспечения.

Участие общества в управлении осуществляется путем создания попечительских советов, деятельность которых позволяет обеспечить приток, например, в образование дополнительных финансовых, материальных, кадровых ресурсов, их эффективное использование и общественный контроль.

Федеральным законом от 16.07.1999 № 165-ФЗ (ст. 4) «Об основах обязательного социального страхования» предусмотрено, что одним из основных принципов осуществления обязательного социального страхования является обеспечение надзора и общественного контроля.

В системе обязательного пенсионного страхования Указом Президента Российской Федерации от 23.07.2003 № 827 «Об общественном совете по инвестированию средств пенсионных накоплений» создан Общественный совет по инвестированию средств пенсионных накоплений, который осуществляет: общественный контроль деятельности субъектов отношений по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений; разработку рекомендаций и проектов нормативных правовых актов, направленных на защиту законных интересов застрахованных лиц, на создание системы гарантирования сохранности средств пенсионных накоплений и другие функции.

## **6.4. Пути совершенствования финансового контроля в России**

Роль финансового контроля в создании адекватной современным экономическим условиям системы управления финансами трудно переоценить. В связи с этим большое значение приобретает необходимость совершенствования финансового контроля с целью повышения его действенности и эффек-

---

<sup>1</sup> Положение Центрального банка РФ (Банка России) от 16.12.2003 № 242-П «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах».

тивности, т.е. увеличения адекватности достигнутых в процессе осуществления контроля положительных результатов намеченным целям с одновременным учетом произведенных затрат (времени, материальных и денежных средств, трудовых ресурсов и т.д.).

Совершенствование финансового контроля в РФ должно осуществляться по следующим *основным направлениям*. Создание *методологических основ финансового контроля в РФ* как важнейшей составляющей общенационального контроля позволит всем субъектам контроля и субъектам хозяйствования получить четкие ориентиры в процессе определения и реализации своих задач, функций, полномочий, а также определить цели, задачи, принципы, этические нормы финансового контроля и т.п. Следует также законодательно определить: виды финансового контроля, субъекты и объекты финансового контроля, более четко разделить сферы внешнего и внутреннего финансового контроля. Отсутствие общих подходов к классификации финансового контроля, единой терминологии в части определения таких ключевых понятий, как вид, форма, методы контроля, создает трудности в разработке и применении нормативно-правовых актов (методических документов контролирующих органов и т.п.), способствует возникновению ряда спорных ситуаций, например, в отношении мер ответственности за финансовые нарушения. Необходимо также завершить разработку единой кодифицированной системы стандартов финансового контроля, используя опыт Счетной палаты РФ.

В вопросах совершенствования финансового контроля большая роль принадлежит различным профессиональным ассоциациям, объединениям органов финансового контроля, деятельность которых позволит решать, как отдельные вопросы осуществления того или иного вида финансового контроля в РФ, так и ключевые вопросы методологии финансового контроля.

Ключевым направлением совершенствования *государственного финансового контроля* как важнейшей составляющей финансового контроля в РФ и повышения его эффективности является определение единых методологических основ финансового контроля в РФ, механизма взаимодействия органов ГФК.

В современных условиях отсутствует эффективный механизм взаимодействия органов государственного финансового контроля и законодательной (представительной) и исполни-

тельной власти, разработка которого является ключевым вопросом организации государственного финансового контроля в РФ. Важным вопросом является также определение органа, обладающего статусом высшего контрольного органа. Кроме того, необходимо четко определить статус органов государственного финансового контроля по отношению к органам аудиторского контроля, законодательно закрепив их приоритет в вопросах методологии финансового контроля. До сих пор не решен вопрос о необходимости разработки основополагающих правовых актов, таких как Федеральный закон о государственном финансовом контроле в РФ, о статусе контрольно-счетных органов.

В целях повышения эффективности расходования государственных средств перспективным направлением совершенствования контроля является переход к *аудиту эффективности государственных расходов*, который представляет собой направление деятельности контрольных органов, предполагающее анализ результативности и экономности использования государственных средств, оценку возможных резервов их роста и обоснованности расходования. В настоящее время отсутствует единая методика проведения аудита эффективности государственных расходов, не определены критерии и показатели эффективности использования государственных средств. Требуется завершение работы по конкретизации и законодательному закреплению критериев неэффективного использования бюджетных средств, распоряжения государственной собственностью, а также ответственность за их неэффективное использование.

Значительную долю в общем объеме финансовых нарушений, выявляемых в ходе осуществления финансового контроля, является *нецелевое использование бюджетных средств*. При этом недостаточно четко определены основания, по которым использование бюджетных средств может трактоваться как нецелевое, а также отсутствуют правовые механизмы, которые должны быть направлены на усиление мер ответственности за нецелевое и неэффективное расходование государственных средств.

Важной проблемой осуществления контроля является *низкий процент возврата бюджетных средств по результатам проведенных ревизий и проверок*. В связи с этим необходимо принять комплекс мер: по повышению уровня результативности контрольных

мероприятий, направленных на уточнение ответственности государственных должностных лиц за нарушение требований закона об исполнении бюджетов и внебюджетных фондов и о распоряжении государственной собственностью; по повышению ответственности должностных лиц за неисполнение предписаний контрольных органов; по установлению правовых норм, закрепляющих механизм возврата бюджетных средств и ответственности должностных лиц за предоставление необеспеченных бюджетных кредитов и ссуд и т.п.

Для повышения эффективности проведения ревизий финансово-хозяйственной деятельности как одного из основных методов финансового контроля необходимо в законодательном порядке *закрепить основы проведения ревизии*, определив цель и задачи ревизии, порядок ее проведения; состав органов, имеющих право на проведение ревизии, их права и обязанности; определить права и обязанности ревизуемых организаций и т.п.

Органы налогового и таможенного контроля должны более тесно взаимодействовать с контрольными органами исполнительной власти, прежде всего с органами федерального казначейства и Счетной палатой РФ. Кроме того, *повышению эффективности налогового контроля* будут способствовать: решение задач, связанных с разработкой форм и методов контрольной работы в отношении налогоплательщиков, представляющих «нулевые балансы» или не представляющих налоговую отчетность; дальнейшее развитие налогового администрирования, и в первую очередь для субъектов хозяйствования, осуществляющих деятельность в приоритетных для данного региона направлениях деятельности; введение системы косвенного контроля, в основу которой положена оценка риска неуплаты налогов и других обязательных платежей; расширение направлений взаимодействия с общественными организациями налогоплательщиков; совершенствование программного обеспечения процедуры камеральных проверок, а также стандартизация процедуры выездных и встречных проверок и др.

*Использование новых информационных технологий* должно стать фактором повышения совершенствования эффективности государственного финансового контроля. Информатизация деятельности органов государственной власти и государственного финансового контроля на основе передовых технологий открывает перспективы повышения эффективности использования го-

сударственных ресурсов. С появлением новых информационных технологий станет возможным в полной мере обеспечить открытость бюджетов всех уровней, возможность в реальном масштабе времени контролировать расходы и доходы каждого получателя бюджетных средств. Наличие оперативной информации о финансово-хозяйственной деятельности всех участников бюджетного процесса будет способствовать предупреждению нарушений финансово-хозяйственной деятельности. Для формирования единого информационного пространства необходима информационная совместимость результатов деятельности контрольных органов, автоматизация учета контрольных мероприятий и обеспечение обмена соответствующей информацией между контрольными органами и т.п.

В целях *совершенствования аудиторского контроля* особого внимания заслуживает проблема повышения качества оказываемых аудиторских услуг. Важное значение в этой связи приобретает разработка дополнительных критериев, характеризующих деятельность аудиторских организаций помимо соблюдения действующих правил (стандартов). Кроме того, повышению качества оказываемых аудиторских услуг будут способствовать и такие факторы, как создание методик оценки ущерба от осуществления некачественного аудита, упрощение существующей системы судебного делопроизводства и др. Качество аудиторских услуг тесно связано с уровнем квалификации аудиторов, повышению которого должна способствовать более эффективная система их профессиональной подготовки. Помощь в реализации этого направления должны также оказывать профессиональные аудиторские объединения (например, Аудиторская палата России).

Важным направлением совершенствования аудиторского контроля в РФ должно стать изменение характера проводимого аудита, который будет заключаться не только в выражении мнения о достоверности отчетности, но и в предоставлении необходимой информации ее пользователям о фактическом финансовом положении субъекта хозяйствования. Для дальнейшего расширения взаимодействия органов государственного финансового контроля и аудиторских организаций необходимо расширить и более четко формализовать направления возможного сотрудничества, например, в части проведения анализа рационального и эффективного использования организациями государственных

финансовых средств и имущества. Наиболее важным моментом является также согласование интересов всех участников рынка аудиторских услуг на базе эффективного механизма его регулирования, который включал бы меры не только административного, но и финансового воздействия, а также учитывал бы систему установленных этических норм, имеющих сегодня в основном декларативный характер.

В современных условиях своего решения требует законодательное обеспечение *внутрихозяйственного финансового контроля*, нынешнее состояние которого позволяет говорить лишь о его создании, а не о развитии. Следует законодательно закрепить основы функционирования служб внутреннего контроля и установить основы их взаимодействия с другими органами финансового контроля. Важным направлением совершенствования системы внутрихозяйственного контроля являются разработка и реализация наиболее рациональных форм, методов его осуществления, способствующих снижению злоупотреблений должностных лиц, сохранности и рациональному использованию финансовых ресурсов, снижению трудоемкости контрольной работы (например, внедрение бюджетирования, ориентированного на результат).

Дальнейшему развитию и совершенствованию *общественного контроля* должно способствовать осуществление следующих мер: расширение деятельности попечительских советов, создание которых предусмотрено действующим законодательством; более четкая регламентация отдельных аспектов деятельности некоммерческих организаций (общественных организаций, партий, союзов и др.), таких как информирование о результатах своей деятельности (определение конкретного перечня средств массовой информации, в которых должны публиковаться отчеты таких организаций, установление мер ответственности за уклонение от публикации отчетов); законодательное обеспечение процедур доступа к государственным информационным ресурсам, исключая информацию с ограниченным доступом, как важнейшую основу осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных, политических и иных организаций; обеспечение возможности участия общественности в проведении конкретных контрольных действий (например, инвентаризации товарно-материальных ценностей и денежных средств).

### ***Контрольные вопросы***

1. Каково содержание финансового контроля, его цели и задачи?
2. Какие принципы лежат в основе организации финансового контроля?
3. Раскройте понятия «система финансового контроля» и «механизм финансового контроля».
4. Какая связь существует между финансовым контролем и бухгалтерским учетом?
5. Какова специфика аудиторского контроля?
6. По каким признакам классифицируется государственный финансовый контроль?
7. Каково назначение внутривозвратного финансового контроля?
8. Охарактеризуйте основные формы и методы финансового контроля.
9. В чем заключаются полномочия органов государственного финансового контроля?
10. Каковы основные направления развития системы финансового контроля в РФ?

### ***Задания для самостоятельной работы***

1. Составьте схему, отражающую виды, формы, методы финансового контроля.
2. Покажите на схеме, как разграничены направления деятельности органов государственного финансового контроля с учетом выполняемых ими задач и осуществляемых функций, каковы основные направления их взаимодействия?
3. Проведите сравнительный анализ полномочий органов государственного финансового контроля в процессе применения мер ответственности за финансовые нарушения. Дайте оценку применяемых финансовых санкций с точки зрения их действенности.

---

---

# Раздел II

## ФИНАНСЫ

### СУБЪЕКТОВ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

#### Глава 7

### ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФИНАНСОВ

### КОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

#### 7.1. Особенности финансов коммерческих организаций и факторы, их определяющие

Первичное распределение стоимости валового внутреннего продукта (ВВП) происходит в сфере финансов субъектов хозяйствования и в первую очередь с помощью финансов коммерческих организаций, т. е. этот элемент можно рассматривать как исходный для всей финансовой системы.

Статьей 34 Конституции Российской Федерации гарантировано право граждан использовать свои способности и имущество на осуществление предпринимательской и иной экономической деятельности. Предпринимательской признается самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, от продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг (ст. 2 ГК РФ). Предпринимательскую деятельность могут осуществлять юридические лица, а также физические лица без образования юридического лица.

В соответствии с гражданским законодательством (ст. 50 ГК РФ) основной целью создания и деятельности коммерческой

организации как юридического лица является извлечение прибыли, это предопределяет содержание ее финансовых отношений с другими субъектами. Коммерческие организации вступают в многообразные финансовые отношения:

- *с другими организациями и физическими лицами*: по поводу привлечения и получения источников формирования финансовых ресурсов (привлечение средств на долевых и долговых началах, получение страховых возмещений и других поступлений в порядке перераспределения: проценты, дивиденды, размеры финансовых санкций за нарушение договорных обязательств и т.д.); по поводу использования финансовых ресурсов (размещение финансовых ресурсов в различные активы; распределение прибыли между собственниками; использование финансовых ресурсов на благотворительные и другие социальные цели);

- *с государством и муниципальными образованиями*: по поводу выполнения обязательств коммерческой организацией перед бюджетами бюджетной системы (налоговые и неналоговые платежи), а также получения бюджетных средств коммерческой организацией в рамках государственной финансовой поддержки;

- *с работниками организации* по поводу выплат, осуществляемых из прибыли (премии, ссуды на приобретение жилья, товаров длительного пользования и др.).

**Финансы коммерческих организаций** – это система отношений, связанных с формированием и использованием финансовых ресурсов коммерческих организаций с целью обеспечения их деятельности и в ряде случаев решения вопросов социального характера<sup>1</sup>.

Можно выделить следующие принципы организации финансов в сфере коммерческой деятельности<sup>2</sup>:

1) получение и максимизация прибыли коммерческой организации;

---

<sup>1</sup> Решение вопросов социального характера не является прямой задачей коммерческой организации, но в условиях конкуренции между работодателями за высококвалифицированные кадры часть финансовых ресурсов направляется на социальные программы, ориентированные на работников и членов их семей. Кроме того, в современной рыночной экономике принято направлять часть прибыли коммерческих организаций на благотворительность.

<sup>2</sup> Термин «сфера коммерческой деятельности» использован условно, так как коммерческие организации могут осуществлять и некоммерческую деятельность. Например, страховые медицинские организации, будучи коммерческими организациями, осуществляют некоммерческую деятельность – обязательное медицинское страхование.

2) оптимизация источников формирования финансовых ресурсов;

3) обеспечение финансовой устойчивости коммерческих организаций, в том числе использование различных механизмов защиты от предпринимательских рисков (страхование, хеджирование, создание финансовых резервов);

4) создание инвестиционной привлекательности;

5) ответственность за ведение и результаты финансово-хозяйственной деятельности.

Указанные принципы определены основной целью деятельности коммерческой организации – получением прибыли, а также стремлением любого хозяйствующего субъекта не только сохранить, но и расширить свое участие на рынке.

Коммерческие организации действуют в разных сферах: материальное производство, торгово-сбытовая деятельность, оказание услуг, в том числе информационных и финансовых. В современных условиях с целью снижения предпринимательских рисков организации диверсифицируют направления своей деятельности, в рамках интеграционных процессов происходят межотраслевые слияния, но влияние отраслевого фактора на финансы коммерческих организаций в Российской Федерации остается. Это связано с тем, что по российскому законодательству некоторые виды коммерческой деятельности запрещено совмещать с другими видами деятельности: например, страховые компании не могут оказывать банковские услуги, осуществлять производственно-торговые операции и т.п.; в ряде случаев специализация на одном виде деятельности может дать наибольший эффект.

Отраслевыми факторами, влияющими на особенность организации финансов, являются сезонность производства, длительность производственного цикла, особенность оборота производственных фондов, степень риска предпринимательской деятельности и др. Например, для сельского хозяйства (особенно растениеводства) характерно влияние природно-климатических факторов на процесс производства, что определяет его сезонный характер, высокую потребность в страховой защите. В этих условиях большую роль играют привлечение заемных средств для формирования финансовых ресурсов, создание резервных фондов и страхование. Для строительства, как и для некоторых отраслей промышленности, имеющих длительный производственный цикл (например, судостроение), характерно наличие больших объемов незавершен-

ного производства, что также определяет необходимость формирования финансовых ресурсов за счет заемных средств.

Природно-климатические факторы могут предопределять получение рентного дохода в относительно благоприятных условиях предпринимательской деятельности (добывающие отрасли). Как правило, в этих условиях во многих странах выравнивание доходов внутри одной отрасли осуществляется на основе рентных платежей в бюджет.

Отрасли с относительно низким уровнем рентабельности (сельское, жилищно-коммунальное хозяйство) имеют ограниченные возможности в расширении источников финансовых ресурсов, в том числе за счет выпуска ценных бумаг.

Для отраслей с высокой степенью профессионального риска работающих (угольная, химическая, газовая промышленность и др.) предусмотрены более высокие тарифы по социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Наконец, высокая степень риска присуща и деятельности финансовых посредников (страховых компаний, кредитных организаций), что определяет более высокие требования к размеру собственного капитала, создание специфических финансовых резервов и использование других механизмов обеспечения финансовой устойчивости (например, для страховых компаний — перестрахование).

Отраслевые факторы обуславливают также размер коммерческой организации. Так, сталелитейная промышленность, машиностроение и другие отрасли тяжелой промышленности обычно предполагают крупные масштабы деятельности, а торговля, бытовое обслуживание, инновационная деятельность, как правило, осуществляются через средний и малый бизнес. Таким образом, отраслевые особенности могут предопределять организационно-правовую форму коммерческой организации, а это в свою очередь еще один фактор, влияющий на финансовый механизм организации.

Организационно-правовая форма юридического лица устанавливается Гражданским кодексом Российской Федерации (гл. 4). В соответствии со ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, могут создаваться в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, госу-

дарственных и муниципальных унитарных предприятий. Различные организационно-правовые формы определяют особенности формирования финансовых ресурсов в момент создания организации, распределения прибыли, финансовой ответственности учредителей и участников.

Так, финансовые ресурсы в момент создания акционерных обществ формируются за счет средств, поступивших от размещения акций; товариществ и кооперативов – от размещения паев; унитарных предприятий – за счет бюджетных средств. Для хозяйственных обществ и унитарных предприятий предусмотрена возможность привлечения финансовых ресурсов за счет размещения долговых ценных бумаг<sup>1</sup>.

Организационно-правовая форма влияет на особенности распределения прибыли: у акционерных обществ часть прибыли распределяется в форме дивидендов между акционерами; прибыль унитарных предприятий может поступать в бюджет не только в виде налоговых, но и неналоговых платежей (если собственником не принято иное решение); в производственных кооперативах между членами распределяется часть предпринимательского дохода (прибыли). Все коммерческие организации, как правило, формируют резервы за счет отчислений от прибыли, но для акционерных обществ законодательно установлен минимальный размер резервов (не менее 57% размера уставного капитала), размер отчислений в резервный фонд (не менее 5% чистой прибыли) и направления его использования (покрытие убытков, погашение облигаций общества и выкуп акций при отсутствии других источников). Производственные кооперативы отчисляют часть предпринимательского дохода в неделимый фонд.

В целом финансам коммерческих организаций как звену финансовой системы независимо от организационно-правовых и отраслевых особенностей присущи следующие черты:

- финансовые ресурсы находятся в собственности коммерческих организаций (за исключением унитарных предприятий);
- управление финансами коммерческой организации ориентировано на реализацию ее основной цели – получение прибыли;
- ограниченное по сравнению с другими звеньями финан-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», Федеральный закон от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью».

совой системы государственное регулирование финансов коммерческих организаций<sup>1</sup>. Государственная регламентация формирования и использования финансовых ресурсов коммерческих организаций связана с определением налоговых обязательств, а также обязательств, вытекающих из возможного использования бюджетных средств (субсидии, государственный и муниципальный заказ, бюджетные инвестиции, бюджетные кредиты).

## 7.2. Источники и виды финансовых ресурсов коммерческих организаций

*Финансовые ресурсы коммерческой организации* — это совокупность денежных доходов, поступлений и накоплений коммерческой организации, используемых для обеспечения ее деятельности, развития организации или сохранения ее места на рынке, а также для решения некоторых социальных задач.

*Источники финансовых ресурсов при создании коммерческой организации.* В момент создания коммерческой организации формируются: *уставный капитал (складочный капитал* — у товариществ, *паевой фонд* — у производственных кооперативов, *уставный фонд* — у унитарного предприятия) за счет взносов учредителей. Уставные (складочные) капиталы товариществ и обществ с ограниченной ответственностью разделены на доли, уставные капиталы акционерных обществ — на акции; соответственно они формируются за счет взносов учредителей и участников на приобретение этих долей и акций. Уставный капитал может быть оплачен в денежной форме и другим имуществом. Отдельные виды деятельности предусматривают правовое регулирование доли уставного капитала в денежной форме (например, банковская деятельность). Паевой фонд производственного кооператива формируется за счет паев участников, которые также могут быть в денежной и неденежной форме. Уставный фонд унитарного предприятия образуется за счет бюджетных средств соответствующего уровня, а также непосредственной передачей зданий, сооружений, оборудования, земельных участков. При этом российским законодательством запрещено совместное участие Российской Федерации, субъекта РФ, муници-

---

<sup>1</sup> Исключение составляют организации, полностью или частично находящиеся в государственной или муниципальной собственности или оказывающие финансовые услуги.

пального образования в создании одного предприятия. В качестве источников финансовых ресурсов в момент создания организации рассматривается именно денежная часть оплаты уставного капитала (складочного капитала, уставного или паевого фонда).

*Источники финансовых ресурсов в процессе функционирования коммерческой организации.*

1. Основным источником формирования финансовых ресурсов коммерческой организации является *выручка от реализации* товаров (работ, услуг), относящихся к уставной деятельности этой организации. Увеличение выручки от реализации продукции – одно из главных условий роста финансовых ресурсов коммерческих организаций. Такое увеличение может быть определено ростом выпуска и продаж товаров (работ, услуг), а также ростом цен и тарифов. В условиях конкуренции и эластичного спроса, как правило, связь между этими двумя факторами обратно пропорциональная: поднятие цены может привести к сокращению объема продаж, и наоборот. В целях максимизации прибыли коммерческая организация вынуждена искать оптимальное соотношение между ценой и объемом производства. Структура выручки от реализации определяется производительностью труда, трудоемкостью и капиталоемкостью производства, наличием современных технологий, позволяющих экономно использовать различные виды ресурсов.

2. Деятельность коммерческой организации также связана с *реализацией имущества*, когда морально (иногда и физически) устаревшее оборудование и другое имущество продаются по остаточной стоимости, реализуются запасы сырья и материалов. Доля данного источника в общей сумме источников финансовых ресурсов коммерческой организации зависит от множества факторов: вида деятельности организации (например, высокотехнологичное, наукоемкое производство требует постоянного обновления оборудования), конкретной ситуации (организация может продавать часть имущества для погашения кредиторской задолженности). В настоящее время в условиях постоянного совершенствования информационных технологий практически все организации обновляют компьютерную технику и программное обеспечение к ней, реализуя выбывающее имущество.

3. В процессе деятельности коммерческая организация получает не только выручку от реализации, но и *внеореализационные доходы*. К таким доходам относятся: поступления, связанные с предоставлением за плату во временное пользование денежных

средств и другого имущества (включая проценты по выданным организацией займам, проценты по банковским депозитам и т.д.); поступления, связанные с участием в уставных капиталах других организаций (включая проценты и иные доходы по ценным бумагам); прибыль, полученная в результате совместной деятельности по договору простого товарищества; штрафы, пени, неустойки за нарушение условий договоров; поступления в возмещение причиненных организации убытков (включая страховые возмещения); прибыль прошлых лет, выявленная в отчетном году; суммы кредиторской и депонентской задолженности, по которым истек срок исковой давности; курсовые разницы по операциям в иностранной валюте; сумма дооценки активов.

Внереализационные доходы разных организаций не совпадают по составу. Например, если в уставе одной организации сдача имущества в аренду признается как уставная деятельность, то соответствующие поступления арендной платы будут учитываться как выручка от реализации. Если арендная деятельность в уставе организации не предусмотрена, то поступление арендной платы классифицируется как внереализационный доход.

Факторами, влияющими на долю внереализационных доходов в источниках финансовых ресурсов коммерческой организации, являются степень дифференциации ее активов, доходность вложений в эти активы, степень надежности хозяйственных связей с поставщиками и покупателями и др. В условиях частого нарушения обязательств партнерами по сделкам организация может получать значительные суммы штрафов, пеней, неустоек, предусмотренных этими договорами. Полнота поступления финансовых санкций зависит также от квалифицированности юридической службы организации при подготовке соответствующих договоров, а также в необходимых случаях – при судебных разбирательствах.

4. В современных условиях часть финансовых ресурсов коммерческой организации привлекается за счет ее участия на *финансовом рынке* как заемщика и эмитента. Одно из важнейших значений финансового рынка – расширение возможностей хозяйствующих субъектов в выборе источников формирования финансовых ресурсов.

Действующей коммерческой организацией (акционерным обществом) денежные средства на финансовом рынке могут привлекаться за счет дополнительной эмиссии акции. К публичному размещению акций (IPO – Initial public offering) прибегали многие

российские акционерные общества особенно в 2005–2007 годах. В условиях финансового кризиса крупные российские компании (например, Газпром, РЖД и др.) преимущественно используют механизм эмиссии облигаций для привлечения внешних источников финансовых ресурсов. В качестве антикризисной меры в Российской Федерации законодательство ввело понятие «биржевые облигации», предусматривающее упрощенный порядок выпуска

Высокий размер ссудного процента, жесткие требования к обеспечению делают недоступным для многих коммерческих организаций банковский кредит как источник формирования финансовых ресурсов. Особенно сложна ситуация для субъектов малого и среднего бизнеса. В настоящее время действует несколько программ (в том числе в рамках займа Европейского банка реконструкции и развития) для обеспечения доступности банковских кредитов для малого и среднего бизнеса. Тем не менее этот источник формирования финансовых ресурсов незначителен по объему для малых и средних организаций.

Привлечение средств на финансовом рынке коммерческой организации, как правило, связано с реализацией ее крупных инвестиционных проектов, в том числе с расширением деятельности организации.

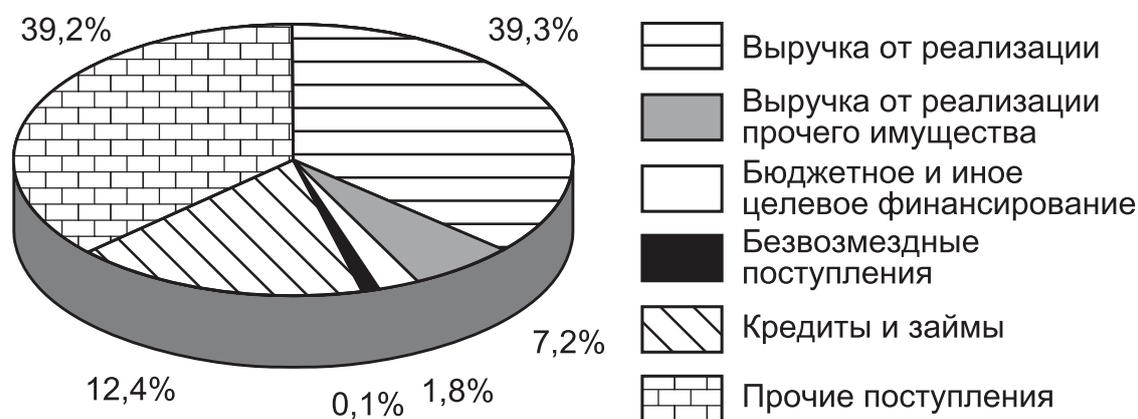
Значимость источников финансовых ресурсов коммерческой организации, связанных с функционированием финансового рынка, определяется инвестиционной привлекательностью данной организации, ее организационно-правовой формой (привлечение средств со всех сегментов финансового рынка возможно только акционерным обществом), уровнем доходности на финансовом рынке. Коммерческие организации учитывают также, что при росте заемных источников формирования финансовых ресурсов растет риск неплатежеспособности, а следовательно, потери финансовой устойчивости.

5. Средства из бюджетов поступают коммерческим организациям в рамках государственной поддержки их деятельности (см. гл. 5 учебника). В условиях рыночных преобразований удельный вес бюджетных средств в источниках финансовых ресурсов коммерческих организаций существенно снизился. Тем не менее коммерческие организации могут получать бюджетные средства в форме субсидий, бюджетных инвестиций, бюджетных кредитов. Предоставление бюджетных средств коммерческим организациям носит строго целевой характер и, как правило, осуществляется на

конкурсных началах. Иногда бюджетные средства трудно выделить из других источников финансовых ресурсов коммерческой организации. Так, бюджетные средства, поступающие в форме оплаты государственного или муниципального заказа, отражаются как выручка от реализации.

6. *Финансовые ресурсы* могут формироваться за счет *поступлений от основных («материнских») компаний, учредителя (учредителей)*. В процессе функционирования коммерческой организации ей могут поступать средства от учредителя (учредителей), например, при принятии решения об увеличении уставного капитала. В холдингах, финансово-промышленных группах перераспределение средств носит обычно систематический и сложный характер: от головной компании – другим участникам, и наоборот, а также между участниками. Функционирование межотраслевых и внутриотраслевых фондов НИОКР также построено на перераспределении средств между организациями – участниками создания таких фондов.

Структура всех источников формирования финансовых ресурсов коммерческих организаций в Российской Федерации приведена на рис. 7.1<sup>1</sup>. Данные диаграммы свидетельствуют о том, что при большом разнообразии таких источников наибольший удельный вес занимает выручка от реализации продукции (работ и услуг).



**Рис. 7.1.** Структура источников формирования финансовых ресурсов коммерческих организаций

<sup>1</sup> См.: Российский статистический ежегодник. 2003: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2003. 2004. – С. 578.

За счет перечисленных источников формируются следующие формы и виды финансовых ресурсов коммерческой организации: денежные доходы; денежные накопления; денежные поступления.

1. *Денежные доходы коммерческой организации* — это<sup>1</sup>:

- прибыль от реализации товаров (работ, услуг);
- прибыль от реализации имущества, сальдо внереализационных доходов и расходов.

Прибыль от реализации товаров (работ, услуг) определяется как разница между выручкой от реализации (уменьшенная на величину налога на добавленную стоимость, акцизов и других аналогичных налогов) и затратами на производство товаров (работ или услуг). В современной финансовой отчетности различают валовую прибыль (выручка от реализации «минус» затраты без управленческих и коммерческих расходов) и прибыль (убыток) от продаж (с учетом управленческих расходов):

1. Выручка от реализации («минус» НДС, акцизы и другие аналогичные платежи)
2. Себестоимость проданных товаров (работ или услуг) (без учета управленческих и коммерческих расходов)
3. Валовая прибыль (стр. 1 — стр. 2)
4. Управленческие и коммерческие расходы
5. Прибыль (убыток) от продаж (стр. 3 — стр. 4)

Прибыль от реализации имущества определяется как разница между выручкой от реализации имущества и расходами, связанными с такой реализацией.

Наконец, сальдо (прибыль или убыток) по внереализационным операциям определяется как доходы, полученные от таких операций, уменьшенные на расходы, связанные с их осуществлением.

Прибыль является важнейшим показателем финансово-хозяйственной деятельности организации, анализ ее абсолютной величины, динамики, соотношения с затратами или выручкой от реализации используется для оценки финансового состояния организации, в том числе при принятии решения об инвестициях, банковском кредите.

---

<sup>1</sup> В финансовых документах прибыль рассматривается как разница между доходами и расходами, но в теории прибыль — это основной доход от такого фактора производства, как капитал.

2. **Денежные накопления** как форма финансовых ресурсов представлены амортизацией, резервными и другими фондами, образованными за счет прибыли прошлых лет.

Как известно, стоимость основных средств и другого амортизируемого имущества переносится на стоимость вновь созданной продукции (товаров, услуг) постепенно, накапливаясь для их дальнейшего воспроизводства. Этот процесс сопровождается путем регулярных амортизационных отчислений. Существует несколько способов начисления амортизации. В целях бухгалтерского учета применяются такие методы, как:

- линейный;
- уменьшения остатка;
- списания стоимости по суммам чисел лет срока полезного использования;
- списания стоимости пропорционально объему продукции работ (услуг).

В целях налогообложения амортизируемое имущество объединяется в десять групп в зависимости от сроков полезного использования (ст. 258 НК РФ). К зданиям, сооружениям, передаточным устройствам, срок полезного использования которых 20 лет и выше, применяется линейный метод начисления амортизации. К остальным объектам основных фондов в налоговых целях коммерческая организация имеет право выбора метода начисления амортизации между линейным и нелинейным. В отношении отдельных объектов амортизируемого имущества могут применяться поправочные коэффициенты (2–3) (ст. 259 НК РФ).

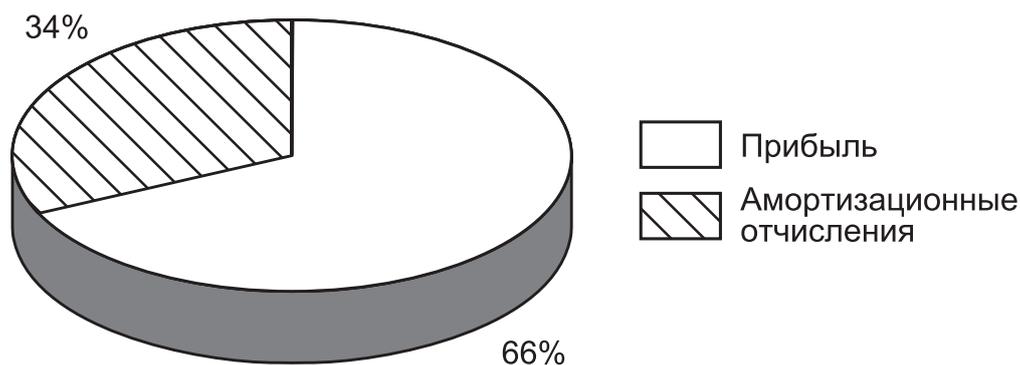
Налогоплательщики могут уменьшать налоговую базу по налогу на прибыль организаций в размере расходов на капитальные вложения в пределах от 10 до 30% в зависимости от группы амортизируемого имущества.

Удельный вес денежных накоплений, связанных с амортизацией, в составе финансовых ресурсов определяется стоимостью и видом амортизируемого имущества, временем его эксплуатации, методами начисления амортизации в целях налогообложения.

Соотношение между прибылью (как суммарной величины прибыли от реализации товаров (работ, услуг), прибыли от реализации имущества и сальдо внереализационных доходов и расходов) и амортизацией как основными видами финансовых ресурсов коммерческой организации наглядно показано на рис. 7.2<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Источник: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации.



**Рис. 7.2.** Структура основных видов финансовых ресурсов коммерческих организаций

За счет отчислений от прибыли у коммерческой организации могут формироваться резервные фонды: для осуществления погашения долговых обязательств, для компенсации ущерба, произошедшего в результате непредвиденных событий (см. гл. 3 учебника). Термин «фонд» в данном случае – условное название, так как накопление обычно происходит не на отдельном банковском счете, а за счет сохранения или увеличения неснижающегося остатка средств на основном счете (или основных счетах) организации.

3. *Денежные поступления* выступают в виде бюджетных средств; средств, привлеченных на финансовом рынке; средств, поступающих в порядке перераспределения от основной («материнской») компании, от вышестоящей организации, за счет внутри- и межотраслевого перераспределения.

### 7.3. Направления использования финансовых ресурсов

Поскольку основной задачей коммерческой организации является максимальное извлечение прибыли, постоянно возникает проблема выбора направления использования финансовых ресурсов: вложения с целью расширения основной деятельности коммерческой организации или вложения в другие активы. Как известно, экономическое значение прибыли связано с получением результата от вложений в наиболее доходные активы.

Можно выделить следующие основные направления использования финансовых ресурсов коммерческой организации:

- Капитальные вложения.
- Расширение оборотных фондов.
- Осуществление научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР).
- Уплата налогов.
- Размещение в ценные бумаги других эмитентов, банковские депозиты и другие активы.
- Распределение прибыли между собственниками организации.
- Стимулирование работников организации и поддержка членов их семей.
- Благотворительные цели.

Если стратегия коммерческой организации связана с сохранением и расширением ее позиции на рынке, то необходимы *капитальные вложения* (инвестиции в основные средства<sup>1</sup> (капитал)). Капитальные вложения – это одно из важнейших направлений использования финансовых ресурсов коммерческой организации. В российских условиях весьма актуально увеличение объемов капитальных вложений в связи с необходимостью обновления оборудования, внедрения ресурсосберегающих технологий и других инноваций, так как процент не только морального, но и физического износа оборудования весьма велик.

Неблагоприятная ситуация в Российской Федерации в области инвестиций в реальный сектор экономики (так называют капитальные вложения в производственные отрасли экономики) вызвана следующими причинами:

- высокие темпы инфляции, характерные для 1990-х гг., не позволяли предприятиям в полной мере осуществлять расширенное воспроизводство основных фондов, поскольку выручка от реализации за счет разницы в ценах, как правило, не покрывала даже затраты на сырье, материалы, топливо;
- внешние инвесторы вложения осуществляют лишь в те отрасли, которые предусматривают быструю отдачу (торговая де-

---

<sup>1</sup> В отечественной литературе неденежную форму основного и оборотного капитала традиционно принято называть соответственно *основными и оборотными фондами*.

тельность, сырьевые отрасли, производство строительных материалов).

Инвестиции в основные средства коммерческой организации осуществляются за счет следующих источников: амортизации, прибыли коммерческой организации, долгосрочных банковских кредитов, бюджетных кредитов и инвестиций, поступлений от размещения на финансовом рынке акций, поступлений от размещения долгосрочных ценных бумаг. Банковский кредит не является главным источником для инвестиций в основной капитал, так как кредитным организациям, выдающим долгосрочные кредиты, для поддержания ликвидности необходимо иметь такие же по срокам и суммам пассивы. Ограниченность бюджетных средств также не позволяет рассматривать поступления бюджетных средств как важный источник капитальных вложений<sup>1</sup>. В силу незначительной емкости российского финансового рынка лишь небольшое количество коммерческих организаций может привлекать финансовые ресурсы для капитальных вложений на финансовом рынке. Кроме того, дополнительная эмиссия акций чревата опасностью потерять контроль над управлением организацией. Следовательно, среди источников капитальных вложений основными в настоящее время для российских коммерческих организаций являются прибыль и амортизация.

Кроме расширенного воспроизводства основных средств часть прибыли организации может быть направлена на *расширение оборотных средств* — закупку дополнительного сырья, материалов. Для этой цели могут также привлекаться краткосрочные банковские кредиты, использоваться средства, поступающие в порядке перераспределения от основной («материнской») компании, и т.д.

Большое значение для развития бизнеса имеет участие коммерческой организации в научных исследованиях. Опыт зарубежных стран показывает, что организации, осуществляющие инновации, менее подвержены риску банкротства и обеспечивают высокий уровень рентабельности. Следовательно, часть прибыли коммерческой организации, а также средства, посту-

---

<sup>1</sup> В некоторых субъектах Российской Федерации долевое участие бюджетных средств в финансировании инвестиционных проектов обеспечило рост инвестиционной активности.

пившие в порядке целевого финансирования (например, бюджетные средства), могут быть предназначены для *осуществления научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР)*. Как уже было отмечено, отчисления от прибыли могут направляться в отраслевые и межотраслевые фонды НИОКР. Такие отчисления уменьшают налоговую базу по налогу на прибыль.

Прибыль как денежный доход коммерческой организации подлежит *налогообложению*. Для определения налоговой базы по налогу на прибыль организации доходы от реализации товаров (работ, услуг) и имущественных прав, а также внереализационные доходы<sup>1</sup> уменьшаются на соответствующие произведенные расходы. В налогооблагаемый доход включаются только доходы, принимаемые в целях налогообложения. Не подлежат налогообложению доходы, не учитываемые при определении налоговой базы (например, поступления в виде целевого финансирования). Аналогичным образом расходы делятся на: а) уменьшающие налоговую базу и б) осуществляемые из прибыли, остающейся в распоряжении организации. В настоящее время предусмотрена возможность переноса убытков на будущие периоды. Таким образом, на практике возможна ситуация, когда при наличии прибыли коммерческой организации по данным финансовой отчетности у нее может не быть налогооблагаемой прибыли по данным налогового учета.

Российским налоговым законодательством установлена ставка налога на прибыль организаций в размере 20%. Законом субъекта РФ может быть снижена та часть ставки налога на прибыль организаций, которая установлена для бюджета субъекта РФ (с 18 до 13,5%). Доходы, полученные по ценным бумагам российскими и иностранными компаниями (дивиденды, проценты), облагаются по ставкам, которые варьируются от 0 до 15% в зависимости от вида ценной бумаги, инвестора. В целом можно говорить об относительно невысокой ставке налога на прибыль в нашей стране (для сравнения: в Германии максимальная ставка налога на прибыль корпораций составляет 50%). В отличие от других стран российское налоговое законодательство ограничи-

---

<sup>1</sup> В понятие «доходы» включаются все поступления организации, в том числе в натуральной форме.

вает состав расходов, применяемых при расчете налоговой базы по налогу на прибыль организаций<sup>1</sup>.

Субъекты малого бизнеса могут перейти на упрощенную систему налогообложения, при которой происходит замена уплаты налога на прибыль организаций, налога на имущество организаций и единого социального налога единым налогом. Объектом налогообложения считаются или полученные доходы (они учитываются так же, как при определении налогооблагаемой базы по налогу на прибыль организаций), или доходы, уменьшенные на расходы. В первом случае ставка налога 6%, во втором – 15%. При этом законом субъекта РФ может дифференцироваться ставка от 5 до 15% в зависимости от категории налогоплательщика.

Если деятельность субъекта малого бизнеса подпадает под действие введенного в регионе единого налога на вмененный доход, то организация обязана перейти на уплату такого налога<sup>2</sup>, ставка по которому составляет 15%.

Единый налог на вмененный доход также заменяет налог на прибыль организаций, налог на имущество организаций, единый социальный налог.

Организации – производители сельскохозяйственной продукции могут перейти на уплату единого сельскохозяйственного налога (сельхозналога). Механизм его применения аналогичен единому налогу при упрощенной системе налогообложения.

Для дальнейших накоплений коммерческая организация может осуществлять *вложения* не только в собственное производство, но и *в другие активы*. Такими активами могут быть доли в уставных капиталах других организаций (в том числе акции других эмитентов); долговые ценные бумаги (облигации, векселя, в том числе государственные и муниципальные ценные бумаги); банковские депозиты; передача денежных средств другим организациям на основе договоров займа; приобретение имущества для дальнейшей передачи его в лизинг и др. Названные вложения

---

<sup>1</sup> Ст. 264, 265 НК РФ.

<sup>2</sup> Вмененный доход – потенциально возможный доход налогоплательщика единого налога, рассчитываемый с учетом совокупности условий, непосредственно влияющих на получение указанного дохода, и используемый для расчета величины единого налога по установленной ставке (ст. 346.27 НК РФ).

могут быть разными по срокам: от нескольких часов (такие услуги предлагают банки для краткосрочных вложений) до нескольких лет. Структура вложений по срокам определяется структурой обязательств организации по срокам, при этом нельзя размещать ресурсы в долгосрочные активы, имея краткосрочные обязательства. Основными принципами размещения временно свободных финансовых ресурсов являются ликвидность активов (они в любой момент легко должны превращаться в платежные средства) и диверсификация (в рыночных условиях непредсказуемости вложений тем больше вероятность сохранения средств, чем больше набор активов, в которые осуществляются вложения).

Одно из главных отличий коммерческих организаций от некоммерческих состоит в том, что полученная прибыль коммерческих организаций *распределяется между собственниками этой организации*. Акционерные общества выплачивают дивиденды владельцам простых и привилегированных акций; товарищества, общества с ограниченной ответственностью распределяют прибыль соответственно с долей участия в уставном (складском) капитале. Прибыль унитарных предприятий, если собственником не принято другое решение, может поступать в виде неналоговых доходов в соответствующий бюджет. Размер и регулярность выплат дивидендов по акциям и приравненным к ним платежам наряду с другими факторами определяют инвестиционную привлекательность коммерческой организации.

Финансовые ресурсы коммерческой организации могут быть источником расходов, связанных со *стимулированием работников и поддержкой членов их семей*. За счет прибыли многие организации в настоящее время не только выплачивают премии работникам, но и оплачивают расходы на образование, здравоохранение, услуги, связанные с оздоровлением (тренажерные залы, санатории-профилактории и пр.), приобретают жилье; осуществляют доплаты к государственным пособиям на детей; заключают договоры добровольного медицинского страхования сотрудников и членов их семей, дополнительного пенсионного обеспечения. Так, среди негосударственных пенсионных фондов наибольший удельный вес по размерам пенсионных резервов и дополнительной пенсии занимают так называемые корпоративные фонды, созданные коммерческой организацией или связанными между собой коммерческими организациями.

Финансовые ресурсы организаций (прибыль, поступления) в настоящее время используются также *на благотворительные цели*. Средства передаются детским домам, интернатам, учреждениям здравоохранения, непосредственно отдельным гражданам, а также осуществляется поддержка учреждений культуры, искусства, науки и образования. Учитывая основную цель деятельности коммерческих организаций – извлечение максимальной прибыли, такое направление использования финансовых ресурсов не может быть масштабным. Тем не менее многие учреждения социального обслуживания, театры, музеи, учебные заведения получают средства от крупных коммерческих организаций.

## 7.4. Особенности управления финансами коммерческих организаций

*Управление финансами коммерческой организации – это процесс создания финансового механизма организации, ее финансовых отношений с другими субъектами.* Он включает следующие основные элементы:

- финансовое планирование;
- оперативное управление;
- финансовый контроль.

1. *Финансовое планирование.* При разработке финансовых планов коммерческой организации происходят соизмерение намечаемых затрат на осуществляемую деятельность с имеющимися возможностями, определение направлений эффективного вложения капитала; выявление внутрихозяйственных резервов увеличения финансовых ресурсов; оптимизация финансовых взаимоотношений с контрагентами, государством и т. д.; осуществляется контроль за финансовым состоянием предприятия. Необходимость финансового планирования коммерческой организации может быть вызвана не только внутренней потребностью эффективного управления финансовыми ресурсами, но и внешней – желанием кредиторов и инвесторов иметь информацию о доходности предстоящих вложений.

Для составления финансовых планов и прогнозов коммерческой организации применяются разнообразные *методы*:

- нормативный,
- экономико-математического моделирования,
- дисконтирования и др.

*Нормативный метод* может быть использован при оценке будущих налоговых обязательств и размеров амортизационных отчислений. Оптимизация источников финансовых ресурсов, оценка влияния разных факторов на возможный их рост осуществляются с помощью метода экономико-математического моделирования. При принятии решений долгосрочного характера используется *метод дисконтирования*, предусматривающий оценку предстоящей доходности вложений и влияния на нее инфляционных факторов.

Рыночная экономика характеризуется неопределенностью, поэтому наиболее сложным при разработке финансовых планов и прогнозов коммерческой организации является оценка возможных рисков. При управлении рисками необходимо их выявить, классифицировать, оценить размер и влияние на принимаемые решения, определить возможные меры по снижению риска (страхование, хеджирование, создание резервов, диверсификация). В настоящее время существуют и широко используются стандартные методики оценки рисков различных сфер деятельности и разработки механизмов их минимизации.

Спецификой финансового планирования коммерческой организации является отсутствие каких-либо обязательных форм финансовых планов и прогнозов. Требования к составу показателей финансовых планов и прогнозов могут быть определены: органами управления коммерческими организациями (например, собранием акционеров акционерного общества); органом, регулирующим рынок ценных бумаг и определяющим состав информации, представляемой в эмиссионном проспекте; кредитной организацией. При этом у различных кредитных организаций формы технического обоснования кредитной заявки, в которых отражаются прогнозные финансовые показатели, могут отличаться.

В настоящее время процесс разработки финансовых планов и прогнозов, показатели которых обусловлены целями и задачами стратегии развития коммерческой организации получило название бюджетирования. Основой бюджетирования является Концепция системы сбалансированных показателей (ССП), разработанная Р.Капланом и Д.Нортоном. В рамках бюджетирования

разрабатываются «бюджеты»<sup>1</sup> в натуральных и денежных показателях, отражающие разные стороны деятельности коммерческой организации, связанные с так называемыми центрами затрат. Основными считаются бюджеты:

- денежных доходов и расходов организации (финансовые планы предприятий традиционно разрабатывались в форме баланса доходов и расходов);
- активов и пассивов (прогноз бухгалтерского баланса, как правило, увязанный по срокам обязательств и вложений);
- денежных потоков (в условиях централизованно плановой экономики такие финансовые планы назывались кассовым планом, где отражаются поступления наличной выручки и предстоящие расходы в наличной форме, и платежным календарем (оценка предстоящих поступлений и платежей в безналичной форме)).

Баланс денежных доходов и расходов как основной финансовый план коммерческой организации, как правило, содержит четыре раздела:

- 1) доходы;
- 2) расходы;
- 3) взаимоотношения с бюджетной системой;
- 4) расчеты с кредитными организациями.

Прогнозы доходов и расходов, активов и пассивов, а также денежных потоков могут содержаться в бизнес-плане коммерческой организации. Бизнес-план отражает стратегию финансово-хозяйственной деятельности организации, на его основе кредиторы и инвесторы принимают решение о предоставлении ей средств. Финансовая часть бизнес-плана содержит следующие расчеты: прогноз финансовых результатов; расчет потребности в дополнительных инвестициях и формировании источников фи-

---

<sup>1</sup> Слово «бюджет» здесь дано в кавычках, так как традиционно в экономической литературе это слово для субъектов хозяйствования применяется в значении «финансовый план», т.е. не предполагает использования натуральных показателей. Для субъектов хозяйствования использование термина «бюджет» законодательно в Российской Федерации (как и в большинстве стран) не определено. Законодательством Российской Федерации бюджет определяется только как форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения функций государства и местного самоуправления.

нансирования; модель дисконтированных денежных потоков; расчет порога рентабельности (точки безубыточности).

2. *Оперативное управление.* Большое значение для управления финансами коммерческой организации имеет анализ исполнения финансовых планов и прогнозов. При этом не всегда обязательным условием является соответствие плановых финансовых показателей фактическим. Наибольшее значение для эффективного управления имеет выявление причин отклонения от плановых (прогнозных) показателей. Данные о фактическом исполнении финансовых планов анализируются не только специальными подразделениями организации, но и органами управления коммерческой организации.

Для принятия оперативных управленческих решений по финансовым вопросам руководству организации важно не только иметь финансовые планы и прогнозы, но и получать обширную *информацию о состоянии финансового рынка, финансовом состоянии контрагентов по сделкам, возможном изменении конъюнктуры рынка, налоговом реформировании.* В крупных организациях для сбора такой информации создаются специальные аналитические центры. Коммерческая организация может также покупать такую информацию — в частности, аналитические обзоры по финансовым рынкам являются одной из услуг современных коммерческих банков. Услуги консультационного характера, влияющие на принятие финансовых решений, могут оказывать также аудиторские фирмы.

Коммерческие организации прибегают к услугам управляющих компаний и других участников рынка ценных бумаг при размещении финансовых ресурсов в ценные бумаги, размещении собственных ценных бумаг на рынке, осуществлении кассовых и срочных сделок на различных сегментах финансового рынка.

Кредитная организация, как правило, выступает головной компанией в финансово-промышленной группе, соответственно функции по управлению финансами всех организаций, входящих в данную группу, в большей степени сосредоточены у нее. Головная компания финансово-промышленной группы оптимизирует финансовые потоки между участниками, управляет рисками, определяет стратегию размещения финансовых ресурсов организаций, входящих в группу.

3. *Финансовый контроль.* Государственный финансовый контроль за коммерческими организациями негосударственных форм собственности ограничен вопросами исполнения налого-

вых обязательств, а также использованием бюджетных средств, если коммерческая организация такие средства получает в рамках государственной помощи. Большое значение для эффективного управления финансами коммерческой организации имеет *внутрихозяйственный финансовый контроль*, а также аудиторский контроль.

Внутрихозяйственный финансовый контроль может осуществляться специальными подразделениями<sup>1</sup>, созданными в коммерческих организациях, осуществляющими проверки и анализ документов. Внутрихозяйственный финансовый контроль происходит также в процессе визирования руководителем организации (руководителями подразделений) документов, оформляющих финансово-хозяйственные сделки. Коммерческие организации, входящие в холдинги, ассоциации проверяются головными («материнскими») компаниями, также имеющими в своем составе специальные контрольные службы.

Для получения достоверной информации о финансовом состоянии коммерческой организации, выявления имеющихся резервов ее руководство может инициировать *аудиторскую проверку и обследование*. Отдельные виды деятельности, организационно-правовые формы, высокие показатели активов и выручки от реализации продукции (работ, услуг), участие иностранного капитала требуют обязательного аудиторского заключения о достоверности финансовой отчетности коммерческой организации. Таким образом, аудиторские проверки коммерческой организации могут носить как инициативный, так и обязательный характер.

Особенностью внутрихозяйственного и аудиторского контроля коммерческой организации является его направленность на оценку эффективности принимаемых управленческих решений, а также выявление резервов роста финансовых ресурсов.

Таким образом, управление финансами коммерческой организации включает элементы управления, аналогичные другим звеньям финансовой системы, но при этом существует специфика финансового планирования, оперативного управления и организации финансового контроля.

### ***Контрольные вопросы***

---

<sup>1</sup> Практически во всех крупных российских организациях такие подразделения созданы и они активно функционируют.

1. Назовите основные группы отношений, определяющих финансы коммерческих организаций. Дайте определение финансам коммерческих организаций.
2. Каковы принципы организации финансов в сфере коммерческой деятельности?
3. Какие факторы влияют на финансовый механизм коммерческой организации?
4. Дайте определение финансовым ресурсам коммерческой организации.
5. Укажите источники формирования финансовых ресурсов коммерческой организации.
6. Назовите виды финансовых ресурсов коммерческой организации.
7. На какие цели используются финансовые ресурсы коммерческой организации?
8. В чем заключается дилемма в выборе направлений использования финансовых ресурсов коммерческих организаций?
9. В чем специфика финансового планирования коммерческой организации?
10. Каковы особенности контроля финансовой деятельности коммерческой организации?

### ***Задания для самостоятельной работы***

1. Составьте таблицу, отражающую влияние отраслевых и организационно-правовых факторов на особенности финансового механизма различных коммерческих организаций.
2. На примере финансовой отчетности конкретной коммерческой организации определите структуру источников и видов финансовых ресурсов. Назовите возможные причины такой структуры.
3. Назовите, какие могут быть решения коммерческой организации по использованию финансовых ресурсов при росте доходности на финансовых рынках.
4. Сформулируйте специальные принципы управления финансами коммерческой организации.

---

# Глава 8

## ФИНАНСЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ УЧАСТНИКОВ ФИНАНСОВОГО РЫНКА

### 8.1. Особенности финансов кредитных организаций

Кредитная сфера охватывает часть денежных отношений, характеризующуюся самостоятельным движением денег, когда деньги «меняют» владельца (Д – Д). При этом в кредитной сфере, в отличие от бюджетно-налоговой сферы денежных отношений, происходит движение временно свободных денежных средств на возвратных и платных началах. Соответственно кредитная сфера денежных отношений отличается рыночным характером функционирования, так как предметом купли-продажи выступает право временного пользования деньгами. Для обслуживания этой специфической группы денежных отношений формируются особые организационно-экономические структуры – кредитные организации<sup>1</sup>, которые осуществляют операции на денежном рынке.

Кредитные организации выполняют:

*во-первых*, операции, присущие любой коммерческой организации (формирование уставного фонда, финансовых фондов, приобретение основных средств и нематериальных активов, начисление амортизации, зачисление и списание денежных средств со своих счетов в банках и др.);

---

<sup>1</sup> Кредитная организация представляет собой юридическое лицо, которое на основе специального разрешения (лицензии) Центрального банка Российской Федерации осуществляет банковские операции с целью извлечения прибыли. Кредитные организации относятся к коммерческим организациям, образуются на основе различных форм собственности и функционируют либо как банк, либо как небанковская кредитная организация. Небанковская кредитная организация выполняет лишь отдельные банковские операции, так как не удовлетворяет требованиям, предъявляемым к банковским учреждениям по достаточности капитала

*во-вторых*, специфические операции, связанные с обслуживанием денежного оборота, осуществлением операций на финансовом рынке, таких как расчетно-кассовые, депозитные, ссудные, учетные, эмиссионные и др. В частности, к этим операциям относятся: привлечение и размещение денежных средств юридических и физических лиц; открытие и ведение счетов физических и юридических лиц; осуществление расчетов по поручению клиентов; кассовое обслуживание клиентов, предоставление сейфов для хранения документов и ценностей; операции с иностранными валютами, драгоценными металлами и ценными бумагами; доверительное управление средствами клиентов; выдача гарантий и поручительств за третьих лиц; консультационное обслуживание; лизинговые, факторинговые, форфейтинговые и другие операции в соответствии с действующим законодательством.

На этой основе у *кредитных организаций возникают следующие группы финансовых отношений*:

1) денежные отношения, характерные для коммерческих организаций: отношения с потребителями банковских услуг, что является основой формирования финансовых ресурсов кредитных организаций; отношения, связанные с уплатой налогов и сборов в бюджеты разного уровня и государственные внебюджетные фонды; отношения внутри кредитных организаций, а также кредитных организаций с другими субъектами хозяйствования, которые опосредуют процесс использования финансовых ресурсов кредитных организаций;

2) денежные отношения, обусловленные спецификой деятельности кредитных организаций в области денежного оборота: кредитные организации перечисляют налоги и обязательные платежи в бюджеты разного уровня и государственные внебюджетные фонды по поручению клиентов, осуществляют расчетно-кассовое обслуживание исполнения бюджетов, выступают дилерами при размещении государственных и муниципальных ценных бумаг. Кроме того, банки открывают и обслуживают текущие счета органов, осуществляющих исполнение бюджетов (федерального бюджета, региональных, местных, государственных внебюджетных фондов); коммерческих организаций, получающих средства из бюджета, а также бюджетных учреждений, финансируемых из бюджета (последних – при неказначейской системе исполнения бюджета). Эти финансовые операции могут

выполняться как на платных, так и на бесплатных началах, что регулируется условиями договоров, заключаемых кредитной организацией с клиентами, и тарифами на расчетно-кассовое обслуживание.

*Финансы кредитных организаций – это совокупность денежных перераспределительных отношений, связанных с формированием и использованием доходов, накоплений на основе оказания услуг, опосредующих процесс движения денежных средств в национальном хозяйстве.*

Деятельность кредитных организаций характеризуется двойственностью. С одной стороны, она ориентирована на извлечение прибыли, так как эти организации являются коммерческими: денежные средства клиентам предоставляются в виде ссуд; услуги по расчетно-кассовому, консультационному обслуживанию, управлению средствами, портфелями ценных бумаг клиентов и т.д. являются платными. С другой стороны, деятельность кредитных организаций направлена на обслуживание наличного и безналичного оборота денежных средств в экономике, т.е. предполагает обеспечение стабильности денежного оборота в стране, своевременности расчетов, сохранности средств клиентов и может рассматриваться как имеющая макроэкономическое значение.

Такая двойственность обуславливает следующие *особенности финансов кредитных организаций*:

- высокую степень государственной регламентации не только операций, осуществляемых кредитными организациями, но и процессов формирования и использования ими финансовых ресурсов, что выражается в установлении Центральным банком РФ значений экономических нормативов, регулирующих размер собственных средств, устойчивость, платежеспособность и ликвидность баланса кредитных организаций;

- перераспределительный характер, так как кредитные организации опосредуют процесс перераспределения финансовых ресурсов как на макро-, так и на микроэкономическом уровнях. При этом денежные доходы, накопления, поступления у кредитных организаций формируются в процессе осуществления операций с финансовыми ресурсами органов государственной власти и местного самоуправления, юридических лиц, накоплениями населения, т.е. путем перераспределения финансовых ресурсов субъектов власти и субъектов хозяйствования, а также средств

населения. Кроме того, финансовые ресурсы кредитных организаций активно используются ими для операций на финансовом рынке и также перераспределяются;

- создание и функционирование системы резервов с целью обеспечения устойчивости и кредитных организаций, и кредитной системы страны, так как именно в кредитных организациях хранятся все денежные средства юридических лиц, государства, сбережения граждан, и кризис в данной сфере деятельности может привести к негативным последствиям в национальном хозяйстве, вплоть до остановки производства и социальных взрывов. В частности, формируются резервный фонд, резерв на возможные потери по ссудам, резерв под обесценение ценных бумаг. Кроме того, часть денежных средств, принадлежащих коммерческим банкам, резервируется в Центральном банке РФ путем перечисления в фонд для регулирования кредитных ресурсов банковской системы и в фонд для регулирования кредитных ресурсов банковской системы по счетам в иностранной валюте.

*Финансы кредитных организаций* базируются на следующих принципах:

- 1) свободное распоряжение собственными денежными средствами в рамках, установленных действующим законодательством;

- 2) стремление к получению прибыли, т.е. при прочих равных условиях отдается предпочтение операциям с максимальной доходностью;

- 3) уклонение от риска, т.е. при прочих равных условиях преимущество имеют операции с минимальным риском;

- 4) предпочтение устойчивой и эффективной деятельности на длительную перспективу краткосрочным (локальным) результатам;

- 5) обязательное соблюдение установленных государством законодательных норм, экономических нормативов и других правил, регулирующих деятельность, ликвидность, финансовую устойчивость кредитных организаций.

Следует отметить, что банковская система государства является двухуровневой, включая, кроме кредитных организаций, центральный банк. Необходимость создания и функционирования двухуровневой банковской системы обусловлена противо-

речивым характером рыночных отношений. С одной стороны, они требуют свободы предпринимательства и распоряжения финансовыми ресурсами, что обеспечивается элементами нижнего уровня – кредитными организациями. С другой стороны, эти отношения необходимо регулировать, так как кредитные организации осуществляют операции не только с собственными, но и с привлеченными средствами органов государственной власти и местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций, населения. Это объективно обуславливает проведение государством системы мер, обеспечивающих стабильность функционирования кредитных организаций, осуществление контроля за операциями кредитных организаций, их устойчивостью, и предопределяет функционирование особого института – центрального банка.

Центральные банки в современных условиях можно рассматривать как посредников между государством и экономикой, регулирующих денежные и кредитные потоки с помощью инструментов, которые закреплены за ними законодательно. При этом центральный банк является *органом регулирования, сочетающим черты банка и государственного ведомства*, так как кроме решения задач обеспечения устойчивости и покупательной способности национальной денежной единицы внутри страны и на мировых рынках, эффективного развития кредитно-банковской системы страны, он имеет право осуществлять банковские операции и сделки с национальными и иностранными организациями.

Такая двойственность обуславливает следующие особенности в организации и *функционировании финансов Центрального банка Российской Федерации*:

1. Правовой статус ЦБ РФ определяется на двух уровнях: конституционном и в отраслевом законодательстве. Согласно ст. 75 Конституции РФ защита и обеспечение устойчивости рубля является основной функцией Центрального банка РФ, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти, т.е. Конституция РФ относит этот институт к органам, выполняющим функции государственного управления. При этом Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» определяет Центральный банк РФ как самостоятельное юридическое лицо, для которого получение прибыли не является

целью деятельности. В соответствии с Гражданским кодексом РФ Центральный банк РФ можно отнести к некоммерческим организациям, так как он не имеет извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяет полученную прибыль между участниками, а согласно Федеральному закону от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» его организационно-правовой формой функционирования является государственная корпорация. Следовательно, Банк России отличается публичным характером деятельности, а предпринимательская деятельность осуществляется в рамках реализации основных целей и задач его деятельности.

2. В этой связи полномочия и операции ЦБ РФ можно разделить на две группы:

- связанные с выполнением государственных функций (разработка и проведение совместно с Правительством РФ единой государственной денежно-кредитной политики; эмиссия наличных денег, организация наличного денежного обращения и рефинансирования кредитных организаций; установление правил осуществления расчетов и банковских операций в стране; управление золотовалютными резервами; государственная регистрация кредитных организаций, надзор за их деятельностью и т.д.);

- связанные с осуществлением банковских операций и сделок (предоставление кредитов, покупка и продажа государственных ценных бумаг на открытом рынке, иностранной валюты, драгоценных металлов, проведение расчетных, кассовых, депозитных операций и т.д.).

Соответственно первая группа полномочий выполняется Центральным банком РФ либо бесплатно, либо с взиманием платы на уровне, покрывающем его расходы на осуществление конкретных действий. Банковские операции и сделки проводятся Банком России на комиссионной основе, с взиманием платы по тарифам, устанавливаемым самим банком.

3. Уставный капитал и иное имущество ЦБ РФ являются федеральной собственностью, но независимо от принадлежности его капитала банк юридически и финансово самостоятелен. Юридическая независимость Центрального банка РФ от органов государственной власти есть необходимое условие эффективной деятельности банка по поддержанию денежно-кредитной

и валютной стабильности, которое обеспечивается нормами ст. 1 и 5 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Финансовая независимость Банка России выражается в том, что он осуществляет свои расходы за счет собственных доходов, не отвечает по обязательствам государства, не имеет права кредитовать органы государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Таким образом, существует законодательное разграничение государственных финансов и ресурсов банковской системы, т.е. ограничение возможности органов государственной власти пользоваться средствами Центрального банка.

4. Прибыль Центрального банка РФ определяется как разница между суммой доходов по банковским операциям и сделкам банка, доходов от участия в капиталах кредитных организаций<sup>1</sup> и расходами, связанными с осуществлением государственных полномочий и проведением операций и сделок. После утверждения Советом директоров Банка России годовой финансовой отчетности 50% фактически полученной банком прибыли, оставшейся после уплаты налогов и сборов, перечисляется в федеральный бюджет. После этого оставшаяся в распоряжении Центрального банка РФ прибыль направляется Советом директоров банка в резервы и фонды различного назначения. Уплата налогов и сборов Банком России и его организациями осуществляется в соответствии с Налоговым кодексом РФ, при этом операции по государственному регулированию не облагаются налогами и сборами, а налогообложению подлежат отдельные банковские операции и доходы, полученные по ним.

Функционирование финансов центрального банка и кредитных организаций направлено на самосохранение этих институтов как самостоятельных субъектов хозяйствования, основным условием которого выступает полное и бесперебойное выполнение всех обязательств перед клиентами и бюджетной системой страны.

---

<sup>1</sup> Банк России участвует в капиталах: Сберегательного банка РФ; Внешторгбанка; Донау-банка АГ, Вена; Ист-Вест Юнайтед банка, Люксембург; Коммерческого банка для Северной Европы – Евробанка, Париж; Московского Народного банка Лтд, Лондон; Ост-Вест Хандельсбанка АГ, Франкфурт-на-Майне.

## 8.2. Особенности формирования и использования финансовых ресурсов кредитных организаций

Особенности формирования и использования финансовых ресурсов кредитных организаций определяются, с одной стороны, формированием рыночных отношений в России, а с другой – спецификой деятельности кредитных организаций как финансового посредника на денежном рынке.

Кредитные организации являются специфическими учреждениями, которые, с одной стороны, привлекают временно свободные в национальном хозяйстве денежные средства, а с другой – удовлетворяют разнообразные потребности юридических и физических лиц как в денежных средствах, так и в определенных услугах. В связи с этим в распоряжении у кредитных организаций находятся: постоянно – собственные средства, временно – средства, принадлежащие другим субъектам хозяйствования, государству и гражданам. Соответственно в составе денежных ресурсов кредитной организации можно выделить:

а) собственные средства (капитал), включающие уставный капитал, прибыль, резервный и другие фонды;

б) средства, привлеченные кредитными организациями в результате проведения пассивных и активно-пассивных операций (в части превышения пассива над активами) и используемых для осуществления активных операций; эти ресурсы рассматриваются как обязательства кредитной организации.

*Финансовые ресурсы кредитной организации в условиях рыночной экономики представляют собой денежные доходы, накопления и поступления, являющиеся собственными для банков и небанковских кредитных организаций, т.е. это часть их собственных средств (капитала).* В отношении финансовых ресурсов кредитные организации обладают всей полнотой реальной юридической власти, которая предоставляется и гарантируется собственнику действующим в стране правопорядком. Отличительным признаком финансовых ресурсов кредитных организаций является перераспределительный характер их образования в результате операций на денежном рынке по привлечению и размещению финансовых средств различных субъектов, а также оказания последним разнообразных услуг.

Переход к рыночной экономике, ликвидация государственной монополии на банковское дело, создание двухзвенной банковской системы коренным образом изменили характер финансовых ресурсов кредитных организаций. Кредитные организации становятся коммерческими, специализирующимися на деятельности, связанной, с одной стороны, с покупкой ресурсов на денежном рынке, а с другой – с их продажей различным субъектам, в том числе государству, юридическим и физическим лицам. В этих условиях для кредитных организаций оказываются одинаково важными как активные, так и пассивные операции. От пассивных операций зависит размер банковских ресурсов, а следовательно, масштабы деятельности банков и небанковских кредитных организаций и величина их финансовых ресурсов. В свою очередь, если кредитная организация будет неэффективно размещать свои ресурсы, это будет сопровождаться потерей доходов и клиентов.

Переход на рыночные отношения приводит к изменению источников и структуры ресурсов кредитных организаций. В качестве одного из источников финансовых ресурсов выступает акционерный капитал, образованный за счет размещения акций на финансовом рынке, тогда как в условиях административно-командной экономики собственные средства кредитных организаций формировались за счет государственных ресурсов. Расширяется круг банковских операций, что сопровождается ростом источников финансовых ресурсов кредитных организаций, в том числе за счет операций на финансовом рынке, с драгоценными металлами и иностранными валютами, а также проведения лизинговых, факторинговых, форфейтинговых и других операций.

С переходом к рынку произошло изменение количественных и качественных характеристик финансовых ресурсов кредитных организаций. В настоящее время размер финансовых ресурсов, являющихся основной составной частью собственных средств кредитных организаций, непосредственно влияет на их деятельность, поскольку, во-первых, для ведения банковских операций, открытия филиалов и отделений кредитная организация должна выполнить требования Центрального банка РФ к размеру собственных средств; во-вторых, величина финансовых ресурсов учитывается при определении лимитов по инвестициям и ссудным операциям; в-третьих, объем финансовых ресурсов учитывается при определении лимитов открытой валютной позиции по валютным операциям.

Следовательно, с одной стороны, величина финансовых ресурсов оказывает прямое воздействие на структуру и объемы банковских операций, с другой – финансовые ресурсы кредитных организаций в условиях рынка получают новое качество. Например, прибыль является главной целью деятельности кредитной организации и в то же время имеет важное социально-экономическое значение, так как именно с ее увеличением прямо или косвенно связаны интересы разных групп населения, а именно:

- акционеров, для которых прибыль определяет размер выплачиваемых им дивидендов, т.е. влияет на уровень доходности инвестированных средств;
- сотрудников кредитной организации, получающих премии и вознаграждения в зависимости от финансовых результатов деятельности;
- заемщиков, для которых рост прибыли означает расширение ресурсной базы кредитной организации и соответственно возможность получения кредитов в больших размерах и на более льготных условиях;
- кредиторов, рассматривающих рост прибыли как фактор повышения уровня сохранности своих средств, роста своих доходов.

*Прибыль* кредитных организаций рассчитывается как разность между операционными, прочими доходами и операционными расходами, расходами на содержание аппарата управления, разными расходами.

К *операционным доходам* относятся: полученные проценты по размещенным кредитным ресурсам, плата за расчетно-кассовое обслуживание клиентов, доходы по операциям с ценными бумагами, иностранной валютой и драгоценными металлами; доходы, полученные от проведения форфейтинговых, факторинговых операций, и т.п. В состав *прочих доходов* входят: доходы по гарантийным и акцептным операциям, доходы от осуществления доверительного управления, от сдачи в аренду имущества, реализации имущества третьим лицам, оказания консультационных и посреднических услуг клиентам и ряд других.

*Операционные и разные расходы* кредитных организаций – это расходы по уплате некоторых налогов (единого социального налога, налога на имущество организаций, транспортного налога, земельного налога, налога на рекламу) в бюджет и государствен-

ные внебюджетные фонды; по уплате процентов по вкладам до востребования и срочным вкладам, по долговым обязательствам кредитной организации, межбанковским кредитам; по оплате услуг банков-корреспондентов; расходы по операциям с ценными бумагами, с иностранной валютой и драгоценными металлами; расходы по образованию резервов на возможные потери по ссудам и под обесценение ценных бумаг и т.п. *Затраты на содержание аппарата* управления по своему составу аналогичны расходам любой коммерческой организации.

Традиционно у любой коммерческой организации увеличение объема финансовых ресурсов достигается за счет роста выручки от реализации продукции, выполнения работ, оказания услуг и сокращения издержек производства. Однако содержание этих показателей для кредитной организации специфично, так как ее основная деятельность заключается в выдаче и погашении ссуд. Поэтому объем балансовой прибыли кредитной организации зависит от размера ссуженных средств и их «цены», т.е. процентной ставки. Действие каждого из этих факторов, помимо влияния рыночной конъюнктуры, зависит от специфических требований обеспечения ликвидности баланса кредитной организации, в частности, размер кредитных вложений определяется в зависимости от объема собственных и привлеченных средств, от их соотношения.

В связи с этим в последнее время акценты в управлении финансами кредитных организаций смещаются в сторону увеличения объема собственных средств как метода одновременного достижения целей в области прибыльности и ликвидности. Увеличение собственных средств путем пополнения уставного фонда способно существенно повлиять на объем прибыли кредитных организаций прежде всего в том случае, если это окажет воздействие на политику в области предоставления ссуд и инвестирования средств. Расширение капитала позволяет кредитным организациям увеличить размеры ссуд на одного заемщика, придерживаться более либеральной кредитной политики, вкладывать средства в долгосрочные инвестиционные проекты. Кроме того, при этом появляется возможность проводить более свободную инвестиционную политику.

В кредитных организациях широко сочетаются фондовая и нефондовая формы использования финансовых ресурсов, их соотношение показывает степень свободы данного субъекта

хозяйствования в вопросах распоряжения финансовыми ресурсами. Фондовая форма обеспечивает строго целевое их использование, а также дает возможность акционерам (пайщикам) осуществлять жесткий контроль за движением финансовых средств кредитной организации, ограничивать их направление на непроизводительное потребление. Нефондовая форма использования финансовых ресурсов позволяет кредитной организации оперативно решать различные проблемы, такие как расширение филиальной сети, приобретение основных средств, материальное стимулирование сотрудников, благотворительная помощь и др.

### 8.3. Финансы страховых организаций

Согласно ст. 2 Закона РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации», *страхование представляет собой отношения по защите интересов физических и юридических лиц РФ, субъектов РФ и муниципальных образований при наступлении определенных страховых случаев за счет денежных фондов, формируемых страховщиками из уплаченных страховых премий (страховых взносов), а также за счет иных средств страховщиков*. Таким образом, страхование предполагает: необходимость формирования денежных фондов, за счет которых осуществляются страховые выплаты; перераспределение средств между субъектами страховых отношений; обусловленность страховых выплат наступлением страхового события. Социально-экономическая значимость страхования как деятельности, связанной с материальным возмещением ущерба или осуществлением иных, предусмотренных законодательством или страховым договором выплат обуславливает то внимание, которое общество придает регулированию деятельности страховщиков.

Страховые организации являются юридическими лицами, осуществляющими страховую деятельность в соответствии с действующим законодательством. Они могут создаваться в форме как коммерческих, так и некоммерческих<sup>1</sup> организаций. Страховые организации, созданные в форме коммерческих организаций, подвергаются предварительному контролю при входе

---

<sup>1</sup> Общества взаимного страхования функционируют как некоммерческие организации. Федеральный закон РФ от 29.11.2007 № 286-ФЗ «О взаимном страховании».

на рынок в процессе лицензирования. Законодательно определены минимальный размер уставного капитала страховой организации<sup>1</sup>, возможные направления инвестирования активов, национальный орган страхового надзора контролирует платежеспособность страховщика. Отчетность страховой организации должна быть подтверждена аудитором и опубликована в части финансового результата.

Финансам страховых организаций присущи наряду с общими для коммерческих и некоммерческих организаций принципами организации финансов *специфические признаки*, обусловленные проявлением сущности страхования.

1. Страховая организация как субъект рынка работает в условиях так называемого «двойного риска»: наряду с тем, который она приняла на себя от страхователей по договору, она несет собственный бизнес-риск, связанный в основном с инвестиционной деятельностью. При реализации этих групп рисков – страхового и инвестиционного – используются различные источники компенсации убытков.

Для того чтобы обеспечить выполнение обязательств по договорам, страховая организация формирует развернутую систему страховых резервов, потребность в которой обусловлена неравномерностью распределения риска во времени (чередование благоприятных и неблагоприятных периодов).

Инвестиционный риск страховой организации гарантируется ее свободными активами, значительную часть которых составляют собственные средства<sup>2</sup>. В связи с этим объем собственных средств страховой организации приобретает особое значение, поскольку в значительной мере определяет платежеспособность страховщика<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Согласно п. 3 ст. 25 Закона РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» минимальный размер уставного капитала определяется путем умножения его базового размера (30,0 млн руб.) на коэффициент, дифференцированный в зависимости от объекта страхования.

<sup>2</sup> Собственные средства страховых коммерческих организаций включают уставный, резервный и добавочный капиталы, нераспределенную прибыль

<sup>3</sup> Приказ Минфина РФ от 02.11.2001 № 90н «Об утверждении Положения о порядке расчета страховщиками нормативного соотношения активов и принятых ими страховых обязательств».

Размещение собственных средств страховщиков регулируется Федеральной службой страхового надзора<sup>1</sup>.

2. Между моментом поступления страховой премии (платы за страховую услугу) и страховой выплатой может проходить значительный промежуток времени (в личном страховании — десятилетия), в связи с чем страховая организация получает возможность инвестировать аккумулированную премию, получая инвестиционный доход. В странах с развитой рыночной экономикой страховые организации являются крупнейшими институциональными инвесторами, а роль страховщика в формировании инвестиционного капитала страны не менее актуальна, чем страховая защита.

3. Существуют особенности в источниках средств и структуре финансовых ресурсов страховой организации:

- специфическим источником средств страховой организации является страховая премия, которая поступает по договору и является привлеченными средствами;
- в структуре финансовых ресурсов страховой организации имеют значительный удельный вес страховые резервы.

4. Следствием большой социальной значимости страхования жизни является запрет на проведение одной и той же страховой организацией операций по страхованию жизни и иным видам страхования. Цель такого запрета — обеспечение финансовой устойчивости операций по страхованию жизни, защита интересов страхователя. Экономическим обоснованием такого разделения являются специфическая динамика риска, долгосрочный характер обязательств в страховании жизни, особые методики расчета резервов, иные методы оценки платежеспособности.

5. Страховая организация — одна из немногих участников рынка, осуществляющих предупредительную деятельность, в силу заинтересованности в снижении частоты наступления неблагоприятных событий и тяжести их последствий. Наряду со страховыми резервами она может формировать резерв предупредительных мероприятий, средства которого используются в целях предотвращения наступления неблагоприятных событий.

Учитывая интенсивность денежных потоков страховой организации, в том числе обусловленных внутренним перераспреде-

---

<sup>1</sup> Приказ Минфина РФ от 16.12.2005 № 149н «Об утверждении Требований, предъявляемых к составу и структуре активов, принимаемых для покрытия собственных средств страховщиков».

лением средств, в зарубежном страховании часто используется понятие финансового потенциала страховой организации, означающего объем средств, который может быть в конкретный момент времени использован на страховую защиту.

К *основным источникам финансовых ресурсов* страховых организаций относятся:

- при создании страховой организации – уставный капитал;
- в процессе функционирования страховой организации – доходы от страховой деятельности, доходы от инвестирования страховых резервов и собственных средств, прочие доходы.

Финансовые ресурсы страховых компаний формируются в виде *денежных доходов, накоплений и поступлений*. Денежные доходы включают прибыль от страховой деятельности, прибыль от инвестиционной деятельности, прибыль по прочим внереализационным операциям страховой организации. В отличие от других коммерческих организаций в определении прибыли от страховой деятельности есть особенность. В страховом деле прибыль от страховой деятельности принято называть финансовым результатом, поскольку он по итогам года может быть как положительным, так и отрицательным вследствие характера проявления риска во времени. Финансовый результат страховых операций определяется путем сопоставления доходов и расходов, связанных с осуществлением страховой деятельности.

В состав доходов от страховой деятельности входят страховые премии, возмещение расходов по рискам, переданным в перестрахование, поступления средств из страховых резервов, комиссионное и брокерское вознаграждение, некоторые другие доходы.

*Расходы, связанные с осуществлением страховой деятельности*, подразделяются на две группы – расходы, связанные с несением страховых обязательств (страховые выплаты, отчисления в резервы, передача части премий перестраховщику и т.п.), и расходы на ведение дела (затраты страховщика на заключение, ведение и исполнение договоров страхования).

Основным источником доходов страховой организации является страховая премия, которая представляет собой плату за страхование. Страховая премия рассчитывается на основе страхового тарифа – ставки премии с единицы страховой суммы. Величина страхового тарифа зависит от характера риска, рассчитывается на основе статистических данных и в общем виде базируется

на принципе эквивалентности финансовых обязательств сторон договора страхования. Страховой тариф (брутто-ставка) состоит из двух частей: нетто-ставки, которая направляется на выплаты страхователям, и нагрузки, за счет которой осуществляется финансирование деятельности страховой организации.

Страховая деятельность, связанная с предоставлением страховых услуг, служит финансовой основой для инвестирования средств страховщиком. Доходы от инвестирования страховых резервов формируются за счет вложения их средств в активы, перечень которых регулируется нормативно-правовыми актами<sup>1</sup> и включает в настоящее время государственные ценные бумаги РФ и субъектов РФ, муниципальные ценные бумаги, акции, облигации, банковские вклады, денежную наличность, денежные средства на счетах в банках, драгоценные металлы в слитках, недвижимое имущество и т.д. При этом в нормативном порядке устанавливается верхняя граница (в %) направления средств страховых резервов в конкретные виды активов. Доля активов за пределами России не должна превышать 20% суммарных страховых резервов<sup>2</sup>. Сроки размещения страховых резервов должны быть приближены к срокам несения страховщиком обязательств по договорам страхования. Таким образом государство не только обеспечивает финансовую устойчивость страховых организаций, но и регулирует доходность их операций по инвестированию страховых резервов. Расходы на проведение инвестиционной деятельности аналогичны расходам других коммерческих организаций.

Прочие доходы страховых организаций включают внереализационные доходы, например от оказания консультационных услуг, сдачи имущества в аренду, штрафы, пени, неустойки, полученные по финансово-хозяйственным договорам, суммы, полученные в порядке регресса, суммы возврата страховых резервов и др.

Особое место в процессе формирования финансовых ресурсов страховой организации занимают *страховые резервы*, которые могут выступать как статья доходов или расходов в зависимости от изменения объема обязательств страховой организации или ее потребности в дополнительных ресурсах.

---

<sup>1</sup> Приказ Минфина РФ от 08.08.2005 № 100н «Об утверждении Правил размещения страховщиками средств страховых резервов».

<sup>2</sup> Кроме доли иностранных перестраховщиков.

Страховые резервы, формируемые страховыми организациями, включают<sup>1</sup>:

- резервы премий (резерв незаработанной премии и резерв премий по страхованию жизни);
- резервы убытков (резерв заявленных, но неурегулированных убытков);
- резерв произошедших, но незаявленных убытков;
- стабилизационный резерв.

Кроме того, по отдельным видам страхования (в частности, по обязательному медицинскому страхованию, добровольному страхованию) формируются резервы финансирования предупредительных мероприятий, по обязательному медицинскому страхованию также создаются резерв оплаты медицинских услуг и запасной резерв.

Резервы страховой организации имеют различное назначение, но важнейшие из них являются финансовой гарантией выполнения обязательств перед страхователями и выражают величину отложенных выплат по состоянию на отчетную дату.

*Резерв незаработанной премии* формируется в связи с рассроченным характером обязательств страховой организации, поскольку она несет ответственность по договору с момента уплаты страховой премии до момента наступления страхового события или окончания срока страхования. В связи с этим страховая премия не может быть полностью отнесена в доходы страховой организации, часть ее резервируется для предстоящих выплат. Для определения резерва незаработанной премии используются различные методики в зависимости от характера риска, однако чаще премия распределяется пропорционально времени на весь срок страхования. Таким образом, по состоянию на отчетную дату премия разделяется на «заработанную», которая относится к истекшему периоду и направляется в доход, и «незаработанную», которая резервируется на предстоящие выплаты.

Необходимость формирования резервов убытков обусловлена тем, что их урегулирование, особенно по крупным, сложным рискам, требует времени (установление причин события, оценка ущерба и т.п.), вследствие чего сам факт наступления страхового события может относиться к одному отчетному периоду, а страховая выплата — к другому.

---

<sup>1</sup> Приказ Минфина РФ «Об утверждении Правил формирования страховых резервов по страхованию иному, чем страхование жизни» от 11.06.2002 № 51н.

*Резерв заявленных, но неурегулированных убытков* формируется для выплат по договорам, по которым страховое событие произошло в течение срока страхования, но по объективным причинам выплата не была осуществлена в том же отчетном периоде. В резерв зачисляется сумма убытка на основании заявления страхователя. Объем резерва на отчетную дату показывает сумму неурегулированных обязательств страховой организации и увеличивается на 3% для финансирования расходов по урегулированию убытков.

*Резерв произошедших, но незаявленных убытков* формируется для финансирования выплат по тем страховым событиям, которые произошли в период действия договора страхования, но о которых не было известно ни страхователю, ни страховой организации. Такая ситуация возможна, в частности, при страховании ответственности, например, последствия ошибки архитектора или неверного диагноза врача, профессиональная ответственность которых застрахована, могут проявиться через значительный промежуток времени и привести к необходимости выплат. Следовательно, этот резерв, в отличие от предшествующего, предназначен для финансирования исполнения обязательств по договорам, срок действия которых истек. Поскольку возникновение таких ситуаций имеет вероятностный характер, объем резерва определяется методами актуарной математики на основе накопленных статистических данных.

*Стабилизационный резерв* является инструментом дополнительного распределения риска во времени: он формируется в благоприятные годы и используется в годы с повышенной убыточностью. Методика его расчета основана на анализе ряда показателей, характеризующих убыточность и финансовый результат страховых операций.

Те страховые организации, которые осуществляют страхование жизни, формируют *резервы по страхованию жизни*<sup>1</sup>. Страхование жизни — это совокупность видов личного страхования, которые предусматривают наступление обязательств страховой организации по договорам в случаях смерти застрахованного либо дожития им до определенного срока (события). Страховая выплата может быть единовременной или иметь форму аннуитета. Как и любой резерв премии, страховой резерв по страхова-

---

<sup>1</sup> Приказ Минфина РФ от 09.04.2009 № 32н «Об утверждении Порядка формирования страховых резервов по страхованию жизни».

нию жизни — это оценка неисполненных обязательств перед страхователями. В связи с тем, что при расчете тарифных ставок по страхованию жизни применяется дисконтирование, в резерве должна быть учтена та часть инвестиционного дохода страховой организации, которая соответствует ее обязательствам. Методика формирования и использования резерва по страхованию жизни разрабатывается в соответствии с условиями конкретных видов страхования методами актуарной математики.

На величину резервов, которые предназначены для обеспечения страховых выплат, т. е. выступают как финансовая гарантия выполнения обязательств страховой организации в отношении страхователей, уменьшается ее налогооблагаемая база.

Прибыль страховой организации определяется как разница между доходами и расходами страховой организации по страховой, инвестиционной и прочей деятельности в целом.

Следует отметить, что некоторые виды страхования проводятся страховыми организациями, функционирующими в форме коммерческих организаций, на некоммерческой основе, в частности, деятельность страховых медицинских организаций по обязательному медицинскому страхованию. Страховые платежи по нему используются на оплату медицинских услуг, покрытие расходов на ведение дела по обязательному медицинскому страхованию<sup>1</sup>, формирование страховых резервов и оплату труда работников, занятых этим видом страхования. Превышение доходов над расходами определяется отдельно по операциям обязательного медицинского страхования и по операциям, связанным с инвестированием страховых резервов по данному виду страхования. Прибыль от проведения обязательного медицинского страхования направляется на пополнение страховых резервов, а убытки покрываются за счет доходов, полученных от инвестирования средств резерва оплаты медицинских услуг и запасного резерва. Не использованные на покрытие убытков по проведению обязательного медицинского страхования доходы от инвестирования резервов направляются на пополнение этих резервов по нормативам, установленным территориальным фон-

---

<sup>1</sup> Состав и норматив расходов на ведение дела по обязательному медицинскому страхованию определяются территориальным фондом обязательного медицинского страхования.

дом обязательного медицинского страхования, а оставшиеся средства являются доходом страховой организации. Кроме того, в состав ее доходов входят средства, сэкономленные на ведении дела по обязательному медицинскому страхованию.

К *накоплениям* как видам финансовых ресурсов страховых организаций относятся амортизация, средства финансовых фондов, созданных за счет прибыли в предыдущие годы (например, резервного фонда, формируемого страховыми организациями, функционирующими в форме акционерных обществ). *Поступления* формируются в порядке перераспределения финансовых ресурсов (от материнской компании, в рамках холдинга или финансово-промышленной группы и т.п.).

В процессе управления финансами страховой организации большое внимание уделяется таким факторам, как установление обоснованного размера платы за страховую услугу; формирование адекватных обязательствам страховых резервов; проведение эффективной инвестиционной политики, отвечающей требованиям диверсификации, ликвидности, доходности и возвратности; передача рисков в перестрахование.

*Направления использования финансовых ресурсов* страховых организаций определяются организационно-правовой формой их функционирования и включают:

- 1) уплату налогов и других обязательных платежей в бюджетную систему РФ;
- 2) расчеты с финансово-кредитными учреждениями (например, уплату процентов и погашение кредита на покрытие расходов капитального характера);
- 3) формирование за счет прибыли резервного фонда в соответствии с действующим законодательством;
- 4) рост уставного капитала;
- 5) инвестирование свободных финансовых ресурсов;
- 6) материальное поощрение сотрудников организации;
- 7) распределение прибыли между акционерами (пайщиками) страховой организации и т.п.

Использование финансовых ресурсов должно осуществляться с учетом необходимости соблюдения устанавливаемых в нормативно-правовых актах РФ требований к финансовой устойчивости и платежеспособности страховых организаций

## 8.4. Особенности организации финансов отдельных участников финансового рынка

Финансовый рынок обслуживает перераспределение финансовых ресурсов между инвесторами и заемщиками. При этом перераспределение может происходить путем непосредственной передачи финансовых ресурсов от инвестора заемщику, если совпадают требования заемщиков и кредиторов к сумме, срокам, доходности и уровню риска этой операции. В случае несоответствия интересов их несоответствие устраняется финансовыми посредниками, которые могут привлекать финансовые ресурсы нескольких инвесторов для удовлетворения потребностей заемщика или диверсифицировать вложения отдельного инвестора. *Финансовые посредники*<sup>1</sup> предоставляют своим клиентам широкий набор финансовых инструментов и услуг, снижают уровень риска вложений, так как являются специалистами по управлению денежными средствами, ценными бумагами и иным имуществом.

Финансовые посредники активно осуществляют деятельность по аккумулярованию денежных средств инвесторов, преимущественно мелких, с целью последующего инвестирования в ценные бумаги и иные финансовые инструменты для получения дохода. По сравнению с прямым инвестированием финансовые посредники обеспечивают инвесторам профессиональное управление денежными средствами, диверсификацию вложений и снижение рисков инвестирования, снижение издержек управления, ликвидность и защищенность вложений.

Основной задачей *инвестиционных фондов, а также других профессиональных участников рынка ценных бумаг*<sup>2</sup> является привлечение и объединение средств физических и юридических лиц с последующим их инвестированием в ценные бумаги, другое имущество, управление инвестициями, а также обслуживание

---

<sup>1</sup> К ним относятся кредитные и страховые организации, финансовые компании, инвестиционные фонды, негосударственные пенсионные фонды, биржи и т.д.

<sup>2</sup> К профессиональным участникам рынка ценных бумаг относятся организации, осуществляющие брокерскую, дилерскую, депозитарную, клиринговую деятельность, деятельность по управлению ценными бумагами, деятельность по организации торговли на рынке ценных бумаг.

этих процессов. Они аккумулируют в своих руках значительные объемы финансовых ресурсов, ценных бумаг, их деятельность при этом зависит от рыночной конъюнктуры и соответственно является рискованной, а целью функционирования, как у любой коммерческой организации, остается получение прибыли (дохода). Поэтому государство предъявляет к таким организациям дополнительные требования, чтобы обеспечить макроэкономическую стабильность, а также устойчивость как финансовой системы страны в целом, так и ее составных частей.

В этой связи организация и функционирование инвестиционных фондов, прочих профессиональных участников рынка ценных бумаг характеризуются по сравнению с другими коммерческими организациями рядом специфических черт, таких как:

- законодательное ограничение состава акционеров (учредителей, участников) организации;
- государственное лицензирование и регулирование деятельности;
- запрет на осуществление иных, кроме операций на финансовом рынке, видов предпринимательской деятельности.

Высокий уровень государственной регламентации деятельности инвестиционных фондов, профессиональных участников рынка ценных бумаг дополняется нормативными ограничениями процессов формирования и использования финансовых ресурсов, в первую очередь для инвестиционных фондов.

Инвестиционные фонды в Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством создаются для привлечения денежных средств или другого имущества путем размещения акций или заключения договоров доверительного управления. Они представляют собой находящийся в собственности акционерного общества либо в общей долевой собственности физических и юридических лиц имущественный комплекс, пользование и распоряжение которым осуществляются управляющей компанией в интересах акционеров этого акционерного общества или учредителей доверительного управления<sup>1</sup>. Таким образом, инвестиционные фонды в России могут образовываться в форме акционерных или паевых инвестиционных фондов.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29.11.2001 № 156 ФЗ «Об инвестиционных фондах».

*Акционерный инвестиционный фонд* образуется только в виде открытого акционерного общества, при этом действующие нормативно-правовые акты накладывают ряд ограничений на организацию его финансов, а именно:

- инвестирование денежных ресурсов, другого имущества только в ценные бумаги и другие объекты, указанные в инвестиционной декларации фонда<sup>1</sup>;
- государственное регулирование размера собственных средств акционерного инвестиционного фонда, состава и структуры его активов;
- передача инвестиционных резервов фонда<sup>2</sup> в доверительное управление управляющей компании;
- ограничение права размещения ценных бумаг обыкновенными именованными акциями по открытой подписке. Акции фонда могут оплачиваться только денежными средствами или имуществом, предусмотренным его инвестиционной декларацией. Не полная оплата акций при их размещении не допускается.

Такие требования обусловлены, с одной стороны, спецификой деятельности фондов как финансовых посредников, с другой — их ролью в обеспечении стабильности финансового рынка, отдельных субъектов хозяйствования.

Источником финансовых ресурсов для фондов в процессе их функционирования являются доходы, полученные от управляющей компании по договору доверительного управления активами фонда. Объем финансовых ресурсов фонда определяется как внешними (рыночная конъюнктура, темпы инфляции, государственная политика, профессионализм работников управляющей

---

<sup>1</sup> В качестве объектов инвестирования могут выступать денежные средства, в том числе в иностранной валюте, государственные ценные бумаги Российской Федерации, государственные ценные бумаги субъектов РФ; муниципальные ценные бумаги; акции и облигации российских открытых акционерных обществ; ценные бумаги иностранных государств; акции иностранных акционерных обществ и облигации иностранных коммерческих организаций, другие ценные бумаги и имущество. Недвижимое имущество и имущественные права на недвижимое имущество могут входить только в состав активов акционерных инвестиционных фондов и активов закрытых паевых инвестиционных фондов.

<sup>2</sup> Инвестиционные резервы — это имущество акционерного инвестиционного фонда, предназначенное в соответствии с его уставом для инвестирования.

компании и т.п.), так и внутренними (инвестиционная декларация, размер вознаграждения управляющей компании, расходы на содержание органов управления фондом) факторами.

В этой связи для защиты интересов акционеров имущество акционерного инвестиционного фонда делится на предназначенное для инвестирования (инвестиционные резервы) и для обеспечения деятельности его органов. Деление осуществляется в пропорции, зафиксированной в уставе фонда. Расходы на содержание органов управления фондом покрываются за счет имущества и денежных средств, предназначенных для обеспечения деятельности органов фонда в соответствии с уставом. Расходы на управление активами фонда покрываются за счет имущества фонда, находящегося в доверительном управлении.

Размер вознаграждения управляющей компании, специализированному депозитарию, лицу, ведущему реестр владельцев инвестиционных паев, оценщику и аудитору законодательно регламентируется государством и не может превышать 10% среднегодовой стоимости чистых активов акционерного инвестиционного фонда. Вознаграждение выплачивается либо за счет имущества фонда, либо за счет доходов от управления акционерным инвестиционным фондом.

Прибыль фонда после уплаты налогов и других обязательных платежей в бюджет и государственные внебюджетные фонды распределяется в соответствии с уставными документами фонда. Акционерные инвестиционные фонды обязаны выкупать акции у акционеров в случаях, предусмотренных федеральными законами «Об акционерных обществах» и «Об инвестиционных фондах». Таким образом, доходы инвесторов фонда формируются в порядке, аналогичном общему порядку, установленному для владельцев обыкновенных акций.

*Паевой инвестиционный фонд* не является юридическим лицом и представляет собой обособленный имущественный комплекс, состоящий из имущества, переданного инвесторами<sup>1</sup> в доверительное управление управляющей компании. Фонд выступает как одна из форм коллективного инвестирования, при этом инвестор становится собственником инвестиционного пая — ценной бумаги, выдаваемой управляющей компанией. Имущество,

---

<sup>1</sup> Инвесторы при этом выступают в качестве учредителей доверительного управления.

составляющее паевой инвестиционный фонд, является общим имуществом владельцев инвестиционных паев и принадлежит им на праве общей долевой собственности. Владельцы инвестиционных паев несут риск убытков, связанный с изменением рыночной стоимости имущества, составляющего паевой инвестиционный фонд.

Управляющая компания осуществляет доверительное управление паевым инвестиционным фондом, а также имеет все права, удостоверенные ценными бумагами, составляющими паевой инвестиционный фонд, включая право голоса по голосующим ценным бумагам.

Источниками доходов инвесторов паевого инвестиционного фонда являются дивиденды, проценты, прирост курсовой стоимости ценных бумаг, составляющих его портфель. Доходы инвесторов формируются путем погашения принадлежащих им инвестиционных паев управляющей компанией в порядке, предусмотренном правилами доверительного управления паевым инвестиционным фондом. Порядок выплаты вознаграждения управляющей компании и возмещения расходов, связанных с доверительным управлением, аналогичен установленному для управляющих компаний акционерных инвестиционных фондов.

Доходы *профессиональных участников рынка ценных бумаг* формируются за счет предоставления услуг юридическим и физическим лицам на рынке ценных бумаг. Кроме того, организации, осуществляющие дилерскую, брокерскую деятельность, деятельность по управлению ценными бумагами имеют право осуществлять операции на финансовом рынке за счет собственных финансовых ресурсов и получать доход от такой деятельности. Доходы от операций на финансовом рынке являются для профессиональных участников рынка ценных бумаг основным источником формирования прибыли.

В процессе своей деятельности, формирования и использования прибыли профессиональные участники рынка ценных бумаг обязаны соблюдать устанавливаемые Федеральной службой по финансовым рынкам нормативы достаточности собственных средств для профессиональных участников рынка ценных бумаг, осуществляющих дилерскую, брокерскую, клиринговую, депозитарную деятельность, деятельность по управлению ценными

бумагами, ведению реестра владельцев именных ценных бумаг, по организации торговли на рынке ценных бумаг<sup>1</sup>. Собственные средства при этом рассчитываются исходя из размера уставного, добавочного, резервного капиталов, фонда социальной сферы, нераспределенной прибыли прошлых лет и отчетного периода<sup>2</sup>, т.е. на объем собственных средств основное влияние оказывают объем и структура финансовых ресурсов профессионального участника рынка ценных бумаг. Соблюдение значений норматива достаточности собственных средств позволяет обеспечить финансовую устойчивость самих профессиональных участников рынка ценных бумаг, гарантировать сохранность средств инвесторов и защиту их прав.

Кроме того, государственное финансовое регулирование деятельности инвестиционных фондов, профессиональных участников рынка ценных бумаг направлено на решение таких макроэкономических задач, как развитие финансового рынка страны, создание эффективных механизмов инвестирования ресурсов для субъектов хозяйствования и граждан.

### ***Контрольные вопросы***

1. Каковы основные отличительные признаки финансов кредитных организаций?
2. Охарактеризуйте финансовые отношения, возникающие у кредитных организаций с государством, гражданами и различными субъектами хозяйствования.
3. Перечислите источники формирования и виды финансовых ресурсов кредитных организаций.

---

<sup>1</sup> В настоящее время действуют нормативы, утвержденные приказом Федеральной службы по финансовым рынкам от 24.04.2007 № 07-50/пз-н «Об утверждении нормативов достаточности собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов».

<sup>2</sup> Приказ Федеральной службы по финансовым рынкам от 23.10.2008 № 08-41/пз-н «Об утверждении Положения о порядке расчета собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов».

4. Чем обусловлены особенности формирования и использования финансовых ресурсов кредитных организаций?

5. Какие можно выделить факторы, обуславливающие особенности организации финансов страховых организаций?

6. Перечислите особенности организации финансов страховых организаций.

7. Что можно отнести к особенностям финансов инвестиционных фондов?

8. Назовите специфические признаки финансов профессиональных участников рынка ценных бумаг.

### ***Задания для самостоятельной работы***

1. Составьте обзор экономической литературы, посвященной вопросам определения места и роли финансовых ресурсов кредитных и страховых организаций в общем объеме денежных средств этих институтов.

2. Составьте схему формирования и использования финансовых ресурсов акционерного инвестиционного фонда.

3. Дайте сравнительную характеристику процессов формирования и использования прибыли промышленного предприятия и кредитной организации (страховой организации, акционерного инвестиционного фонда).

---

# Глава 9

## ФИНАНСЫ

### НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

#### 9.1. Содержание финансов некоммерческих организаций

Построение социально-ориентированной рыночной экономики предполагает возрастание роли некоммерческих организаций, оказывающих различные виды социальных услуг. В Гражданском кодексе РФ некоммерческая организация определяется как организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Некоммерческие организации создаются для достижения социальных, благотворительных, образовательных, научных и управленческих целей, охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Финансы некоммерческих организаций представлены разнообразными финансовыми отношениями, складывающимися по поводу формирования и использования денежных фондов различного назначения:

- с органами государственной власти и органами местного самоуправления по поводу получения бюджетных средств и их использования;
- с другими организациями и физическими лицами по поводу формирования внебюджетных источников доходов (взносов учредителей<sup>1</sup>, паевых и членских взносов, целевых поступлений, включая гранты, пожертвования, а также доходов от осуществле-

---

<sup>1</sup> За исключением органов государственной власти и органов местного самоуправления, являющихся учредителями бюджетных учреждений, отношения с которыми входят в первую группу.

ния предпринимательской и иной приносящей доход деятельности) и их использования;

- с органами государственной власти и органами местного самоуправления по поводу выполнения обязательств перед бюджетами разных уровней и бюджетами внебюджетных фондов путем уплаты налоговых платежей, а также страховых взносов на обязательное пенсионное и социальное страхование;

- со своими работниками по поводу формирования и использования фондов оплаты труда и фондов целевого назначения (материального поощрения, производственного и социального развития и др.).

Исходя из этого **финансы некоммерческих организаций** – это отношения, связанные с формированием и использованием финансовых ресурсов организаций для достижения целей деятельности, предусмотренных в уставе организации. При этом некоммерческая организация может выполнять один или несколько видов деятельности, не запрещенных законодательством РФ и соответствующих целям деятельности организации<sup>1</sup>. Предпринимательскую деятельность<sup>2</sup> некоммерческая организация может осуществлять лишь в целях, ради которых она создана. Подобное ограничение устанавливается законодательством, чтобы предотвратить занятие более прибыльной деятельностью в ущерб основной, отвечающей целям ее создания.

Содержание финансовых отношений в каждой из групп определяется организационно-правовой формой, в которой создается некоммерческая организация, особенностями целей и характера их деятельности в процессе оказания услуг. Это обуславливает специфику состава финансовых ресурсов некоммерческих организаций, порядка их формирования и использования.

Некоммерческие организации могут создаваться в различных организационно-правовых формах: потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений),

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

<sup>2</sup> В соответствии со ст. 24 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» такой деятельностью признаются приносящее прибыль производство товаров и услуг, отвечающих целям создания некоммерческой организации, а также приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав, участие в хозяйственных обществах и участие в товариществе на вере в качестве вкладчика.

финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов), некоммерческих партнерств, автономных некоммерческих организаций и других формах, разрешенных законодательством (ст. 50 ГК РФ)<sup>1</sup>.

В Российской Федерации большинство некоммерческих организаций созданы в форме бюджетных учреждений, правовой статус которых впервые определен Бюджетным кодексом РФ. Необходимость законодательного определения статуса бюджетного учреждения было вызвано тем, что Гражданский кодекс РФ содержит определение только учреждения как организационно-правовой формы некоммерческой организации. При этом в определении учреждения не конкретизированы собственник и источник финансирования учреждения. Бюджетный кодекс РФ уточняет эти моменты и определяет бюджетное учреждение как государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы (ст. 6 БК РФ). К бюджетным учреждениям относятся учреждения дошкольного, общего и профессионального образования, здравоохранения и социального обслуживания, научно-исследовательские учреждения, органы государственной власти и органы местного самоуправления, органы судебной системы, прокуратуры, правопорядка и безопасности государства, учреждения национальной обороны.

Содержание отношений некоммерческих организаций с бюджетами разных уровней зависит главным образом от правового статуса организации. Для бюджетных учреждений ввиду необходимости их финансирования собственником характерны двусторонние отношения в части получения финансирования из бюджета соответствующего уровня в зависимости от подчиненности учреждения и уплаты налогов в бюджетную систему. Двусторонние отношения возникают независимо от того, осуществляет бюджетное учреждение предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность или нет. В случае отсутствия

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

внебюджетных источников доходов учреждение, получая бюджетное финансирование, тем не менее уплачивает налоги, связанные с бюджетной деятельностью (налог на доходы физических лиц, единый социальный налог, земельный налог, налог на имущество организаций), ассигнования на уплату которых предусмотрены в соответствующих статьях бюджетной сметы. Если учреждение помимо бюджетной осуществляет еще и предпринимательскую деятельность, оно уплачивает налоги, связанные с этой деятельностью (налог на добавленную стоимость, налог на прибыль организаций, земельный налог и др.), при этом источником уплаты налогов является выручка или прибыль от реализации продукции, работ или услуг.

Односторонние отношения с соответствующим бюджетом возникают только у учреждений, не финансируемых собственником за счет бюджетных средств (например, у органов вневедомственной охраны), в части уплаты налогов, связанных с оказанием платных услуг организациям и гражданам.

Отношения некоммерческих организаций иных организационно-правовых форм (кроме бюджетных учреждений) с бюджетами также могут быть двусторонними или односторонними. Для некоторых организаций (общественных, религиозных организаций, фондов) предусмотрена как возможность получения бюджетных средств на определенные цели, предусмотренные законодательством о некоммерческих организациях, так и необходимость уплаты налогов. Отношения остальных некоммерческих организаций с бюджетами ограничиваются только уплатой налогов в соответствии с действующим законодательством.

Разная организационно-правовая форма некоммерческих организаций, получающих бюджетное финансирование, определяет и различные формы предоставления бюджетных средств. Для некоммерческих организаций, созданных в форме бюджетного учреждения, законодательство предусматривает единственную форму финансирования – *ассигнования на обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений* (ст. 69<sup>1</sup> БК РФ). Некоммерческим организациям иных организационно-правовых форм (общественные, религиозные организации, фонды), бюджетные средства предоставляются не на их содержание, а в форме субсидии.

Разные формы финансирования, применяемые в отношении некоммерческих организаций определенных организационно-

правовых форм, обуславливают и различный механизм предоставления средств из бюджета.

Для бюджетных учреждений применяются два разных способа доведения до них бюджетных ассигнований: либо через орган управления, которому подчинено бюджетное учреждение, либо непосредственно самому учреждению. Первый способ применяется для бюджетных учреждений, функционирующих в рамках таких отраслей, как образование, здравоохранение, культура и др. При этом орган, исполняющий соответствующий бюджет, предоставляет бюджетное финансирование не каждому учреждению в отдельности, а органу управления определенной отрасли (главному распорядителю бюджетных средств): по федеральному бюджету – министерствам, службам, агентствам; по региональным и местным бюджетам – отраслевым департаментам (управлениям, отделам) исполнительного органа власти либо органа местного самоуправления. В свою очередь главный распорядитель бюджетных средств доводит бюджетные ассигнования до каждого учреждения в пределах утвержденных в процессе бюджетного планирования ассигнований в соответствии со сводной бюджетной росписью.

Второй способ применяется в отношении отдельных, особо значимых бюджетных учреждений (например, Государственного академического Большого театра России, Государственного Эрмитажа и др.), являющихся в данном случае главными распорядителями бюджетных средств, а также некоммерческих организаций всех иных организационно-правовых форм.

Отношения некоммерческих организаций с другими организациями и физическими лицами (учредителями, пайщиками, членами некоммерческих организаций, благотворителями, грантодателями, а также потребителями услуг, оказываемых на платных началах) опосредуют формирование внебюджетных источников доходов – взносов учредителей, паевых и членских взносов, целевых поступлений, включая гранты, пожертвования, а также доходов от осуществления предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Все некоммерческие организации являются плательщиками единого социального налога, а также страховых взносов на обязательное пенсионное и социальное страхование, уплачиваемых в бюджеты соответствующих государственных внебюджетных фондов. Однако различный правовой статус некоммерческих организаций определяет разные источники уплаты налогов и страховых

взносов: бюджетные ассигнования, предусмотренные на эти цели в бюджетной смете, — в бюджетных учреждениях, выручка от реализации продукции, работ и услуг — в организациях иных организационно-правовых форм. Начисленные в соответствии с налоговым законодательством суммы единого социального налога и страховых взносов в полном объеме перечисляются в бюджеты Пенсионного фонда РФ и фондов обязательного медицинского страхования. Единый социальный налог, зачисляемый в Фонд социального страхования РФ, перечисляется в виде разницы между суммой начисленного единого социального налога и произведенных организацией расходов по выплате различных пособий (по временной нетрудоспособности, беременности и родам и др.), предусмотренных законодательством.

Финансовые отношения между некоммерческой организацией и трудовым коллективом опосредуют распределение выручки от реализации продукции (работ, услуг), формирование и использование фондов оплаты труда, фондов целевого назначения (материального стимулирования, производственного и социального развития) в бюджетных учреждениях, осуществляющих предпринимательскую деятельность, и в некоммерческих организациях иных организационно-правовых форм.

Материальными носителями финансовых отношений в некоммерческих организациях выступают финансовые ресурсы. **Финансовые ресурсы некоммерческих организаций представляют собой совокупность денежных доходов, поступлений и накоплений, используемых на текущее содержание и расширение деятельности этих организаций.** Источники финансовых ресурсов, принципы их формирования и использования зависят от вида услуг, оказываемых некоммерческими организациями, и характера их предоставления.

Современная рыночная экономика представляет собой смешанную экономику, в которой механизм рыночной саморегуляции сочетается с государственным регулированием. Более того, рыночная экономика предполагает высокий уровень государственных гарантий в получении социально значимых услуг, социальной защиты граждан от отрицательных последствий рынка. Именно это определяет способ удовлетворения отдельных видов потребностей в услугах некоммерческих организаций (платный или бесплатный) и соответственно источники финансирования этих потребностей.

Одна часть общественных потребностей неделима, и ее удовлетворение возможно только в *коллективной форме*. К ним относятся потребности в обороне, национальной безопасности, государственном управлении, защите экологии, санитарно-эпидемиологических мероприятиях и др. Эти потребности касаются всех членов общества, и для их удовлетворения используются исключительно средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Другая группа общественных потребностей (в образовании, здравоохранении, культуре, социальном обеспечении и др.) имеет *индивидуальную форму* удовлетворения. Источником финансирования этих потребностей могут быть как бюджетные средства, так и средства организаций и населения. Данные потребности имеют особую социальную значимость, их удовлетворение обеспечивает реализацию важнейших прав человека на охрану здоровья, образование, пользование культурными ценностями, получение информации и др. Применение только платной формы ограничило бы потребление этих услуг рамками платежеспособного спроса населения и сделало бы их недоступными для малообеспеченных слоев населения. Кроме того, государство, финансируя приоритетные социальные потребности, формирует таким образом рациональную структуру потребностей, необходимую обществу. Государственное финансирование социально значимых услуг связано также с достижением социальной справедливости, которая понимается в данном случае как обеспечение доступности важнейших социальных услуг для членов общества независимо от уровня их доходов.

Вместе с тем использование только бюджетных средств для бесплатного предоставления социально значимых услуг невозможно в силу ограниченности бюджетных ресурсов. Кроме того, бесплатность услуг имеет определенные негативные черты: приводит к дефициту услуг, сковывает инициативу учреждений и подрывает стимулы к достижению высоких экономических результатов, ограничивает конкуренцию и не стимулирует вследствие этого снижение издержек оказания услуг и т.д. Поэтому в рыночной экономике широко применяется практика рационирования потребления бесплатных услуг.

Нормативный уровень удовлетворения общественных потребностей за счет государственных средств зависит от состояния экономики, исторических традиций и др. Так, в странах

Европейского союза он выше, а в США и Японии — ниже. В большинстве стран Европейского союза государство практически полностью финансирует среднее образование и покрывает преобладающую часть расходов на финансирование высшей школы. В ряде стран (Великобритания, Дания) медицинское обслуживание полностью финансируется из бюджета. В других странах (Германия, Нидерланды, Бельгия) здравоохранение организовано на принципах социального медицинского страхования. В Швеции и Канаде преобладает бюджетно-страховая система финансирования здравоохранения. В Российской Федерации за счет общегосударственных финансовых ресурсов финансируется общее и среднее образование, минимальный уровень медицинского обслуживания населения, нормативный уровень высшего образования, установленный законодательством уровень социального обеспечения населения и др. Удовлетворение социально значимых потребностей сверх нормативного уровня происходит за счет средств организаций и населения. Платные услуги в дополнение к бесплатным служат для удовлетворения спроса высокооплачиваемых слоев населения, смягчают недостатки бесплатной формы обслуживания (наличие очередей, длительные сроки ожидания госпитализации, ограниченный набор бесплатных услуг).

Наконец, ряд услуг предоставляется гражданам только на платной основе. К ним относятся услуги театрально-зрелищных предприятий, парков культуры и отдыха, организаций, обеспечивающих отдых населения, нотариата, адвокатуры и др. Источниками удовлетворения этих индивидуальных потребностей являются средства населения.

Принципы формирования и использования финансовых ресурсов некоммерческих организаций зависят от методов их хозяйствования. Для бюджетных учреждений основным методом ведения хозяйства является сметное финансирование. Этот метод применяется в таких отраслях социально-культурной сферы, как образование, здравоохранение, социальное обеспечение, а также при финансировании органов государственной власти и органов местного самоуправления, организаций обороны, правопорядка и безопасности государства.

*Основными принципами формирования и использования финансовых ресурсов при сметном финансировании являются:*

- определение объема бюджетных ассигнований на основе нормирования отдельных видов расходов, т.е. определения по-

требности в средствах, необходимых для возмещения текущих и капитальных затрат в целях обеспечения выполнения функций учреждения;

- целевое назначение бюджетных ассигнований в соответствии с кодами бюджетной классификации;

- строгая регламентация бюджетных средств по назначению (в соответствии с установленными законодательством нормами расходов) и времени (в рамках финансового года и отдельных кварталов);

- выделение бюджетных ассигнований в меру выполнения показателей деятельности учреждения и с учетом использования ранее отпущенных средств;

- контроль за обоснованным планированием ассигнований и рациональным и экономным использованием средств.

Однако в условиях ограниченности бюджетных средств формирование финансовых ресурсов бюджетных учреждений производится путем сочетания принципов сметного финансирования и самоокупаемости. Частичная или полная самоокупаемость предполагает возмещение всех затрат на простое или расширенное воспроизводство за счет выручки от реализации продукции (работ, услуг). На принципах самоокупаемости функционируют часть учреждений социально-культурной сферы (поликлиники и диагностические центры, культурно-просветительные учреждения, театральные зрелищные организации и др.) и некоммерческие организации иных организационно-правовых форм (фонды, общественные и религиозные организации и др.). Формирование и использование финансовых ресурсов этих организаций отражается в их финансовых планах, формируемых в виде бюджетных смет и смет доходов и расходов и расходов по приносящей доход деятельности.

*Принципами формирования и использования финансовых ресурсов организаций, работающих на самоокупаемости, являются:*

- формирование финансовых ресурсов, главным образом за счет внебюджетных источников доходов (взносов учредителей, членских взносов, доходов от предпринимательской деятельности и др.), состав которых определяется целями и задачами деятельности организации, сформулированными в ее учредительных документах;

- использование бюджетных средств, главным образом в виде субсидий, предоставляемых организации на расширение ее де-

тельности либо получателям услуг, а также в виде бюджетных ассигнований в рамках социально значимых программ;

- формирование выручки на основе количества предоставленных услуг и цен на них (в театрально-зрелищных организациях — цены билета и количества зрителей, в вузах — количества студентов, обучающихся на платной основе, и стоимости обучения в год, и т.д.);

- большая самостоятельность в распределении доходов (за исключением бюджетных средств) по видам расходов в пределах общей суммы доходов и их использовании;

- покрытие за счет выручки от реализации продукции (работ, услуг) и целевых поступлений всех затрат и формирование целевых фондов после уплаты налогов в соответствии с действующим законодательством.

## **9.2. Формирование и использование финансовых ресурсов бюджетных учреждений**

В соответствии с гражданским законодательством в организационно-правовой форме бюджетных учреждений создаются и функционируют главным образом учреждения социально-культурной сферы, а также органы государственной власти и органы местного самоуправления, суды, прокуратура, органы правопорядка, безопасности государства и др.

*К организациям социально-культурной сферы* относятся учреждения:

- образования (дошкольного, общего и профессионального — детские сады, школы, техникумы, высшие учебные заведения и др.);

- культуры и искусства (библиотеки, музеи, учреждения клубного типа, театры, концертные залы, цирки и др.);

- здравоохранения и физической культуры (больницы, поликлиники, дома ребенка, станции скорой и неотложной помощи, переливания крови, санитарно-эпидемиологические учреждения);

- социального обеспечения (дома-интернаты для престарелых и инвалидов, учреждения по обучению инвалидов и др.);

- средств массовой информации (издательства, периодическая печать, государственные телерадиокомпании и др.).

Источники формирования и направления использования финансовых ресурсов в учреждениях разных отраслей социально-культурной сферы и органов государственной власти однотипны. Однако они имеют специфику, обусловленную, во-первых, отраслевыми особенностями деятельности учреждений, и, во-вторых, сочетанием применяемых методов хозяйствования (сметное финансирование и полная или частичная самоокупаемость).

До недавнего времени преобладающим источником финансирования бюджетных учреждений являлись бюджетные средства. Переход к рынку изменил систему финансового обеспечения данных учреждений в части изменения соотношения бюджетных и внебюджетных источников, формируемых за счет средств субъектов хозяйствования и населения, в пользу последних.

Однако проведение реформ сопровождается нарастанием социальных проблем, снижением уровня и качества жизни основной части населения, уровня потребления не только материальных, но и социальных благ. В то же время растущий дефицит региональных и местных бюджетов, за счет которых финансируется преобладающее число бюджетных учреждений, ведет к минимизации средств, выделяемых на социальные расходы. Это приводит к необходимости поиска дополнительных внебюджетных источников финансирования в основном за счет осуществления учреждениями предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Возможность осуществления бюджетными учреждениями такой деятельности предусмотрена не только Гражданским кодексом РФ, но и рядом законодательных актов, регулирующих деятельность учреждений определенных отраслей социально-культурной сферы. К ним относятся: Закон РФ «Об образовании», Закон РФ «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике». Эти законы не утратили своей силы с принятием Бюджетного кодекса РФ. В соответствии с Законом РФ «Об образовании», например, к предпринимательской деятельности образовательных учреждений относятся: производство и

реализация продукции, работ и услуг, предусмотренных уставом учреждения, реализация и сдача в аренду основных фондов и имущества, ведение приносящих доход внебюджетных операций и др. Аналогичные формы предпринимательской деятельности установлены Законом РФ «Основы законодательства Российской Федерации о культуре».

Исходя из этого *основными источниками финансовых ресурсов бюджетных учреждений* являются:

- бюджетные ассигнования, предоставляемые из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (федерального, субъектов РФ и местных), в разрезе кодов классификации расходов бюджетов, определенных Бюджетной классификацией Российской Федерации;

- поступления от оказания платных услуг населению. Оказание платных услуг должно быть направлено на улучшение обслуживания населения путем предоставления социально значимых услуг по профилю деятельности учреждений и не должно осуществляться взамен деятельности, финансируемой из бюджета. В противном случае все средства, полученные от оказания этих видов платных услуг, изымаются в бюджет;

- выручка от реализации продукции собственного производства (например, учебно-производственных мастерских в школах), покупных товаров и оборудования, творческой продукции учреждений культуры, сборы от продажи билетов на театрально-зрелищные мероприятия;

- выручка от реализации основных средств и сдачи имущества в аренду;

- выручка от оказания посреднических услуг;

- доходы от долевого участия в деятельности других учреждений и организаций;

- доходы от приобретения акций, облигаций, иных ценных бумаг и получения доходов (дивидендов, процентов) по ним;

- доходы от иных внебюджетных операций (курсовых разниц при операциях с иностранной валютой, от операций, связанных с размещением денежных средств на текущих счетах в кредитных организациях и др.);

- добровольные взносы предприятий, учреждений, благотворительных фондов и отдельных граждан.

Направления использования финансовых ресурсов, независимо от источника их образования (бюджетных либо внебюджетных

средств), определяются в строгом соответствии с подразделениями классификации операций сектора государственного управления Бюджетной классификации РФ, устанавливающими конкретные цели расходования средств. К ним относятся расходы на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда, по оплате работ, услуг (связи, транспортных, коммунальных услуг), по увеличению стоимости основных средств, нематериальных активов, материальных запасов, уплату налогов и сборов в бюджеты бюджетной системы РФ и др.

Состав расходов и их соотношение различно в учреждениях разных отраслей социально-культурной сферы. Общим для всех учреждений является преобладающий уровень расходов на оплату труда с начислениями на нее. Однако ряд расходов характерен только для определенных учреждений. Например, расходы на выплату стипендий предусмотрены только в бюджетных сметах учреждений профессионального образования, расходы на медикаменты – учреждений просвещения и здравоохранения (в основном стационарных медицинских учреждений), расходы на приобретение мягкого инвентаря – детских дошкольных учреждений, учреждений здравоохранения и т.д. Однако в настоящее время государством за счет бюджетных средств реально финансируется ограниченный состав расходов – в основном оплата труда, начисления на выплаты по оплате труда, стипендии, питание, медикаменты. Финансирование остальных видов расходов (большая часть коммунальных услуг, приобретение оборудования, капитальное строительство, капитальный ремонт и др.) учреждения вынуждены производить за счет внебюджетных средств. При этом нарушается основной принцип сметного финансирования – покрытие за счет бюджетных средств всех расходов, необходимых для нормального функционирования учреждения.

В отдельных отраслях социально-культурной сферы имеются некоторые особенности. В здравоохранении они связаны с переходом отрасли на обязательное медицинское страхование. Финансовый механизм функционирования здравоохранения в течение длительного времени базировался исключительно на системе государственного бюджетного финансирования. Принятие Закона РФ «О медицинском страховании граждан» изменило систему финансового обеспечения отрасли. Основными источниками финансирования здравоохранения стали средства бюджетов всех уровней, средства обязательного и добровольного медицинско-

го страхования и средства, поступающие от оказания платных медицинских услуг. Средства обязательного медицинского страхования увеличили финансовую базу здравоохранения. Однако, несмотря на расширение источников финансового обеспечения отрасли, увеличения общего объема финансовых ресурсов в здравоохранении не произошло за счет частичного замещения бюджетных средств средствами обязательного медицинского страхования.

Множественность источников финансирования учреждений здравоохранения не означает их объединения и распоряжения одним органом управления: бюджетными средствами распоряжаются финансовые органы, а средствами обязательного медицинского страхования – фонды обязательного медицинского страхования. Переход к обязательному медицинскому страхованию привел к необходимости разграничить расходы на здравоохранение между этими двумя источниками. За счет средств медицинского страхования стало осуществляться финансирование большинства стационарных и амбулаторно-поликлинических учреждений в соответствии с договорами по обязательному медицинскому страхованию. Бюджетные средства используются только для финансирования учреждений, оказывающих помощь при социально значимых заболеваниях (инфекционные болезни, туберкулез, психиатрия), а также учреждений скорой медицинской помощи, станций переливания крови, родильных домов, домов ребенка. За счет бюджетных средств также финансируются приобретение дорогостоящего медицинского оборудования и капитальный ремонт объектов здравоохранения. И наконец, за счет бюджетных ассигнований осуществляется уплата страховых взносов за неработающее население (детей, учащихся и студентов дневных форм обучения, пенсионеров, зарегистрированных в установленном порядке безработных).

В организациях культуры и искусства особенности организации финансов связаны с функционированием данных организаций не только на принципах сметного финансирования, но и самоокупаемости. Значительная часть услуг таких организаций, как библиотеки, большая часть музеев, учреждений клубного типа оплачивается за счет бюджетных средств. Эти учреждения находятся на сметном финансировании и получают средства из бюджетов разных уровней, главным образом из бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Остальные организации культуры (театры, фи-

лармонии, цирки, выставочные залы и др.) оказывают большую часть предоставляемых ими услуг на платной основе.

Финансовые ресурсы учреждений культуры и искусства формируются также и за счет бюджетных ассигнований, и за счет внебюджетных источников. Однако направления расходования бюджетных средств отражают специфику деятельности организаций культуры. К ним относятся затраты на реставрацию памятников истории, культуры и архитектуры, на создание новых постановок, представлений, на подготовку концертных программ, организацию фестивалей, выставок, на создание и обновление композиций музеев и выставок, на содержание животных в цирках и зоопарках и другие расходы. При этом бюджетные средства должны использоваться только на осуществление основной деятельности, т.е. деятельности по предоставлению культурных благ населению, по созданию и распространению культурных ценностей.

Финансовые ресурсы органов государственной власти (законодательных и исполнительных) и органов местного самоуправления формируются в основном за счет бюджетных средств. При этом данным органам не разрешено заниматься предпринимательской деятельностью.

Важной составной частью финансов некоммерческих организаций являются отношения, связанные с уплатой налогов. При осуществлении бюджетной и предпринимательской деятельности бюджетные учреждения уплачивают практически все налоги, предусмотренные действующим законодательством (налог на доходы физических лиц, единый социальный налог, налог на добавленную стоимость, налог на имущество организаций, транспортный налог и другие региональные и местные налоги). При этом порядок исчисления и уплаты данных налогов един для коммерческих и некоммерческих организаций. Однако, учитывая социальную значимость услуг, оказываемых бюджетными учреждениями социально-культурной сферы, налоговое законодательство предусматривает налоговые льготы либо полное освобождение от уплаты налогов целому ряду учреждений – образовательным, учреждениям здравоохранения, культуры, органам государственной власти и др. Так, при исчислении налога на добавленную стоимость не подлежит налогообложению реализация медицинских услуг, оказываемых медицинскими организациями, за исключением косметических, ветеринарных и санитарно-эпи-

демиологических услуг, услуг по уходу за больными, инвалидами и престарелыми, предоставляемыми государственными и муниципальными учреждениями социальной защиты, услуг в сфере образования по проведению учебно-производственного или воспитательного процесса, услуг, оказываемых в сфере культуры и искусства, и др.

Порядок налогообложения прибыли бюджетных учреждений с введением в действие главы 25 части второй Налогового кодекса РФ стал аналогичен порядку, применяемому в отношении коммерческих организаций. Вместе с тем правовой статус бюджетных учреждений предполагает некоторые особенности исчисления налоговой базы в части определения доходов и расходов, не учитываемых при налогообложении, начисления амортизации, порядка исчисления налога и авансовых платежей, составления налоговой декларации. Налоговое законодательство предусматривает уплату бюджетными учреждениями только квартальных авансовых платежей по итогам отчетного периода, для них также предусмотрена возможность представления в налоговые органы упрощенной налоговой декларации.

Объектом налогообложения по налогу на прибыль бюджетных учреждений, как и других организаций, является прибыль, определяемая как полученный доход, уменьшенный на величину произведенных расходов, под которыми понимаются обоснованные и документально подтвержденные затраты. При этом из полученных доходов (доходов от реализации товаров (работ, услуг) и внереализационных доходов) исключаются доходы, не учитываемые при определении налоговой базы, включающие средства целевого финансирования и целевые поступления. К средствам целевого финансирования относятся средства бюджетов всех уровней, полученные гранты, а к целевым поступлениям на содержание бюджетных учреждений и ведение ими уставной деятельности – пожертвования, имущество, переходящее учреждениям в порядке наследования, средства, полученные в рамках благотворительной деятельности и др. Для исключения этих сумм из налогооблагаемой базы необходим отдельный учет доходов и расходов по целевым средствам. Расходы, уменьшающие полученные доходы, определяются в соответствии с классификацией операций сектора государственного управления Бюджетной классификации РФ.

### **9.3. Финансы некоммерческих организаций иных организационно-правовых форм**

Финансы некоммерческих организаций иных (кроме бюджетных учреждений) организационно-правовых форм имеют ряд особенностей, связанных с правовым статусом организации, имущественными правами, с целью ее деятельности, порядком распределения доходов.

Некоммерческие организации создаются, как правило, с правами юридического лица. Исключение составляют лишь общественные и религиозные организации, которые могут осуществлять свою деятельность без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица. Приобретение прав юридического лица позволяет организациям защищать свои имущественные права и интересы, а также пользоваться налоговыми и прочими льготами.

В зависимости от состава участников некоммерческие организации подразделяются на организации, имеющие и не имеющие членство. К первой группе относятся потребительские кооперативы, общественные и религиозные объединения, некоммерческие партнерства, объединения юридических лиц (ассоциации и союзы). Во вторую группу входят фонды, автономные некоммерческие организации, автономные учреждения<sup>1</sup>. Разный порядок создания некоммерческой организации влияет на источники образования финансовых ресурсов организации.

Некоммерческие организации делятся на те, учредители, участники или члены которых могут иметь имущественные права в отношении организации либо не иметь их. К первым относятся потребительские кооперативы, ассоциации и союзы, некоммерческие партнерства, ко вторым — общественные и религиозные организации (объединения), фонды, автономные некоммерческие организации. Эта особенность влияет на порядок формирования и использования имущества организаций разных организационно-правовых форм.

Большинство некоммерческих организаций создается для достижения социальных, благотворительных, культурных, об-

---

<sup>1</sup> Деятельность данных учреждений регулируется Федеральным законом от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

разовательных и иных целей. В отличие от них основной целью деятельности потребительских кооперативов является удовлетворение материальных и иных потребностей его участников. Это обуславливает возможность распределения доходов от предпринимательской деятельности между членами кооператива и осуществления кооперативных выплат. Некоммерческие организации иных организационно-правовых форм не имеют права распределять прибыль между участниками.

*Источники формирования финансовых ресурсов некоммерческих организаций* различных организационно-правовых форм, определенные законодательством, единые. Ими являются:

- регулярные и единовременные поступления от учредителей (участников, членов);
- добровольные имущественные взносы и пожертвования;
- выручка от реализации товаров, работ, услуг;
- дивиденды (доходы, проценты), получаемые по акциям, облигациям, другим ценным бумагам и вкладам;
- доходы, получаемые от собственности некоммерческой организации;
- бюджетные субсидии автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными и автономными учреждениями;
- другие, не запрещенные законом поступления.

Однако состав источников и их соотношение неодинаково для организаций различных организационно-правовых форм. К источникам формирования финансовых ресурсов, отражающим специфику разных организационно-правовых форм некоммерческих организаций, относятся:

1. *Взносы учредителей.* Учредителями некоммерческой организации различных форм могут выступать либо юридические и физические лица, либо только физические лица (в общественных организациях). Размеры и порядок внесения взносов определяются учредительными документами.

2. *Вступительные, членские и паевые взносы.* Эти средства формируются только в организациях, имеющих членство, к которым относятся потребительские кооперативы, общественные и религиозные объединения, некоммерческие партнерства, объединения юридических лиц (ассоциации и союзы). Вступительные взносы, предназначенные для первоначального накопления основных и оборотных средств, уплачиваются участниками при

вступлении в некоммерческую организацию. Членские взносы служат для покрытия административно-хозяйственных и иных расходов, связанных с деятельностью организации. Вступительные и членские взносы не подлежат возврату при выходе участника из некоммерческой организации.

Паевые взносы, являющиеся одним из основных источников формирования имущества только потребительских кооперативов, формируют их паевые фонды. Паевые взносы вносятся пайщиками при создании кооператива или вступлении в него. Взнос в паевую фонд может осуществляться деньгами, ценными бумагами, земельным участком, другим имуществом, имущественными правами, имеющими денежную оценку. Паевые взносы возвращаются участнику в случае его выбытия из кооператива.

3. *Добровольные взносы и пожертвования.* Поступают от юридических лиц (коммерческих организаций, учреждений, общественных объединений, иностранных юридических лиц) и от физических лиц (граждан РФ и иностранных физических лиц) для осуществления уставной деятельности. Данный источник доходов характерен для общественных объединений, благотворительных фондов, религиозных организаций. Для благотворительных организаций законом определены следующие условия привлечения благотворительных пожертвований: не менее 80% их в денежной форме должно быть использовано на благотворительные цели в течение года с момента получения организацией благотворительного пожертвования.

4. *Целевые поступления от юридических и физических лиц,* в том числе иностранных, включая гранты. Под грантом понимаются целевые средства, предоставленные безвозмездно благотворительными организациями в денежной или натуральной форме на проведение научных исследований, опытно-конструкторских работ, обучение, лечение и другие цели с последующим отчетом об их использовании. Средства, поступающие по договору гранта, являются собственностью некоммерческой организации и могут использоваться только на цели, предусмотренные договором. Средства, используемые не по назначению, подлежат взысканию в доход бюджета. Гранты служат источником формирования доходов благотворительных организаций и фондов.

5. *Бюджетные ассигнования.* Выделяются для финансирования отдельных программ, проектов, мероприятий. Выделение этих средств из бюджетов всех уровней осуществляется в соответствии с федеральными законами, законами о федеральном, региональном и местном бюджетах на очередной финансовый год. Бюджетные средства могут предоставляться либо в виде ассигнований непосредственно некоммерческой организации, либо в виде субсидирования платных услуг, оказываемых конкретным категориям потребителей. Бюджетные ассигнования могут являться источниками доходов благотворительных организаций, фондов, религиозных организаций, молодежных и детских общественных объединений. Ассигнования выделяются на финансирование проектов и программ, в выполнении которых принимают участие некоммерческие организации.

Автономным учреждениям, созданным Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, бюджетные ассигнования предоставляются в форме субсидий. Субсидии предоставляются на возмещение нормативных затрат на оказание автономными учреждениями в соответствии с государственным (муниципальным) заданием учредителя государственных (муниципальных) услуг, а также на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за автономным учреждением учредителем или приобретенного автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки. Учредитель также может осуществлять финансовое обеспечение развития автономных учреждений в рамках программ, утвержденных в установленном порядке.

6. *Доходы от предпринимательской деятельности.* Некоммерческие организации всех организационно-правовых форм могут вести предпринимательскую деятельность самостоятельно или через учреждаемые ими предприятия. Состав разрешенных законодательством видов предпринимательской деятельности уже был

рассмотрен в предыдущем параграфе. Он различен в организациях разных организационно-правовых форм, что обуславливает и различный состав доходов от предпринимательской деятельности. Так, общественные организации (объединения) могут осуществлять внешнеэкономическую деятельность, создавать банки, страховые и акционерные общества, совместные предприятия, заниматься издательской деятельностью. Религиозные организации могут производить, приобретать, экспортировать, импортировать, распространять предметы культа и религиозного назначения, религиозную литературу и т.д. Они могут также учреждать производственные, реставрационные, художественные и сельскохозяйственные предприятия.

Доходы автономного учреждения, осуществляющего свою деятельность от выполнения работ и оказания услуг, относящихся к его основной деятельности для граждан и юридических лиц за плату, поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано. Собственник имущества автономного учреждения в лице публично-правового образования его создавшего (Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование) не имеет права на получение таких доходов.

Вместе с тем законодательством ограничены права на осуществление некоторыми некоммерческими организациями предпринимательской деятельности непосредственно ими самими. Так, профессиональные союзы вправе осуществлять предпринимательскую деятельность только через учрежденные ими организации. Ассоциация (союз), на которую по решению участников возлагается ведение предпринимательской деятельности, должна преобразоваться в хозяйственное общество или товарищество либо она может создать для осуществления предпринимательской деятельности хозяйственное общество или участвовать в таком обществе. Доходы от предпринимательской деятельности общественных и религиозных организаций не могут перераспределяться между членами этих организаций и используются только на реализацию уставных целей и задач организации.

Некоммерческие организации могут использовать временно свободные денежные средства для получения дополнительного

дохода, в частности, осуществлять операции с покупкой валюты, с ценными бумагами (акциями, облигациями, векселями), размещать средства на депозитных счетах в банке, в паевых фондах и т.д.

Дополнительно к рассмотренным выше доходам некоторые некоммерческие организации могут иметь специфические источники формирования финансовых ресурсов, обусловленные уставными целями их деятельности. Так, в общественных организациях к таким источникам доходов относятся поступления от проводимых лекций, выставок, лотерей, аукционов, спортивных и иных мероприятий; в благотворительных организациях — поступления от проведения кампаний по привлечению благотворителей и добровольцев, включая организацию развлекательных, культурных, спортивных и иных массовых мероприятий, от проведения кампаний по сбору пожертвований, от реализации имущества и пожертвований, поступивших от благотворителей в соответствии с их пожеланиями. В то же время законодательство запрещает некоторым организациям привлекать средства на осуществление определенной деятельности. Так, политические общественные объединения не вправе получать финансовую и иную материальную помощь на деятельность, связанную с их участием в выборах, от иностранных государств, организаций и граждан.

*Основные направления использования средств* связаны с финансовым обеспечением достижения некоммерческой организацией уставных целей. Выделяются следующие группы расходов:

1. *Административно-хозяйственные расходы*, связанные с содержанием некоммерческой организации. К данной группе относятся расходы по оплате труда административно-хозяйственного персонала, уплате единого социального налога в государственные внебюджетные фонды, расходы по аренде и хозяйственному содержанию помещений, почтово-телеграфные расходы, командировочные и представительские расходы, амортизационные отчисления, расходы на ремонт помещений и оборудования, платежи за коммунальные услуги и т.п. Эти затраты относительно постоянны, так как их величина не зависит от изменений в объеме деятельности организации.

2. *Расходы по выполнению программ и мероприятий*, осуществляемых за счет целевых поступлений и бюджетных ассигнований. В эту группу включаются расходы, непосредственно связанные с реализацией финансируемых программ и мероприятий. Расходы можно разделить на две группы: прямые и косвенные. К прямым относятся расходы, непосредственно связанные с использованием средств по основным направлениям деятельности, которые определены в программе либо уставе некоммерческой организации. Например, средства по целевым поступлениям, полученным по договорам гранта, могут быть использованы на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, обучение, лечение и другие цели, предусмотренные договором гранта. К косвенным относятся расходы на командировки, связанные с выполнением программы, оплата междугородных переговоров, расходы по обеспечению программ средствами оргтехники, канцелярскими товарами, плата за аренду помещений и автотранспорта и т.д.

Средства, полученные некоммерческой организацией в форме бюджетных ассигнований, должны быть использованы непосредственно на те цели, которые предусмотрены в ее финансовом плане или смете. Бюджетные средства, использованные не по назначению, подлежат взысканию в бюджет, из которого было произведено финансирование.

3. *Расходы по осуществлению предпринимательской деятельности*. Они учитываются отдельно от других расходов организации. К ним относятся расходы, связанные с закупкой сырья и материалов (при производстве продукции и оказании услуг), расходы на оплату труда персонала, участвующего в осуществлении данной деятельности, уплату единого социального налога в государственные внебюджетные фонды, расходы для осуществления расчетов с кредиторами, на рекламу, транспортные расходы и т.д.

Порядок налогообложения некоммерческих организаций аналогичен порядку, применяемому в отношении коммерческих организаций. Однако он имеет ряд особенностей, связанных с тем, что некоммерческие организации не ставят в качестве основной цели извлечение прибыли, а их предпринимательская деятельность должна служить достижению целей, ради которых создана некоммерческая организация.

Состав налогов, уплачиваемых некоммерческими организациями, зависит от того, осуществляют ли они предпринимательскую деятельность или нет. Если организация не занимается предпринимательской деятельностью, то она тем не менее уплачивает налог на доходы физических лиц, единый социальный налог, налог на имущество, транспортный налог. При осуществлении предпринимательской деятельности некоммерческая организация, так же как и коммерческая, уплачивает все налоги, предусмотренные налоговым законодательством. В частности, помимо налогов, уплачиваемых при осуществлении основной деятельности, уплачивается налог на прибыль организаций, налог на добавленную стоимость и другие региональные и местные налоги.

Налог на прибыль организаций уплачивается некоммерческими организациями, осуществляющими предпринимательскую деятельность, в порядке, установленном для коммерческих организаций. При обложении налогом на добавленную стоимость некоммерческих организаций применяется общий порядок, однако не подлежат налогообложению конкретные операции по реализации и выполнению работ применительно к отдельным организациям. В частности, освобождены от уплаты налога операции, связанные с проведением ремонтно-реставрационных работ по восстановлению культовых зданий и сооружений, находящихся в пользовании религиозных организаций; реализация паев в паевых фондах кооперативов и паевых инвестиционных фондах; реализация предметов религиозного назначения, производимых и реализуемых религиозными организациями в рамках религиозной деятельности; реализация товаров, работ, услуг, производимых общественными организациями инвалидов, и др.

В некоторых некоммерческих организациях (например, потребительских кооперативах) после уплаты налогов в бюджеты и бюджеты государственных внебюджетных фондов, доходы, полученные от предпринимательской деятельности, могут быть направлены на создание различных фондов. Потребительские кооперативы вправе формировать неделимый фонд, фонд развития потребительской кооперации и резервный фонд.

## 9.4. Особенности управления финансами некоммерческих организаций

Управление финансами некоммерческих организаций по аналогии с коммерческими включает такие основные элементы, как финансовое планирование, оперативное управление и финансовый контроль. Однако специфика некоммерческих организаций, обусловленная основной целью их деятельности, определяет особенности функционирования отдельных элементов системы управления финансами в этих организациях.

Механизм *финансового планирования* некоммерческих организаций различается в зависимости от их организационно-правовых форм. Планирование финансовых ресурсов бюджетных учреждений осуществляется в соответствии с принципами сметного финансирования. При этом в бюджетной смете в соответствии с изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс РФ (в ред. Федерального закона от 26.04.07 № 63-ФЗ) устанавливаются в соответствии с классификацией расходов бюджетов только лимиты бюджетных обязательств бюджетного учреждения. При этом средства от оказания платных услуг, безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц, международных организаций, правительств иностранных государств, средств от иной приносящей доходы деятельности бюджетного учреждения должны в полном объеме включаться в состав неналоговых доходов бюджета. Однако данное положение бюджетного законодательства вступит в силу только после принятия Федерального закона, определяющего особенности использования бюджетными учреждениями вышеперечисленных доходов. В настоящее время данные доходы находятся в самостоятельном распоряжении бюджетных учреждений и планируются в смете доходов и расходов по приносящей доход деятельности, а порядок формирования и использования этих доходов регулируется нормативными правовыми актами Министерства финансов Российской Федерации.

Планирование бюджетных ассигнований производится на основе показателей деятельности и норм расходов, установленных либо в законодательном порядке (например, ставки единого социального налога), либо рассчитанных финансовыми органами. Показатели различаются в зависимости от типа учрежде-

ния: койка, койко-день, врачебное посещение — в учреждениях здравоохранения, учащийся — в школах и учреждениях среднего профессионального образования, студент — в высших учебных заведениях и т.п. Планирование средств от приносящей доход деятельности бюджетных учреждений производится отдельно в разрезе их видов: средств от оказания платных услуг; безвозмездных поступлений; средств от иной приносящей доход деятельности. Доходы от оказания платных услуг, являющиеся основным видом внебюджетных средств большинства бюджетных учреждений, определяются на основе прогнозирования количества платных услуг, которые будут оказаны в планируемом году, и цены (оплаты) единицы предоставленной услуги.

Направления использования финансовых ресурсов бюджетных учреждений (и бюджетных средств, и средств от приносящей доход деятельности) определяются в разрезе кодов классификации расходов, предусмотренной Бюджетным кодексом Российской Федерации. В соответствии с бюджетным законодательством порядок составления, утверждения и ведения бюджетной сметы определяется главным распорядителем бюджетных средств.

В отличие от бюджетных учреждений некоммерческие организации иных организационно-правовых форм по аналогии с коммерческими организациями отражают объемы финансовых ресурсов и направления их использования в финансовом плане, конкретная форма которого определяется уставными документами организации. Финансовый план может быть представлен в форме баланса доходов и расходов либо в виде сметы доходов и расходов, имеющей, в отличие от сметы доходов и расходов бюджетного учреждения, два дополнительных раздела, отражающих взаимоотношения с бюджетной системой и расчеты с кредитными организациями. Бюджетные ассигнования в финансовом плане некоммерческой организации отражаются единой суммой в виде субсидий, получаемых в рамках федеральной целевой программы либо в виде ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг. Планирование бюджетных ассигнований производится на основе заявок на участие в федеральной целевой программе либо конкурсе на размещение государственного муниципального контракта и со-

ответствующих расчетов, а также расчета субсидий автономных учреждений для выполнения заданий учредителя. Планирование других видов финансовых ресурсов производится в порядке, аналогичном для коммерческих организаций. Утверждается финансовый план высшим органом управления некоммерческой организации.

При составлении финансовых планов некоммерческих организаций всех организационно-правовых форм применяются методы финансового планирования, используемые и коммерческими организациями: экстраполяции, нормативный, индексный, балансовый. Особенностью применения нормативного метода в финансовом планировании в бюджетных учреждениях является обязательность использования норм и нормативов, установленных в законодательном порядке, либо расчетных норм, установленных финансовыми органами.

*Оперативное управление* финансами некоммерческих организаций предполагает анализ отклонений фактических финансовых показателей от плановых для принятия адекватных управленческих решений по выполнению заявленных целей и задач деятельности организации. Получаемая в ходе анализа информация служит основанием для внесения изменений в финансовые планы некоммерческих организаций. Порядок внесения изменений в бюджетную смету бюджетных учреждений регулируется бюджетным законодательством. Бюджетный кодекс РФ определяет основания, по которым могут быть внесены изменения в бюджетные назначения, в частности при использовании доходов, фактически полученных при исполнении бюджета сверх утвержденных законом о бюджете. Решение о внесении изменений в бюджетные сметы учреждений принимается либо главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств в пределах предоставленных ему полномочий, либо органом, исполняющим бюджет, после внесения соответствующих изменений в сводную бюджетную роспись. Изменения в бюджетную смету бюджетного учреждения вносятся главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, утвердившим смету.

Порядок внесения изменений в финансовые планы некоммерческих организаций иных организационно-правовых форм определяется ими самостоятельно на основе анализа исполнения

финансовых планов и не регулируется законодательством. Эти изменения вносятся высшим органом управления некоммерческой организации, утвердившим финансовый план.

Организация *финансового контроля* как элемента управления финансами некоммерческих организаций различается в организациях разных организационно-правовых форм. Государственному финансовому контролю подвержены процесс планирования и исполнения бюджетных смет всех бюджетных учреждений, в то время как в некоммерческих организациях иных организационно-правовых форм государственный финансовый контроль ограничен только вопросами выполнения организацией налоговых обязательств и целевого и эффективного использования бюджетных средств.

Бюджетные учреждения охвачены всеми формами финансового контроля как внутреннего, так и внешнего. *Предварительный контроль* осуществляется в основном главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств, а также финансовыми органами при проверке правильности составления и утверждения бюджетных смет. При этом контролируются обоснованность планирования всех показателей сметы, их соответствие показателям утвержденного бюджета. *Текущий контроль* проводится как бухгалтерскими и финансовыми службами бюджетных учреждений, так и органами, осуществляющими исполнение бюджетов. Бухгалтерии учреждений осуществляют контроль в процессе подготовки платежных документов к оплате с точки зрения правильности их оформления и законности совершаемых операций; финансовые или казначейские органы проверяют соответствие представленных документов утвержденным сметам, лимитам бюджетных обязательств, заключенным договорам на выполнение работ (оказание услуг) для осуществления расходов бюджета. *Последующий контроль* исполнения бюджетной сметы проводится главными распорядителями бюджетных средств, финансовыми, казначейскими органами, органами государственного финансового контроля, создаваемыми представительными и исполнительными органами государственной власти либо органами местного самоуправления. При этом проверяются законность и целевой характер использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными сметами, сохранность денежных средств и материальных

ценностей, организация и постановка бухгалтерского учета. При осуществлении последующего контроля применяются основные методы финансового контроля: проверка, ревизия, анализ финансово-хозяйственной деятельности.

Финансово-хозяйственная деятельность некоммерческих организаций иных (кроме бюджетных учреждений) организационно-правовых форм может также стать объектом *аудиторского контроля*. За счет собственных средств данных организаций возможно заключение договора с аудиторской компанией на проведение проверки с целью подтверждения достоверности финансовой и бухгалтерской отчетности и соответствия организации бухгалтерского учета требованиям законодательства. Законодательство РФ не предусматривает обязательности подтверждения достоверности бухгалтерской отчетности для некоммерческих организаций, однако аудиторская проверка может быть произведена по инициативе руководителя с целью получения информации о результатах финансово-хозяйственной деятельности организации для принятия управленческих решений.

Аудиторский контроль деятельности бюджетных учреждений не предусмотрен действующим законодательством, что находит отражение в отсутствии такого вида расходов в классификации расходов. Кроме того, проведение аудита требует дополнительных бюджетных средств, что в современных условиях невозможно ввиду ограниченности бюджетных ресурсов, выделяемых бюджетным учреждениям. При этом нет необходимости в проведении такого контроля, поскольку собственник бюджетного учреждения периодически получает информацию о достоверности отчетности и результатах финансово-хозяйственной деятельности учреждения от органов государственного финансового контроля. Возможность осуществления аудиторского контроля по инициативе руководителя учреждения за счет внебюджетных средств также не предусмотрена законодательством, поскольку использование внебюджетных средств строго контролируется казначейскими органами по тем же кодам классификации расходов, что и по бюджетным средствам. Поэтому расход на цели проведения аудита не может быть санкционирован казначейскими органами.

С развитием рыночных отношений механизм управления финансовыми ресурсами бюджетных учреждений требует серьезных

преобразований в части изменения методов планирования расходов учреждений и оперативного управления их финансовыми ресурсами. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., утвержденная постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», а также внесение на ее основе изменения в Бюджетный кодекс РФ, предусматривает повышение результативности бюджетных расходов и оптимизацию управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы РФ. Суть реформирования бюджетного процесса заключается в переходе от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» к «управлению результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности распорядителей и получателей бюджетных средств.

Центральное место в системе мер по реформированию бюджетного процесса должна занять широко применяемая в мире концепция (модель) бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного планирования. Применяемая в настоящее время методика планирования расходов бюджетных учреждений, предполагает индексацию сложившихся расходов за ряд предшествующих лет с детальной разбивкой их по кодам бюджетной классификации, при этом не учитываются ожидаемые результаты бюджетных расходов. Новая модель бюджетирования, ориентированного на результат, предполагает распределение бюджетных ресурсов между бюджетополучателями и реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов предоставления услуг в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов. Эта модель предполагает переход к средне- и долгосрочному бюджетному планированию, а также мониторинг результативности бюджетных расходов бюджетополучателями.

Другое важное направление совершенствования управления финансами бюджетных учреждений связано с реструктуризацией бюджетного сектора экономики. В рамках этого процесса предполагается преобразование части бюджетных учреждений, способных функционировать в рыночной среде и формировать

свои финансовые ресурсы не только за счет бюджетных, но и внебюджетных средств, в автономные учреждения. При этом бюджетные учреждения, не преобразованные в автономные учреждения, теряют право на самостоятельное распоряжение средствами, мобилизованными за счет внебюджетных источников, и их финансирование будет осуществляться только за счет бюджетных средств на основе принципов сметного финансирования.

Преобразованные учреждения, собственником которых остаются Российская Федерация, субъекты РФ или муниципальные образования, получили право на самостоятельное использование внебюджетных средств, им предоставлено право открытия взамен лицевых счетов в казначействе внебюджетных счетов в кредитных организациях. Изменение организационно-правовой формы не означает отказ государства от финансирования этих организаций, однако при этом изменяются принципы предоставления бюджетных средств, что предусматривает установление собственником обязательных заданий по предоставлению государственных (муниципальных) услуг. Реализация этих принципов предполагает отказ от использования бюджетной сметы и переход к составлению финансового плана, в котором бюджетные средства не детализированы по кодам классификации расходов, и планируются единой суммой в форме субсидии. Это обеспечит большую самостоятельность организаций в распоряжении бюджетными и внебюджетными средствами в ходе оперативного управления финансовыми ресурсами.

Таким образом, преобразование бюджетных учреждений в автономные учреждения имеет целью, с одной стороны, внедрение в социальной сфере новых экономических механизмов, основанных на расширении финансовой самостоятельности организаций, а с другой – обеспечение надежной основы для реализации социальных гарантий путем сохранения объектов социальной сферы в государственной (муниципальной) собственности.

### ***Контрольные вопросы***

1. Как влияют организационно-правовые формы некоммерческих организаций на организацию финансов?
2. Назовите группы финансовых отношений, составляющие содержание финансов некоммерческих организаций.

3. Каковы особенности источников и видов финансовых ресурсов некоммерческих организаций?

4. Назовите факторы, влияющие на источники формирования финансовых ресурсов некоммерческих организаций.

5. Какие методы ведения хозяйства применяются различными некоммерческими организациями и как они влияют на организацию финансов?

6. Каковы источники финансового обеспечения учреждений социально-культурной сферы и направления их использования?

7. Каковы особенности организации финансов в органах государственной власти и органах местного самоуправления?

8. С чем связаны особенности формирования финансовых ресурсов в некоммерческих организациях иных (кроме бюджетных учреждений) организационно-правовых форм?

### ***Задания для самостоятельной работы***

1. Проанализируйте по данным статистических сборников соотношение бюджетных и внебюджетных источников финансирования учреждений социально-культурной сферы за последние 10 лет. Изобразите это соотношение на графике или диаграмме. Обоснуйте причины изменения этого соотношения.

2. Составьте схему, иллюстрирующую состав источников финансовых ресурсов некоммерческих организаций различных организационно-правовых форм.

---

# Глава 10

## ФИНАНСЫ

### ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

#### 10.1. Формирование и использование финансовых ресурсов индивидуальных предпринимателей

Наравне с финансами коммерческих и некоммерческих организаций в составе финансовой системы выделяют *финансы индивидуальных предпринимателей*.

В соответствии с Гражданским кодексом РФ граждане вправе заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. Так, глава крестьянского (фермерского) хозяйства, осуществляющего деятельность без образования юридического лица, признается предпринимателем с момента государственной регистрации крестьянского (фермерского) хозяйства. Для некоторых видов деятельности необходимо иметь лицензию.

По статистике на 1 января 1990 г. в Советском Союзе было немногим более 90 тыс. человек, занимавшихся индивидуальной трудовой деятельностью, а на 1 июля 2008 г. в России было зарегистрировано 3,4 млн частных предпринимателей. В настоящее время доходы от предпринимательской деятельности составляют примерно 13% всех денежных доходов населения<sup>1</sup>.

*Финансы индивидуальных предпринимателей – это особое звено финансовой системы, связанное с формированием и использованием финансовых ресурсов граждан с целью обеспечения их предпринимательской деятельности.*

---

<sup>1</sup> См.: Гусева Т.А., Ларина Н.В. Индивидуальный предприниматель. – М.: Юстицинформ, 2004. – С. 16.

Индивидуальный предприниматель вступает в финансовые отношения с государством, страховыми организациями, другими индивидуальными предпринимателями, коммерческими и некоммерческими организациями, наемными работниками, инвесторами и совладельцами, а также участвует во внутривладельческих отношениях при формировании и использовании финансовых ресурсов самого хозяйства. Особенностью финансовых отношений индивидуального предпринимателя является их тесная связь с формированием и использованием семейного бюджета предпринимателя.

Предпринимательская деятельность граждан, осуществляемая без образования юридического лица, регулируется гражданским законодательством. При этом на граждан, осуществляющих эту деятельность, распространяются нормы гражданского права, регулирующие деятельность коммерческих организаций, если иное не вытекает из правовых актов. Поэтому финансы индивидуальных предпринимателей во многом схожи с финансами коммерческих организаций.

*Финансовые ресурсы индивидуальных предпринимателей – это денежные доходы, поступления и накопления, находящиеся в распоряжении физического лица, ведущего предпринимательскую деятельность, и предназначенные для выполнения финансовых обязательств перед государством для осуществления затрат по расширенному воспроизводству и экономическому стимулированию лучших результатов деятельности.*

Результаты выборочных обследований<sup>1</sup> свидетельствуют, что основными финансовыми ресурсами для индивидуального предпринимательства и малого бизнеса являются не внешние поступления, а денежные доходы и накопления, т.е. их собственные средства. По результатам исследования, проведенного Национальным институтом системных исследований проблем предпринимательства, основным видом финансовых ресурсов этих субъектов хозяйствования в настоящее время является собственная прибыль (об этом заявили 84,8% всех опрошенных предпринимателей). Второе место в структуре финансовых ресурсов занимают накопления в виде личных сбережений самих руководителей предприятий (31,7%) и (или) их учредителей (30,9%).

---

<sup>1</sup> Статистические данные о структуре финансовых ресурсов индивидуальных предпринимателей отсутствуют.

Внешние поступления в составе финансовых ресурсов индивидуальных предпринимателей имеют значительно меньший удельный вес. Только каждое четвертое—пятое предприятие использует в своей текущей деятельности банковские кредиты. Многолетние опросы различных научно-исследовательских организаций свидетельствуют о том, что год от года доля индивидуальных предпринимателей и малых предприятий, привлекающих для осуществления текущей деятельности банковский кредит, стабильна и варьируется незначительно. В качестве источника финансовых ресурсов индивидуальных предпринимателей выступают средства, полученные займы у других физических лиц (друзей, знакомых и т.д.). Об использовании этого источника заявили около 17% опрошенных субъектов малого предпринимательства. Банки неохотно идут на кредитование индивидуальных предпринимателей. В этом случае необходимы неформальные связи или поручительства авторитетных бизнесменов.

Наиболее доступны в настоящее время кредиты Сбербанка России. Предприниматель может получить кредит на неотложные нужды; кредит на приобретение недвижимости; связанный кредит на покупку конкретного товара. Для оформления кредита индивидуальный предприниматель должен представить разрешение на занятие предпринимательской деятельностью, копию лицензии, налоговую декларацию о полученных доходах и расходах, книгу учета доходов и расходов и кассовую книгу за последние 6 месяцев, справку об остатках на расчетных счетах и о наличии требований к ним, справку банков о суммарных ежемесячных оборотах по счетам за 6 месяцев.

Средства кредитных кооперативов (обществ взаимного кредита), иных небанковских организаций по кредитованию предпринимателей (включая фонды поддержки малого предпринимательства разных уровней), средства региональных и местных бюджетов в структуре источников кредитования малого бизнеса практически отсутствуют — об их наличии говорит от 0,3 до 1,5% опрошенных по всей выборке.

Основным источником финансовых ресурсов предпринимателя является предпринимательский доход, в состав которого включаются все виды доходов, полученных от предпринимательской деятельности. Совокупный доход предпринимателя уменьшается на суммы фактически произведенных и документально подтвержденных расходов, непосредственно связанных с получением

дохода (в состав расходов входят материальные затраты, амортизационные отчисления, износ нематериальных активов, затраты на оплату труда, прочие затраты). При этом состав производственных затрат может существенно отличаться от затрат коммерческих организаций со статусом юридического лица. Большинство индивидуальных предприятий являются семейными хозяйствами, где не используется наемная рабочая сила и не формируется фонд оплаты труда. Оплата труда членов семьи включается в предпринимательский доход наравне с прибылью. При использовании жилого помещения и другого имущества семьи для производственной деятельности ремонт и износ части основных фондов, коммунальные платежи и некоторые другие производственные расходы могут покрываться за счет семейного бюджета.

Финансовые ресурсы индивидуальных предпринимателей используются на расширение дела, на платежи в бюджет и внебюджетные фонды, на благотворительные взносы и пожертвования, на личные (семейные) сбережения и личное потребление. Предпринимательская деятельность в любой момент может быть прекращена по желанию предпринимателя, в этом случае все полученные доходы используются на формирование личных сбережений и на личное потребление.

Так же, как и другие субъекты хозяйствования, индивидуальный предприниматель осуществляет управление финансами своего предприятия. Эта работа включает ежегодную разработку финансовых планов, ведение финансового учета и отчетности, анализ финансовых показателей деятельности за текущий и прошедшие периоды, контроль за поступлением и расходованием финансовых ресурсов, выполнением финансовых обязательств перед государством и другими субъектами хозяйствования. В ходе управления финансами используются элементы финансового менеджмента, разработанного для крупных и средних предприятий, в том числе управление оборотными средствами, финансовыми рисками, производственными затратами, инвестиционными вложениями.

Индивидуальный предприниматель, который не в состоянии удовлетворить требования кредиторов, связанные с осуществлением им предпринимательской деятельности, может быть признан несостоятельным (банкротом) по решению суда. Основания и порядок признания судом индивидуального предпринимателя банкротом либо объявления им о своем банкротстве устанавли-

ваются законом о несостоятельности (банкротстве). С момента вынесения решения суда о признании предпринимателя банкротом утрачивает силу его регистрация в качестве индивидуального предпринимателя. Законодательством установлена следующая очередность удовлетворения финансовых требований:

1) требования граждан, перед которыми предприниматель несет ответственность за причинение вреда жизни или здоровью, путем капитализации соответствующих повременных платежей, а также требования о взыскании алиментов;

2) расчеты по выплате выходных пособий и оплате труда с лицами, работающими по трудовому договору (в том числе по контракту), и по выплате вознаграждений по авторским договорам;

3) требования кредиторов, обеспеченные залогом принадлежащего индивидуальному предпринимателю имущества;

4) задолженность по обязательным платежам в бюджет и внебюджетные фонды;

5) расчеты с другими кредиторами в соответствии с законом.

По своим обязательствам индивидуальный предприниматель отвечает как физическое лицо всем своим имуществом, движимым и недвижимым, за исключением списка вещей, взыскание на которые по исполнительным документам не разрешается. К таким вещам относятся:

- жилое помещение либо его часть, если для предпринимателя и членов его семьи оно является единственным пригодным для постоянного проживания помещением;

- земельные участки, использование которых не связано с осуществлением гражданином-должником предпринимательской деятельности;

- предметы обычной домашней обстановки и обихода, вещи индивидуального пользования, за исключением предметов роскоши;

- имущество, необходимое для профессиональных занятий должника, стоимость которого не превышает 100 минимальных размеров оплаты труда;

- племенной, молочный и рабочий скот, олени, кролики, птица, пчелы, используемые для целей, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности; корма, необходимые для их содержания, а также хозяйственные строения и сооружения;

- семена, необходимые для очередного посева;
- продукты питания и деньги на общую сумму не менее трехкратной величины прожиточного минимума гражданина-должника и лиц, находящихся на его иждивении, а в случае их нетрудоспособности – шестикратной величины прожиточного минимума;
- топливо, необходимое для приготовления пищи и отопления;
- средства транспорта и другое необходимое гражданину-должнику в связи с его инвалидностью (если таковая есть) имущество;
- призы, государственные награды, почетные и памятные знаки.

## **10.2. Особенности налогообложения индивидуальных предпринимателей**

Финансовые отношения индивидуальных предпринимателей с государством в основном связаны с уплатой административных сборов за регистрацию и лицензирование их деятельности, налогов и штрафных санкций за нарушение действующего законодательства.

Налоговым законодательством предусмотрены два подхода к налогообложению доходов индивидуальных предпринимателей:

- общий порядок налогообложения (налог на доходы физических лиц на общих основаниях);
- специальные налоговые режимы.

При *общем порядке налогообложения* у индивидуальных предпринимателей доходы облагаются налогом на доходы физических лиц в соответствии с главой 23 Налогового кодекса РФ. Индивидуальные предприниматели облагаются налогом на доходы, полученные от занятия предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, по ставке 13%. *Налоговая база* при этом рассчитывается как разница между суммой полученных доходов и суммой налоговых вычетов (стандартных, социальных, имущественных и профессиональных), предоставляемых индивидуальному предпринимателю в соответствии с Налоговым кодексом РФ.

При определении налоговой базы учитываются все доходы предпринимателя, полученные им как в денежной, так и в натуральной формах, а также доходы в виде материальной выгоды.

Стандартные налоговые вычеты представляют собой необлагаемый минимум. В увеличенном размере льгота предоставляется для лиц, принимавших участие в работах по ликвидации радиационных аварий; Героев Советского Союза и Героев Российской Федерации; инвалидов с детства, инвалидов I и II групп и некоторых других категорий. Индивидуальные предприниматели, имеющие на иждивении детей, также имеют право на налоговый вычет на каждого ребенка в возрасте до 18 лет и на каждого учащегося дневной формы обучения в возрасте до 24 лет.

Для индивидуальных предпринимателей установлены следующие виды социальных налоговых вычетов.

1. Затраты на благотворительность (благотворительные вычеты) — благотворительная помощь организациям науки, культуры, образования, здравоохранения и социального обеспечения, физкультурно-спортивным организациям, образовательным и дошкольным учреждениям. Следует обратить внимание на то, что указанный налоговый вычет применяется только по денежным суммам, направленным на благотворительные цели.

2. Затраты на обучение (образовательные вычеты) предоставляются предпринимателю в случае осуществления им затрат на обучение в образовательных учреждениях. Помимо самого налогоплательщика-предпринимателя услуги по образованию могут получать его дети до 24 лет.

3. Затраты на лечение (медицинские вычеты). Для возникновения права на данный вычет медицинские услуги должны оказываться непосредственно самому налогоплательщику, а также его супруге (супругу), его родителям и (или) детям в возрасте до 18 лет.

4. Сумма уплаченных налогоплательщиком в налоговом периоде пенсионных взносов по договору негосударственного пенсионного обеспечения и добровольного пенсионного страхования, заключенному (заключенным) налогоплательщиком с негосударственным пенсионным фондом или страховой компанией в свою пользу, в пользу супруга, родителей, детей-инвалидов.

5. Сумма уплаченных налогоплательщиком в налоговом периоде дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии.

Налоговым законодательством предусмотрены, кроме того, имущественные налоговые вычеты:

1. При продаже имущества – в части сумм, полученных от продажи имущества, в том числе домов, квартир, ценных бумаг и др. Данный налоговый вычет не распространяется на доходы, получаемые индивидуальными предпринимателями от продажи имущества в связи с осуществлением ими предпринимательской деятельности.

2. При покупке жилья в части сумм, израсходованных на новое строительство либо приобретение жилья, уплату процентов, направленных на погашение ипотечного кредита .

Законодательством установлены предельные размеры социального и имущественного вычета, которые периодически пересматриваются в сторону увеличения.

Наибольшее значение для индивидуального предпринимателя имеют *профессиональные налоговые вычеты* (ст. 221 НК РФ), которые предоставляются путем уменьшения налоговой базы по налогу на доходы физических лиц на суммы фактически произведенных расходов, непосредственно связанных с извлечением доходов от предпринимательской деятельности. Если налогоплательщик не может документально подтвердить свои расходы, связанные с предпринимательской деятельностью, то вычет производится в размере 20% общей суммы доходов, полученной индивидуальным предпринимателем.

Кроме налога на доходы физических лиц индивидуальные предприниматели в соответствии с главой 24 Налогового кодекса РФ уплачивают единый социальный налог. Они могут также являться плательщиками налога на добавленную стоимость, акцизов, налога на добычу полезных ископаемых, платы за пользование водными объектами, платежей за загрязнение окружающей среды, земельного налога, налога на имущество физических лиц, а также государственной пошлины. С 1 января 2003 г. индивидуальные предприниматели – собственники транспортных средств – уплачивают транспортный налог в соответствии с главой 28 Налогового кодекса РФ.

Помимо общего подхода к налогообложению доходов индивидуальных предпринимателей в России, как и во многих зарубежных странах, существуют специальные налоговые режимы. В настоящее время российские предприниматели, как правило, уплачивают налоги по упрощенной системе либо единый налог на вмененный доход по отдельным видам деятельности.

Переход к *упрощенной системе налогообложения* или возврат к общему режиму налогообложения доходов осуществляется индивидуальными предпринимателями добровольно. Применение упрощенной системы налогообложения индивидуальными предпринимателями предусматривает замену уплаты налога на доходы физических лиц (в отношении доходов, полученных от осуществления предпринимательской деятельности), налога на добавленную стоимость, налога на имущество (в отношении имущества, используемого для осуществления предпринимательской деятельности) и единого социального налога с доходов, полученных от предпринимательской деятельности, а также выплат и иных вознаграждений, начисляемых ими в пользу физических лиц, уплатой единого налога, исчисляемого по результатам хозяйственной деятельности за налоговый период. При этом индивидуальные предприниматели, применяющие упрощенную систему налогообложения, производят уплату страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в соответствии с законодательством Российской Федерации. Остальные налоги уплачиваются индивидуальными предпринимателями, применяющими упрощенную систему налогообложения, в соответствии с общим режимом налогообложения.

Не вправе применять упрощенную систему налогообложения индивидуальные предприниматели, занимающиеся производством подакцизных товаров, добычей и реализацией полезных ископаемых, игорным бизнесом; уплачивающие единый налог на вмененный доход или единый сельскохозяйственный налог, а также индивидуальные предприниматели, средняя численность работников у которых превышает 100 человек.

Если по итогам налогового (отчетного) периода доход индивидуального предпринимателя превысит 15,0 млн руб., то такой налогоплательщик должен перейти на общий режим налогообложения доходов в рамках налога на доходы физических лиц.

*Объектом налогообложения при упрощенной системе налогообложения признаются:* доходы или доходы, уменьшенные на величину расходов.

Выбор объекта налогообложения осуществляется самим налогоплательщиком, но объект налогообложения не может им меняться в течение всего срока применения упрощенной системы налогообложения.

Индивидуальные предприниматели при определении объекта налогообложения учитывают доходы, полученные от предпринимательской деятельности, и могут уменьшить полученные доходы на следующие расходы:

- приобретение основных средств и нематериальных активов;
- ремонт основных средств;
- арендные платежи за арендуемое имущество;
- материальные расходы;
- расходы на оплату труда;
- расходы на обязательное страхование работников и имущества;
- суммы НДС по приобретаемым товарам (работам и услугам);
- расходы, связанные с банковскими услугами;
- затраты на обеспечение пожарной безопасности; охрану имущества; содержание служебного транспорта, командировки, аудиторские услуги, канцелярские товары, почтовые, телефонные, телеграфные и другие подобные услуги, оплату услуг связи, рекламу, на подготовку и освоение новых производств, цехов и агрегатов.

Расходы на приобретение основных средств в период применения упрощенной системы налогообложения включаются в затраты в момент ввода этих основных средств в эксплуатацию в полном размере.

Доходы, полученные в натуральной форме, учитываются по рыночным ценам.

В случае если объектом налогообложения являются доходы, налоговая ставка устанавливается в размере 6%, а в случае если объектом налогообложения являются доходы, уменьшенные на величину расходов, налоговая ставка устанавливается в размере 15%.

Индивидуальные предприниматели по истечении налогового периода представляют налоговые декларации в налоговые органы по месту своего жительства. При этом налогоплательщики обязаны вести налоговый учет показателей своей деятельности, необходимых для исчисления налоговой базы и суммы налога, на основании книги учета доходов и расходов.

Вправе перейти на упрощенную систему налогообложения на основе патента индивидуальные предприниматели, осуществляющие следующие виды предпринимательской деятельности: бытовые услуги, строительство, изготовление одежды и обуви,

частный извоз, медицинские услуги и некоторые другие виды деятельности. При этом среднесписочная численность наемных работников не должна превышать 5 человек. Патент может выдаваться на срок от 1 до 12 месяцев. Уплачивая патент в виде заранее известной фиксированной суммы, предприниматель максимально упрощает свои налоговые отношения с государством.

Другой разновидностью специального механизма налогообложения стало налогообложение в виде *единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности*. Такой налог вводится по решению субъектов РФ и действует в отношении следующих видов предпринимательской деятельности:

- оказание бытовых и ветеринарных услуг, в том числе: ремонт обуви и изделий из меха, металлоизделий, одежды, часов и ювелирных изделий; ремонт и обслуживание бытовой техники, компьютеров и оргтехники; услуги прачечных, химчисток и фотостудии; услуги по чистке обуви; парикмахерские услуги;
- оказание услуг по ремонту, техническому обслуживанию и мойке автотранспортных средств;
- розничная торговля, осуществляемая через магазины с площадью торгового зала не более 70 м<sup>2</sup>, и другие места торговли, в том числе не имеющие стационарной торговой площади;
- оказание услуг общественного питания с залом площадью не более 70 м<sup>2</sup>;
- оказание автотранспортных услуг при использовании не более 20 автомобилей.

Уплата индивидуальными предпринимателями единого налога предусматривает освобождение его от взимания тех же налогов, что и при переходе к упрощенной системе налогообложения, при одновременном сохранении страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

Объектом налогообложения для применения единого налога признается вмененный доход налогоплательщика. Под *вмененным доходом* понимается потенциально возможный валовой доход за вычетом потенциально необходимых затрат, рассчитываемый с учетом совокупности факторов, непосредственно влияющих на получение такого дохода, на основе данных, полученных путем статистических исследований, в ходе проверок налоговых и иных государственных органов, а также оценки независимых организаций.

Вмененный доход определяется на основе базовой доходности, т.е. условной месячной доходности в стоимостном выражении на ту или иную единицу физического показателя, характеризующего определенный вид предпринимательской деятельности в различных сопоставимых условиях. Базовая доходность корректируется на два коэффициента, показывающих степень влияния разных фактора на результат предпринимательской деятельности:

K1 – устанавливаемый на календарный год коэффициент-дефлятор;

K2 – корректирующий коэффициент базовой доходности, учитывающий совокупность особенностей ведения предпринимательской деятельности, в том числе ассортимент товаров (работ, услуг), сезонность, режим работы, величину доходов, особенности места ведения предпринимательской деятельности, и т.д.

*Налоговой базой для исчисления суммы единого налога на вмененный доход* признается величина вмененного дохода, рассчитываемая как произведение базовой доходности по определенному виду предпринимательской деятельности и величины физического показателя, характеризующего данный вид деятельности. К физическим показателям, характеризующим определенный вид предпринимательской деятельности, относятся:

- количество работников – для бытовых услуг, автосервиса, разносной торговли;
- площадь торгового зала или число торговых мест – для розничной торговли;
- площадь зала – для услуг общепита;
- число автомобилей – для частного извоза.

Ставка единого налога устанавливается в размере 15% суммы вмененного дохода.

Преимуществами специального налогового режима при обложении индивидуальных предпринимателей единым налогом на вмененный доход являются: сокращение расходов этих субъектов хозяйствования по выполнению налоговых обязательств; уменьшение уклонения от налогов; повышение налоговых поступлений в бюджет за счет упрощения налоговых проверок; удобство для предпринимателей, особенно впервые начинающих предпринимательскую деятельность.

С 1 января 2002 г. в связи с вступлением в силу главы 26.1 НК РФ «Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог)» изменилось налогообложение крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей, занимающихся сельскохозяйственным производством. Они переводятся на уплату *единого сельскохозяйственного налога* при условии, что за предшествующий год доля выручки от реализации сельскохозяйственной продукции, произведенной ими на сельскохозяйственных угодьях, в том числе от реализации продуктов ее переработки, в общей выручке от реализации товаров (работ, услуг) составила не менее 70%. Перевод на уплату единого сельскохозяйственного налога осуществляется независимо от численности работников в хозяйстве.

При этом крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и индивидуальными предпринимателями продолжают уплачиваться (наряду с единым сельскохозяйственным налогом) налог на добавленную стоимость, акцизы, государственная пошлина, таможенные пошлины, налог на имущество физических лиц (в частности, жилых строений, помещений и сооружений, находящихся в собственности индивидуальных предпринимателей), налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения, лицензионные сборы, взимается плата за загрязнение окружающей природной среды. Одновременно крестьянские хозяйства уплачивают страховые взносы на обязательное пенсионное страхование и продолжают перечислять в общеустановленном порядке налог на доходы физических лиц с суммы оплаты труда работников.

Вместе с тем переход крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей на уплату единого сельскохозяйственного налога освобождает их от уплаты большинства других налогов и сборов. Так, в единый сельскохозяйственный налог вошли единый социальный налог, за исключением отчислений в Пенсионный фонд РФ; налог на добычу полезных ископаемых; плата за пользование водными объектами; налог на имущество предприятий; земельный налог; местные целевые сборы; сбор за право использования местной символики; налог на рекламу и др.

Налоговая ставка единого сельскохозяйственного налога устанавливается в размере 6 % налоговой базы, которой признается

денежное выражение доходов (включая натуральные), уменьшенных на величину расходов.

Для обеспечения своевременной и полной уплаты налоговых платежей государство осуществляет систематический финансовый контроль за деятельностью индивидуальных предпринимателей. Этот контроль проводят прежде всего налоговые органы и органы Министерства внутренних дел РФ. Основное внимание уделяется выявлению случаев незаконной и незарегистрированной индивидуальной предпринимательской деятельности, а также сокрытию зарегистрированными предпринимателями части доходов (путем искажения налоговой декларации, торговли без использования контрольно-кассовых аппаратов и т.д.). Главными мерами борьбы с финансовыми нарушениями индивидуальных предпринимателей являются штрафные санкции и прекращение их дальнейшей предпринимательской деятельности, а в особых случаях применяются меры уголовной ответственности.

### **10.3. Государственная финансовая поддержка индивидуальных предпринимателей**

Необходимость государственной финансовой поддержки индивидуальных предпринимателей обусловлена отсутствием у них возможности на равных конкурировать с другими субъектами хозяйствования (например, коммерческими организациями) по таким параметрам, как доступ к ресурсам на финансовых рынках и государственным инвестициям, приобретение новых технологий и нового технологического оборудования, исследование конъюнктуры рынков, обучение и т.д. Для минимизации этих факторов на развитие индивидуального предпринимательства и стимулирования его развития государство проводит целенаправленную политику государственной финансовой поддержки этой группы субъектов хозяйствования.

Государство осуществляет мероприятия по финансовой поддержке индивидуальных предпринимателей в рамках общей поддержки малого бизнеса. Основным инструментом реализации государственной финансовой политики в этой области служат федеральные, региональные (межрегиональные), отраслевые (меж-

отраслевые) и муниципальные программы развития и поддержки малого предпринимательства. Был принят Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», распространяющийся и на индивидуальных предпринимателей.

Поддержка индивидуальных предпринимателей в рамках данного законодательства включает финансовую, имущественную, информационную, консультационную поддержку, поддержку в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации их работников, поддержку в области инноваций и промышленного производства, ремесленничества, поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность, поддержку субъектов, осуществляющих сельскохозяйственную деятельность.

Условия и порядок оказания поддержки индивидуальным предпринимателям устанавливаются федеральными, региональными и муниципальными программами развития субъектов малого и среднего предпринимательства.

Оказание финансовой поддержки индивидуальным предпринимателям может осуществляться в соответствии с законодательством Российской Федерации за счет средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов путем предоставления субсидий, бюджетных инвестиций, государственных и муниципальных гарантий по обязательствам субъектов малого и среднего предпринимательства и организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

Средства федерального бюджета на государственную поддержку индивидуальных предпринимателей, предусмотренные Федеральным законом о федеральном бюджете, предоставляются бюджетам субъектов РФ в виде субсидий.

Субъекты РФ вправе наряду с установленными федеральными законами формами поддержки самостоятельно оказывать иные формы поддержки за счет средств бюджетов субъектов РФ.

Поддержка не может оказываться в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства:

1) являющихся кредитными организациями, страховыми организациями (за исключением потребительских кооперативов), инвестиционными фондами, негосударственными пенсионными

фондами, профессиональными участниками рынка ценных бумаг, ломбардами;

2) являющихся участниками соглашений о разделе продукции;

3) осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере игорного бизнеса;

4) являющихся нерезидентами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международными договорами Российской Федерации;

5) осуществляющих производство и реализацию подакцизных товаров, а также добычу и реализацию полезных ископаемых, за исключением общераспространенных полезных ископаемых.

Одним из основных финансовых инструментов государства по развитию малого бизнеса являются фонды поддержки малого предпринимательства (ФПМП), созданные в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Порядок их формирования и использования регулируется законодательством субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Федеральный ФПМП в 2005 г. был ликвидирован из-за его недостаточной эффективности. Региональные и муниципальные ФПМП лучше отвечают интересам малого бизнеса.

ФПМП являются государственными некоммерческими организациями, созданными в форме учреждения, имеющими право заниматься предпринимательской деятельностью. Финансово-кредитная поддержка региональных и муниципальных ФПМП реализуется путем предоставления льготных кредитов (займов) субъектам индивидуального и малого предпринимательства, в том числе через систему лизинга, использование гарантийных механизмов, компенсацию процентной ставки по предоставляемым кредитам, микрофинансирование и т. д.

Доходы ФПМП формируются за счет ассигнований соответствующих бюджетов, средств, поступивших от приватизации имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, средств из внебюджетных источников, из возвращенных средств, ранее предоставленных по договорам возвратного финансирования, а также доходов от разрешенной уставом предпринимательской деятельности фондов.

Для реализации поставленных целей ФППП осуществляют следующие мероприятия:

- предоставление предпринимателям финансовой помощи при осуществлении программ демонополизации, перепрофилирования производства для развития конкуренции и насыщения товарного рынка;

- выполнение функций залогодателя, поручителя, гаранта по обязательствам предпринимателей;

- долевое участие в создании и деятельности субъектов хозяйствования, обеспечивающих развитие инфраструктуры рынка, специализированных консультационных организаций и информационных систем поддержки малого предпринимательства и развития конкуренции, систем потребительской экспертизы и сертификации товаров и услуг;

- финансирование мероприятий по подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров для малого бизнеса, поддержке новых экономических структур, защите прав потребителей;

- финансирование научных исследований, научно-практических конференций, симпозиумов, совещаний, связанных с деятельностью указанных фондов;

- проведение мероприятий, направленных на привлечение и эффективное использование средств инвесторов, в том числе проведение конкурсов, аукционов, выставок, лотерей, а также совершение операций с ценными бумагами.

Государственные заказчики при заключении государственных контрактов на закупку и поставки продукции и товаров (услуг) для государственных нужд по видам продукции, отнесенным к приоритетным, обязаны размещать у субъектов малого предпринимательства часть общего объема поставок для государственных нужд данного вида продукции на основе конкурсов на указанные поставки.

Для развития индивидуального бизнеса важное значение имеет проблема быстрого доступа к финансовым ресурсам в относительно малых суммах, используемых в качестве оборотных средств. Для решения этой задачи государство разработало программы по микрофинансированию (выделение бюджетных средств в малых суммах на целевое использование на безвозвратной основе) и микрокредитованию (предоставление бюджетных кредитов целевого назначения в малых суммах на возмездной и возвратной основах), причем последняя мера используется чаще, чем микрофинанси-

рование. Выделение средств на данные цели осуществляется на конкурсной основе. При предоставлении кредита государство не требует какого-либо залога, однако оно осуществляется строго на конкурсной и целевой основе.

Чтобы стимулировать банковское льготное кредитование индивидуального и малого предпринимательства, применяется механизм компенсаций соответствующей разницы кредитным организациям за счет средств государства, которые покрывают полностью или частично недополученные кредитными организациями доходы при предоставлении данной услуги. Размер, порядок и условия подобных компенсаций устанавливаются договором с кредитной организацией. Государство субсидирует процентные ставки по кредитам, выдаваемым субъектам малого бизнеса, при условии уплаты заемщиками начисленных процентов в соответствии с кредитными договорами, заключенными с банками.

Деятельность индивидуальных предпринимателей и малых предприятий отличается повышенными рисками, что создает объективные предпосылки для развития страхования их деятельности. Страхование субъектов малого предпринимательства осуществляется на льготных условиях. Государство может компенсировать страховым организациям полностью или частично недополученные ими доходы при страховании на льготных условиях субъектов малого предпринимательства. Размер, порядок и условия компенсации устанавливаются договором между страховой организацией и соответствующим фондом поддержки малого предпринимательства.

### ***Контрольные вопросы***

1. Какие виды финансовых отношений и с какими субъектами возникают у индивидуальных предпринимателей?
2. В чем состоит специфика финансов индивидуальных предпринимателей?
3. Назовите источники финансовых ресурсов индивидуального предпринимательства.
4. Дайте определение финансовых ресурсов индивидуальных предпринимателей. Перечислите формы и виды финансовых ресурсов.
5. Какие виды затрат могут отсутствовать при осуществлении предпринимательской деятельности без образования юридичес-

кого лица? Как это влияет на финансы индивидуальных предпринимателей?

6. Какие существуют подходы к налогообложению доходов индивидуальных предпринимателей в Российской Федерации?

7. На какие виды деятельности распространяется применение единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности?

8. Назовите основные инструменты финансовой поддержки государством индивидуального предпринимательства в РФ. В чем специфика их действия?

9. Какие функции выполняют фонды поддержки малого предпринимательства?

10. Какова специфика расчета единого сельскохозяйственного налога, уплачиваемого индивидуальными предпринимателями?

### ***Задания для самостоятельной работы***

1. На основе официальных данных проанализируйте динамику численности индивидуальных предпринимателей в РФ за пять последних лет и сделайте выводы. Назовите факторы, определившие данную динамику.

2. На основе данных, публикуемых в средствах массовой информации и экономической литературе, оцените современную доходность 10–15 видов предпринимательской деятельности граждан и проведите сравнительный анализ.

---

# Раздел III

## ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

### Глава 11

#### СОДЕРЖАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ

##### 11.1. Содержание государственных и муниципальных финансов

Особое положение в финансовой системе принадлежит государственным и муниципальным (местным)<sup>1</sup> финансам, что обусловлено их специфическим назначением – обеспечить органы государственной власти и местного самоуправления денежными средствами, необходимыми для выполнения возложенных на них функций.

*Государственные и муниципальные финансы – это денежные отношения, возникающие в ходе формирования и использования денежных средств органами государственной власти и местного самоуправления.*

---

<sup>1</sup> В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» понятия «муниципальные» и «местные» используются в одном значении и в равной мере применимы при характеристике организации местного самоуправления в РФ.

С помощью государственных и муниципальных финансов органы государственной власти и местного самоуправления осуществляют регулирование социальных процессов, оказывают влияние на развитие приоритетных отраслей экономики, сглаживают различия в уровне социально-экономического развития отдельных территорий страны и др.

На организацию государственных и муниципальных финансов оказывает влияние ряд факторов.

Во-первых, *форма государственного устройства*. Для унитарных государств в целом характерна более высокая степень концентрации финансовых ресурсов в распоряжении центральных органов государственной власти по сравнению с федеративными государствами. Основу финансовых ресурсов органов власти административно-территориальных единиц унитарных государств составляют отчисления от регулирующих доходов и средства финансовой помощи центральных органов государственной власти. В условиях федеративной формы государственного устройства, построенной на принципе разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти федерации и субъектов федерации, собственные доходы становятся преобладающими в структуре финансовых ресурсов субъектов федерации. При этом масштабность межбюджетного перераспределения средств сокращается.

Во-вторых, *особенности административно-территориального устройства государства*, что проявляется в функционировании одних субъектов федерации в составе других субъектов федерации либо в формировании муниципальных образований различного территориального уровня.

Согласно Конституции РФ равноправными субъектами РФ являются области и входящие в их состав автономные округа. Соответственно формирование финансовых ресурсов таких областей и автономных округов осуществляется в условиях разграничения полномочий не только с федеральным центром, но и между самими субъектами РФ. При этом перечень доходов и пропорции их зачисления в бюджеты указанных субъектов РФ могут регулироваться федеральными законами и договорами (соглашениями) между органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти области.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации» предусматривает право на осуществление местного самоуправления одновременно на территории двух муниципальных образований – муниципальных районов и находящихся на их территории поселений. Полномочия органов местного самоуправления по мобилизации и использованию собственных финансовых ресурсов реализуются в условиях межмуниципального разграничения вопросов местного значения и источников их финансового обеспечения. Федеральное законодательство фиксирует состав и уровень доходов, закрепляемых за бюджетами каждого из видов муниципальных образований.

В-третьих, *особый статус отдельных территориальных образований*. Придание территориальному образованию особого статуса является эффективным механизмом учета геополитических, этнографических, демографических и иных характеристик такого образования.

Так, некоторые унитарные государства (Италия, Испания и др.) включают в свой состав автономии, органы власти которых имеют более широкие полномочия по сравнению с органами власти других административно-территориальных единиц этих государств. Для реализации таких полномочий автономии наделяются дополнительными финансовыми ресурсами и соответственно обладают большей финансовой независимостью. Международная практика позволяет также привести примеры федеративных государств, включающих наряду с субъектами федерации территориальные образования иного статуса (в США – федеральный округ, ассоциированная территория, в Индии – союзные территории и др.). Разнопорядковый статус территориальных образований, входящих в состав федерации, определяет различный объем полномочий их органов власти по формированию и использованию финансовых ресурсов.

Принцип равноправия субъектов РФ, закрепленный в ст. 5 Конституции РФ, не предусматривает различий в объеме и составе полномочий, возлагаемых на органы государственной власти республик, краев, областей, автономных округов, автономной области, городов федерального значения. В соответствии с федеральным законодательством для всех субъектов РФ устанавливаются единые нормативы отчислений от федеральных налогов и сборов в их бюджеты и единая методика расчета межбюджетных трансфертов.

В свою очередь для муниципальных образований законодательство РФ предусматривает возможность установления особого

режима функционирования. Наделение муниципального образования особым статусом обусловлено: концентрацией в границах муниципального образования объектов государственной безопасности, для которых установлен особый режим функционирования и охраны государственной тайны (статус закрытого административно-территориального образования — далее по тексту ЗАТО); специализацией градообразующих организаций муниципального образования на научной, научно-технической и инновационной деятельности в рамках научно-производственного комплекса (статус наукограда). Особый статус предусматривает большой объем полномочий органов местного самоуправления и соответственно дополнительные источники их финансового обеспечения. В частности, обязательства, возлагаемые на органы местного самоуправления ЗАТО в связи со специальными условиями проживания граждан (например, переселение на новое место жительства граждан, утративших служебную связь с отдельными организациями ЗАТО; организация пропускного режима на территорию ЗАТО и др.), предполагают расширение полномочий органов местного самоуправления по мобилизации финансовых ресурсов. Это достигается путем установления права органов местного самоуправления ЗАТО на получение дополнительных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Формирование и использование финансовых ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления осуществляется в форме различных фондов денежных средств: бюджетов и внебюджетных фондов.

Бюджеты формируются органами государственной власти разного уровня и органами местного самоуправления для финансового обеспечения всех возложенных на них задач и функций. С помощью средств бюджетов осуществляется регулирование экономических и социальных процессов, развитие научно-технического прогресса, формирование инвестиционного потенциала и др. Таким образом, бюджет выступает формой образования и использования финансовых ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления, направляемых ими на удовлетворение разнообразных потребностей общества.

Формирование внебюджетных фондов связано с появлением потребности у органов государственной власти и местного самоуправления в значительных объемах финансовых ресурсов для

проведения ряда важных социально-экономических мероприятий. Внебюджетные фонды позволяют осуществить финансирование таких мероприятий за счет специальных источников, используемых по целевому назначению. За счет средств внебюджетных фондов обеспечиваются социальные выплаты (пенсии, пособия и др.), финансируются различные природоохранные мероприятия, реализуются научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки и т. п. Таким образом, внебюджетные фонды выступают формой образования и использования финансовых ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления, предусматривающей целевое направление средств на финансирование отдельных социальных, экономических, экологических потребностей общества.

Образуемые в форме бюджетов и внебюджетных фондов **финансовые ресурсы органов государственной власти и местного самоуправления** – это доходы, поступления и денежные накопления, находящиеся в государственной и муниципальной собственности и предназначенные для решения органами государственной власти и местного самоуправления вопросов, отнесенных к их компетенции.

Формирование основного объема финансовых ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления осуществляется посредством мобилизации государственных и муниципальных доходов.

**Государственные доходы** представляют собой денежные средства, зачисляемые в соответствии с законодательством в бюджеты органов государственной власти разных уровней и государственные внебюджетные фонды.

При этом денежные средства, зачисляемые в бюджеты органов государственной власти, представляют собой доходы бюджетов; денежные средства, поступающие в государственные внебюджетные фонды, являются доходами этих фондов. Таким образом, государственные доходы состоят из доходов бюджетов органов государственной власти и доходов государственных внебюджетных фондов, причем доходы бюджетов занимают основное место в составе государственных доходов.

**Муниципальные доходы** – денежные средства, зачисляемые в соответствии с законодательством органов государственной власти и муниципальными правовыми актами представительных органов местного самоуправления в бюджеты органов местного самоуправления и муниципальные внебюджетные фонды.

Вместе с тем в Российской Федерации, также как и во многих других государствах, формирование муниципальных внебюджетных фондов запрещается, поэтому муниципальные доходы включают только доходы бюджетов органов местного самоуправления.

В Российской Федерации государственные и муниципальные доходы образуются посредством мобилизации налоговых и неналоговых доходов, а также безвозмездных поступлений. В условиях рыночной экономики формирование преобладающей части государственных и муниципальных финансовых ресурсов обеспечивается с помощью налогов.

Расходы бюджетов в части превышения их объема над величиной доходов осуществляются за счет *поступлений из источников финансирования дефицита бюджетов*. Финансирование дефицита бюджетов органов государственной власти обеспечивается посредством привлечения денежных средств в формах займов, от продажи определенных видов имущества, находящегося в государственной собственности, и др. Органы государственной власти РФ и субъектов РФ имеют право на привлечение как внутренних, так и внешних источников финансирования дефицита бюджета.

В Российской Федерации с целью сбалансированности местных бюджетов органы местного самоуправления осуществляют привлечение средств на внутреннем финансовом рынке в формах муниципальных займов и возмездное отчуждение определенных видов муниципального имущества. Право органов местного самоуправления на внешние заимствования не предусматривается.

*Денежные накопления* органов государственной власти и местного самоуправления образуются за счет доходов и поступлений текущего финансового года, не использованных в ходе исполнения бюджетов и государственных и муниципальных внебюджетных фондов и предназначенных для осуществления расходов в последующие периоды. Денежные накопления проявляются в форме остатков средств на счетах бюджетов и государственных и муниципальных внебюджетных фондов на начало финансового года, учитываемых после завершения операций прошедшего года. В соответствии с законодательством РФ остатки средств изъятию не подлежат и могут направляться на финансирование дефицита бюджетов, размещаться в долговые обязательства.

*Источниками формирования государственных финансовых ресурсов* являются валовой внутренний продукт, поступления от внешнеэкономической деятельности, часть национального богатства (например, доходы от продажи земли, нематериальных

активов, конфискованного или бесхозного имущества и т. п.). В случае наступления чрезвычайных обстоятельств (стихийных бедствий, вооруженных конфликтов и военных действий и т. п.), в период экономической нестабильности часть национального богатства может выступать в качестве источника государственных финансовых ресурсов при продаже золотого запаса, валютных резервов и др. В свою очередь *источниками финансовых ресурсов органов местного самоуправления* являются валовой региональный продукт, а также часть национального богатства, находящегося или обращенного в муниципальную собственность.

Использование финансовых ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления осуществляется в форме государственных и муниципальных расходов.

*Государственные расходы* – это денежные средства, направляемые из бюджетов органов государственной власти разных уровней и государственных внебюджетных фондов на финансовое обеспечение задач и функций государства.

Денежные средства, направляемые из бюджетов органов государственной власти, представляют собой расходы бюджетов; денежные средства, перечисляемые из государственных внебюджетных фондов, являются расходами этих фондов. Таким образом, государственные расходы состоят из расходов бюджетов органов государственной власти и расходов государственных внебюджетных фондов, при этом основной объем государственных расходов осуществляется за счет средств бюджетов.

*Муниципальные расходы* – это денежные средства, направляемые из бюджетов органов местного самоуправления и муниципальных внебюджетных фондов на решение вопросов местного значения.

С учетом того, что в Российской Федерации формирование муниципальных внебюджетных фондов не допускается, в составе муниципальных расходов выделяются только расходы бюджетов органов местного самоуправления.

Государственные расходы предназначены для удовлетворения потребностей общества в области развития экономики и социальной сферы, управления государством, укрепления его обороноспособности и национальной безопасности и др. При этом конкретные направления государственных расходов определяются различными функциями (экономической, социальной, управленческой, оборонной, политической), выполняемыми государством. На разных этапах развития государства стоящие перед ним задачи не остаются неизменными, соответственно меняются

объем и структура государственных расходов по конкретным направлениям.

В свою очередь необходимость в муниципальных расходах обусловлена удовлетворением потребностей граждан, связанных с местом непосредственного проживания (содержание муниципального жилищного фонда, транспортное обслуживание населения, благоустройство территорий, охрана общественного порядка, управление муниципальным образованием и др.). Многообразие видов муниципальных расходов зависит от функций органов местного самоуправления; уровня социально-экономического развития муниципального образования; задач, решаемых органами местного самоуправления на том или ином этапе развития.

## **11.2. Организация государственных финансов на федеральном и региональном уровнях**

В соответствии со ст. 5 Конституции РФ государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, что обусловлено федеративной формой государственного устройства. Исходя из этого в Российской Федерации в составе государственных финансов можно выделить *государственные финансы на федеральном уровне* и *государственные финансы на уровне субъектов РФ (региональном уровне)*. Государственные финансы на федеральном уровне призваны обеспечить реализацию функций, возложенных на органы государственной власти РФ, государственные финансы на региональном уровне создают условия для реализации функций, закрепленных за органами государственной власти субъектов РФ.

*Государственные финансы на федеральном уровне* состоят из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ<sup>1</sup>, в состав которых входят бюджет Пенсионного фонда

---

<sup>1</sup> В Российской Федерации управление средствами государственных внебюджетных фондов на федеральном уровне осуществляется государственными финансово-кредитными учреждениями: Пенсионным фондом РФ, Фондом социального страхования РФ, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования. При характеристике государственных финансовых ресурсов, находящихся в управлении указанных учреждений, используется понятие «бюджет государственного внебюджетного фонда РФ».

Российской Федерации, бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации, бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Средства федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ находятся в федеральной собственности, указанные бюджеты утверждаются в форме федеральных законов.

*Государственные финансы на региональном уровне* включают бюджеты субъектов РФ (региональные бюджеты) и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов<sup>1</sup>. Бюджеты субъектов РФ представлены разными видами бюджетов: республиканскими бюджетами республик, краевыми бюджетами краев, областными бюджетами областей, окружными бюджетами автономных округов, областным бюджетом автономной области, городскими бюджетами городов федерального значения. К бюджетам территориальных государственных внебюджетных фондов относятся бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Средства бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов находятся в государственной собственности субъектов РФ, данные бюджеты утверждаются в форме законов субъектов РФ.

Таким образом, состав государственных финансов в России можно представить в следующем виде (рис. 11.1) (с. 284).

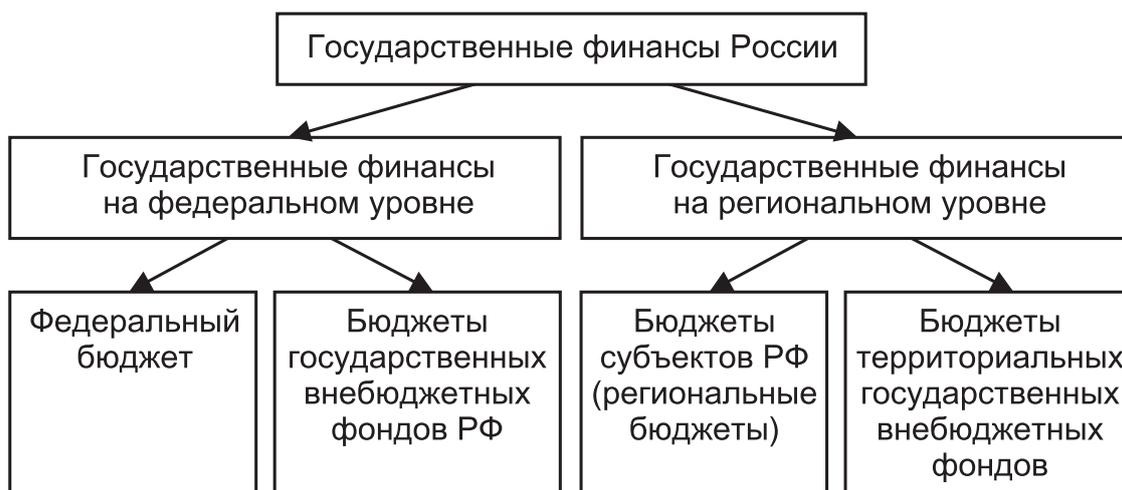
Федеральный бюджет является основной финансовой базой деятельности федеральных органов государственной власти. В нем концентрируется основной объем финансовых ресурсов, формируемых в распоряжении этих органов.

***Федеральный бюджет** – фонд денежных средств, находящийся в распоряжении федеральных органов государственной власти и обеспечивающий выполнение возложенных на них функций и задач.*

Формирование федерального бюджета осуществляется посредством мобилизации *налоговых доходов, неналоговых доходов, безвозмездных поступлений и других доходов.*

---

<sup>1</sup> Управление средствами государственных внебюджетных фондов на региональном уровне производится государственными финансово-кредитными учреждениями субъектов РФ – территориальными государственными внебюджетными фондами. При определении финансовых ресурсов, управление которыми осуществляется данными учреждениями, применяется понятие «бюджет территориального государственного внебюджетного фонда».



**Рис. 11.1.** Состав государственных финансов в Российской Федерации

К *налоговым доходам* федерального бюджета относятся доходы: от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (налога на прибыль организаций, налога на добавленную стоимость, налога на добычу полезных ископаемых и др.); от денежных взысканий за нарушение налогового законодательства РФ по налогам и сборам, подлежащим зачислению в федеральный бюджет.

*Неналоговыми доходами* федерального бюджета являются: доходы от внешнеэкономической деятельности (таможенных пошлин и таможенных сборов и др.); доходы от использования имущества, находящегося в федеральной собственности (перечисления части прибыли Центрального банка РФ, арендной платы за передачу в возмездное пользование государственного имущества РФ и др.); платежи при пользовании природными ресурсами (плата за использование лесов, за геологическую информацию о недрах, за проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых и др.); доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства (за предоставление информации, содержащейся в Едином государственном реестре налогоплательщиков, и др.); доходы от продажи материальных и нематериальных активов (конфискованного имущества, обращенного в доход государства, и др.); административные платежи и сборы; штрафные санкции и средства, полученные в возмещение ущерба, причиненного Российской Федерации (денежные взыскания за нарушение законодательства РФ об основах конституционного

строю РФ, бюджетного законодательства РФ в части федерального бюджета и др.).

В федеральный бюджет могут зачисляться *безвозмездные поступления* из других бюджетов бюджетной системы РФ, от юридических и физических лиц, от международных организаций и правительств иностранных государств.

К *другим доходам* федерального бюджета относятся доходы от приносящей доход деятельности, осуществляемой федеральными бюджетными учреждениями, и иные доходы, предусмотренные законодательством РФ.

Помимо различных видов доходов в федеральный бюджет зачисляются *поступления из источников финансирования дефицита бюджета*, которые подразделяются на поступления из внутренних источников и поступления из внешних источников финансирования дефицита федерального бюджета.

К *поступлениям из внутренних источников финансирования дефицита федерального бюджета* относятся: денежные средства от размещения государственных ценных бумаг РФ и привлечения кредитов кредитных и международных финансовых организаций в валюте РФ; поступления от продажи определенного имущества (например, акций), находящегося в федеральной собственности; бюджетные кредиты; поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и камней; остатки средств на счетах по учету средств федерального бюджета.

*Поступлениями из внешних источников финансирования дефицита федерального бюджета* являются денежные средства от размещения государственных ценных бумаг РФ и привлечения кредитов иностранных государств, иностранных юридических лиц, международных финансовых организаций в иностранной валюте.

Поступившие в федеральный бюджет средства направляются на осуществление *расходов* по реализации полномочий органов государственной власти РФ по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

За счет средств федерального бюджета обеспечиваются: финансирование деятельности Президента РФ, федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти; финансирование национальной обороны и государственной безопасности Российской Федерации; государственная поддержка субъектов

хозяйствования, осуществляющих деятельность в приоритетных для Российской Федерации отраслях экономики (капиталоемких, инновационных, стратегических); финансирование деятельности государственных учреждений, обеспечивающих оказание государственных услуг; финансирование международной деятельности в общефедеральных интересах; ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба; финансовая поддержка субъектов РФ и муниципальных образований особого статуса; финансирование выборов и референдумов Российской Федерации; обслуживание государственного долга Российской Федерации; финансирование иных функций органов государственной власти РФ.

Наряду с федеральным бюджетом значительный объем финансовых ресурсов, формируемых в распоряжении органов государственной власти РФ, сосредоточен в бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ.

*Бюджет государственного внебюджетного фонда РФ – фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и предназначенный для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, охрану здоровья и медицинскую помощь.*

Доходы бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ формируются за счет: *налоговых доходов*<sup>1</sup>; *неналоговых доходов* (различных видов страховых взносов; доходов от использования имущества, находящегося в оперативном управлении государственных внебюджетных фондов РФ; денежных взысканий за нарушение законодательства РФ о государственных внебюджетных фондах РФ и др.); *безвозмездных поступлений* (из других бюджетов бюджетной системы РФ, от физических и юридических лиц и др.).

---

<sup>1</sup> Налоговыми доходами бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ до 2010 г. являлись доходы от единого социального налога и налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами. С 2010 г. единый социальный налог заменен страховыми взносами по разным видам страхования, поэтому в состав налоговых доходов бюджетов указанных фондов включаются доходы от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, а также доходы, поступающие в порядке погашения задолженности по единому социальному налогу. С 2011 г. зачисление доходов от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ не предусматривается.

За счет средств бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ осуществляются *расходы*, связанные с реализацией конституционных прав граждан на: социальное обеспечение по возрасту; социальное обеспечение по болезни, инвалидности, в случае потери кормильца, рождения и воспитания детей и в других случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о социальном обеспечении; охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи.

Основной объем финансовых ресурсов органов государственной власти субъектов РФ концентрируется в региональных бюджетах.

*Бюджет субъекта РФ (региональный бюджет)* – фонд денежных средств, находящийся в распоряжении органов государственной власти субъектов РФ и предназначенный для выполнения возложенных на них функций и задач.

Доходы бюджетов субъектов РФ формируются за счет *налоговых доходов, неналоговых доходов, безвозмездных поступлений и других доходов*.

*Налоговыми доходами* бюджетов субъектов РФ являются доходы: от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (налога на прибыль организаций, налога на доходы физических лиц, акцизов по отдельным видам подакцизных товаров и др.); от региональных налогов (транспортного налога, налога на имущество организаций, налога на игорный бизнес); от денежных взысканий за нарушение налогового законодательства РФ по налогам и сборам, подлежащим зачислению в региональный бюджет.

В состав *неналоговых доходов* бюджетов субъектов РФ включаются: доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ (размещения временно свободных средств бюджетов субъектов РФ, перечисления части прибыли государственных унитарных предприятий субъектов РФ после уплаты налогов и иных обязательных платежей и др.); платежи при пользовании природными ресурсами (плата за пользование водными объектами, находящимися в государственной собственности субъектов РФ, и др.); доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства (сборы за выдачу лицензий органами государственной власти субъектов

РФ и др.); доходы от продажи материальных и нематериальных активов (земельных участков, находящихся в государственной собственности субъектов РФ, и др.); административные платежи и сборы; штрафные санкции и средства, полученные в возмещение ущерба, причиненного субъектам РФ (денежные взыскания за нарушение законодательства РФ о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд субъектов РФ и др.).

В бюджеты субъектов РФ могут зачисляться *безвозмездные поступления* из других бюджетов бюджетной системы РФ, от физических и юридических лиц, от международных организаций и правительств иностранных государств.

К *другим доходам* региональных бюджетов относятся доходы от приносящей доход деятельности, осуществляемой бюджетными учреждениями субъектов РФ, и иные доходы, предусмотренные законодательством РФ.

Помимо доходов в бюджеты субъектов РФ зачисляются *поступления из источников финансирования дефицита бюджетов субъектов РФ*.

К *поступлениям из внутренних источников финансирования дефицита бюджетов субъектов РФ* относятся: денежные средства от размещения государственных ценных бумаг субъектов РФ и привлечения кредитов кредитных и международных финансовых организаций в валюте РФ; поступления от продажи определенного имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ; бюджетные кредиты; остатки средств на счетах по учету средств бюджетов субъектов РФ.

Финансирование дефицита бюджетов субъектов РФ может осуществляться также за счет *поступлений из внешних источников финансирования*, в состав которых включаются денежные средства от размещения государственных ценных бумаг субъектов РФ и привлечения кредитов субъектов международного права в иностранной валюте.

Средства, зачисленные в бюджеты субъектов РФ, направляются на осуществление *расходов* по реализации полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

За счет средств бюджетов субъектов РФ обеспечиваются: финансирование деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти субъектов РФ; государственная поддержка приоритетных для региона отраслей экономики (преимущественно сельское хозяйство, пищевая и легкая промышленность); государственная поддержка пригородного (железнодорожного, автомобильного, речного) транспорта; реализация конституционного права граждан на обязательное общее образование, социальную защиту, охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи в государственных учреждениях субъектов РФ; содержание исторических памятников и объектов культурного наследия, находящихся в государственной собственности субъектов РФ; финансовая поддержка муниципальных образований на территории субъектов РФ; финансирование выборов и референдумов субъектов РФ; обслуживание государственного долга субъектов РФ; финансирование иных функций органов государственной власти субъектов РФ.

Помимо бюджетов субъектов РФ финансовые ресурсы, формируемые в распоряжении органов государственной власти субъектов РФ, сосредоточены в бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов.

***Бюджет территориального государственного внебюджетного фонда** – фонд денежных средств, образуемый вне бюджета субъекта РФ и предназначенный для реализации отдельных конституционных прав граждан (в частности, на охрану здоровья и медицинскую помощь).*

*Доходы бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов формируются за счет: **налоговых доходов**<sup>1</sup>; **неналоговых доходов** (доходов от использования имущества, находяще-*

---

<sup>1</sup> До 2010 г. налоговыми доходами бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов выступали доходы от единого социального налога и налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами. С 2010 г. единый социальный налог заменен страховыми взносами, поэтому в состав налоговых доходов бюджетов указанных фондов включаются доходы от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, а также доходы, поступающие в порядке погашения задолженности по единому социальному налогу. С 2011 г. зачисление доходов от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов не предусматривается.

гося в оперативном управлении территориальных государственных внебюджетных фондов; денежных взысканий за нарушение законодательства РФ о территориальных государственных внебюджетных фондах и др.); *безвозмездных поступлений* (из других бюджетов бюджетной системы РФ, от физических и юридических лиц и др.).

Основной объем *расходов* бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов направляется на реализацию территориальных программ обязательного медицинского страхования. Кроме того, за счет средств бюджетов данных фондов финансируются отдельные мероприятия в области здравоохранения, а также деятельность фондов.

Между бюджетами органов государственной власти и бюджетами государственных внебюджетных фондов существуют определенные взаимосвязи, среди которых можно выделить следующие:

- между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ. Например, из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ перечисляются средства в порядке финансовой поддержки (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и др.), возмещения временного недостатка в бюджетных средствах; из бюджетов субъектов РФ в федеральный бюджет могут перечисляться межбюджетные субсидии, средства в счет погашения задолженности по бюджетным кредитам;

- между федеральным бюджетом и бюджетами государственных внебюджетных фондов РФ. Так, из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда РФ перечисляются средства на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению, в бюджет Фонда социального страхования РФ направляются средства на оказание государственной социальной помощи отдельным категориям граждан (подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и др.). Временно свободные денежные средства бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ могут инвестироваться в государственные ценные бумаги РФ, средства от размещения которых поступают в федеральный бюджет;

- между бюджетами субъектов РФ и бюджетами государственных внебюджетных фондов. В частности, из бюджетов субъектов РФ в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования перечисляются средства на обяза-

тельное медицинское страхование неработающего населения. За счет бюджета Пенсионного фонда РФ предоставляются средства бюджетам субъектов РФ на социальную поддержку определенных категорий граждан (Героев Российской Федерации, полных кавалеров ордена Славы и др.). Средства бюджетов субъектов РФ направляются в бюджет Пенсионного фонда РФ на социальные выплаты отдельным категориям граждан (пенсии гражданам, признанным безработными, и др.);

- между бюджетами государственных внебюджетных фондов РФ. Так, из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования предоставляются средства бюджету Фонда социального страхования РФ на оплату медицинской помощи отдельным категориям граждан (женщинам в период беременности и родов и др.);

- между бюджетами государственных внебюджетных фондов РФ и бюджетами территориальных государственных внебюджетных фондов. Например, из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования перечисляются средства на выполнение территориальных программ обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования.

### **11.3. Особенности организации муниципальных финансов**

Основная задача организации муниципальных финансов — обеспечение органов местного самоуправления финансовыми ресурсами в объеме, достаточном для самостоятельного решения вопросов местного значения. Согласно ст. 9 Европейской Хартии местного самоуправления органы местного самоуправления имеют право на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций. Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны их полномочиям. Формирование стабильной финансовой базы органов местного самоуправления является важнейшим направлением финансовой политики государства.

Принадлежность финансовых ресурсов органам местного самоуправления — один из содержательных признаков муниципальных финансов. Мировая практика административно-территориального устройства богата примерами, когда далеко не в каждом местном сообществе<sup>1</sup> создаются представительные органы местного самоуправления. Опыт муниципального строительства в Российской Федерации свидетельствует: на территориях административно-территориальных единиц местного уровня (в частности, отдельных районов) функционируют территориальные органы государственной власти, которые не признаются субъектами бюджетных правоотношений и соответственно не обладают бюджетными полномочиями и не формируют собственные бюджетные ресурсы. Реализация возложенных на них функций осуществляется за счет государственных финансовых ресурсов субъектов РФ. За счет финансовых ресурсов органов местного самоуправления по смете доходов и расходов обеспечивается деятельность органов управления отдельными населенными пунктами, не являющимися муниципальными образованиями и входящими в состав муниципального образования. Таким образом, организация муниципальных финансов «привязана» к муниципальным образованиям, в границах которых осуществляется местное самоуправление.

Зарубежный опыт свидетельствует о многообразии подходов к определению территориальной организации местного самоуправления, когда правами местного самоуправления наделяются различные территориальные образования (города, поселки, сельские населенные пункты, общины и т. п.; районы, округа, кантоны и др.). В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальными образованиями являются поселения, городские округа, муниципальные районы и внутригородские территории городов федерального значения. При этом перечень территориальных единиц, в пределах которых реализуется местное самоуправление, и видов муниципальных образований определен как исчерпывающий и подлежит изменению и дополнению только в рамках федерального законодательства.

---

<sup>1</sup> Местное сообщество — объединение граждан, связанных совместным проживанием на определенной территории, как правило, в границах населенного пункта; основная территориальная единица местного самоуправления.

Многообразие видов муниципальных образований в Российской Федерации позволяет выделять *финансы поселений, городских округов, муниципальных районов и внутригородских муниципальных образований городов федерального значения*. Финансы поселений призваны обеспечить реализацию полномочий органов местного самоуправления поселений по решению вопросов местного значения, закрепляемых за поселениями и передаваемых органами местного самоуправления муниципальных районов. За счет финансовых ресурсов органов местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) обеспечивается решение вопросов местного значения, отнесенных к ведению муниципальных районов (городских округов), а также реализуются полномочия местного самоуправления, переданные органами местного самоуправления поселений, и государственные полномочия, делегированные органами государственной власти РФ и субъектов РФ.

Необходимость разделения государственных и муниципальных финансов продиктована обособленным положением органов местного самоуправления в системе органов власти. В своей деятельности органы местного самоуправления обеспечивают реализацию права граждан на самостоятельное и под свою ответственность решение всех вопросов местного значения, определенных федеральным законодательством.

Статья 12 Конституции РФ гарантирует, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Это предусматривает, что органы местного самоуправления имеют право на формирование собственных финансовых ресурсов и самостоятельный выбор направлений и форм использования денежных средств. Запрет на произвольное отчуждение финансовых ресурсов органов местного самоуправления дополняется гарантией передачи органам местного самоуправления дополнительных финансовых ресурсов в порядке обеспечения делегируемых им государственных полномочий.

Самостоятельность местного самоуправления подкрепляется организационным обособлением органов местного самоуправления от органов государственной власти. В соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это предопределяет самостоятельность установления муниципальным образованием структуры органов управления местными финансами, форм их

взаимодействия, полномочий конкретных органов и их должностных лиц. Федеральное законодательство предусматривает меры по защите органов местного самоуправления, в том числе органов управления местными финансами от вмешательств в их деятельность со стороны органов государственной власти.

Следуя Конституции РФ, неотъемлемым признаком местного самоуправления является самостоятельное формирование местных бюджетов<sup>1</sup>.

*Бюджет муниципального образования (местный бюджет) – фонд денежных средств, находящийся в распоряжении органов местного самоуправления и обеспечивающий решение вопросов местного значения.*

Местные бюджеты – центральное звено местных финансов, в котором мобилизуется основная часть финансовых ресурсов муниципальных образований и за счет средств которого финансируются основные потребности местного сообщества.

Местные бюджеты находятся в собственности муниципальных образований и утверждаются муниципальными правовыми актами представительных органов местного самоуправления.

Формирование местных бюджетов осуществляется посредством мобилизации *налоговых доходов, неналоговых доходов, безвозмездных поступлений, других доходов* местных бюджетов.

*Налоговые доходы* местных бюджетов образуют доходы: от федеральных налогов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (налога на доходы физических лиц, единого сельскохозяйственного налога и др.); от местных налогов (земельного налога, налога на имущество физических лиц); от денежных взысканий за нарушение налогового законодательства РФ по налогам, подлежащим зачислению в местный бюджет. Зачисление доходов от федеральных и местных налогов осуществляется в соответствии с федеральным законодательством. Кроме того, в местные бюджеты могут поступать доходы от федеральных, региональных и местных налогов, передаваемые органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления муниципальных районов (для бюджетов

---

<sup>1</sup> Согласно ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

поселений). Зачисление данных доходов в местные бюджеты осуществляется в соответствии с законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами представительных органов местного самоуправления муниципальных районов.

В качестве *неналоговых доходов* в местные бюджеты зачисляются: доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности (дивиденды по акциям, находящимся в муниципальной собственности, и др.); платежи при пользовании природными ресурсами (плата за негативное воздействие на окружающую среду и др.); доходы от оказания платных услуг или компенсации затрат муниципального образования (сбор за выдачу органами местного самоуправления лицензий на розничную продажу алкогольной продукции и др.); доходы от продажи материальных и нематериальных активов; административные платежи и сборы; штрафные санкции и возмещение ущерба муниципальным образованиям (денежные взыскания за нарушение лесного законодательства РФ в части лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, и др.).

В местные бюджеты зачисляются *безвозмездные поступления* из других бюджетов бюджетной системы РФ, от физических и юридических лиц.

К *другим доходам* местных бюджетов относятся доходы от приносящей доход деятельности, осуществляемой муниципальными бюджетными учреждениями, и иные доходы, предусмотренные законодательством РФ.

Сбалансированность бюджетов муниципальных образований обеспечивается органами местного самоуправления за счет следующих видов *поступлений из источников финансирования дефицита местных бюджетов*: поступлений от размещения муниципальных ценных бумаг; кредитов кредитных организаций; бюджетных кредитов; поступлений от продажи определенного имущества, находящегося в муниципальной собственности, включая поступления от продажи акций, находящихся в собственности муниципального образования. На финансирование дефицита местного бюджета могут быть направлены остатки средств на счетах по учету средств местных бюджетов.

Согласно основному назначению муниципальных финансов — финансовому обеспечению полномочий органов местного самоуправления, средства местных бюджетов направляют-

ся на осуществление *расходов*: по решению вопросов местного значения, находящихся в компетенции органов местного самоуправления данного муниципального образования; по реализации делегированных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий; по осуществлению полномочий, делегированных другими органами местного самоуправления.

*Первая группа расходов* – по удовлетворению основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципального образования, включает расходы по:

- реализации конституционных прав граждан на обязательное общее образование, социальную защиту, охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи в муниципальных учреждениях;

- обеспечению условий жизнедеятельности муниципального образования в целом (на охрану общественного порядка, благоустройство и озеленение территорий, вывоз и переработку бытовых отходов и мусора и т.п.);

- осуществлению местного самоуправления (на проведение муниципальных выборов и местных референдумов, на содержание органов местного самоуправления);

- обслуживанию муниципального долга.

*Вторая группа* включает расходы по финансовому обеспечению полномочий, составляющих компетенцию органов государственной власти РФ и субъектов РФ и переданных ими органам местного самоуправления одновременно, на определенный срок либо бессрочно. Традиционно делегирование органам местного самоуправления государственных полномочий рассматривается как инструмент децентрализации государственной власти, способствующий повышению эффективности государственного управления на местном уровне, исходя из интересов населения и с учетом местных традиций.

Финансовое обеспечение органами местного самоуправления делегируемых им отдельных государственных полномочий предполагает соблюдение условий:

- объем расходов местных бюджетов на осуществление делегируемых полномочий не может превышать величину средств, полученных от органов государственной власти в счет обеспечения таких полномочий;

- условия и порядок дополнительного использования собственных доходов местных бюджетов для финансирования делегируемых государственных полномочий подлежит регламентации в уставе муниципального образования;

- порядок расходования органами местного самоуправления средств на осуществление делегируемых государственных полномочий устанавливается соответственно федеральными органами государственной власти или органами государственной власти субъектов РФ.

Выделение *третьей группы расходов* обусловлено правом органов местного самоуправления муниципальных районов на делегирование части своих полномочий органам местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав данного муниципального района, и напротив – передачей органами местного самоуправления поселений части своих полномочий в пользу муниципальных районов.

Финансовое обеспечение органами местного самоуправления делегируемых им полномочий по решению вопросов местного значения, находящихся в ведении других муниципальных образований, осуществляется на основе соглашения органов местного самоуправления и в пределах средств, полученных в порядке компенсации дополнительных расходов.

Органы местного самоуправления могут инвестировать средства местных бюджетов в уставные капиталы организаций, предоставлять бюджетные кредиты на финансирование временных кассовых разрывов других бюджетов. Размещение средств местных бюджетов на банковских депозитах федеральным законодательством не допускается.

Наряду с местными бюджетами экономическую основу местного самоуправления могут составлять бюджеты муниципальных внебюджетных фондов, являющиеся самостоятельным звеном муниципальных финансов.

*Бюджет муниципального внебюджетного фонда – фонд денежных средств, образуемый вне бюджета муниципального образования и предназначенный для реализации отдельных потребностей местного сообщества (обеспечение природоохранных мероприятий, охраны памятников истории и культуры и др.).*

Функционирование бюджетов муниципальных внебюджетных фондов основано на целевой направленности в формировании

финансовых ресурсов, когда мобилизация денежных средств осуществляется с учетом заранее обозначенных и конкретизированных направлений их использования.

В Российской Федерации формирование бюджетов муниципальных внебюджетных фондов осуществлялось до 1994 г. Право органов местного самоуправления на образование бюджетов муниципальных внебюджетных фондов было сформулировано в Законе РСФСР от 06.07.1991 №1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР». Необходимость формирования бюджетов муниципальных внебюджетных фондов была продиктована стремлением обеспечить концентрацию финансовых средств на приоритетных для муниципального образования задачах или особо значимых программах; использовать целевую направленность отдельных видов доходов; гарантировать выполнение определенных расходных обязательств независимо от результатов исполнения местных бюджетов; повысить оперативность управления финансовыми ресурсами. Между тем бюджеты муниципальных внебюджетных фондов не позволили органам местного самоуправления добиться эффективного и рационального использования средств, что было обусловлено рядом факторов:

- ограниченностью финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов местного самоуправления;
- многоканальностью финансирования одних и тех же расходов;
- несоразмерностью закрепляемых источников доходов с объемом средств, требуемых для реализации программ;
- отказом от использования свободных остатков средств бюджетов муниципальных внебюджетных фондов на финансирование дефицита местных бюджетов;
- несовершенством организации учета и контроля за формированием и использованием средств бюджетов данных фондов.

Как следствие, одни бюджеты муниципальных внебюджетных фондов были упразднены, а другие консолидированы в местных бюджетах.

Современное федеральное законодательство не допускает формирования в Российской Федерации бюджетов муниципальных внебюджетных фондов. Финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет средств местных бюджетов.

### ***Контрольные вопросы***

1. Каково экономическое содержание государственных и муниципальных финансов?
2. Чем обусловлена необходимость существования государственных и муниципальных финансов?
3. Какие факторы влияют на организацию государственных и муниципальных финансов?
4. Каков состав финансовых ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления?
5. Каковы источники финансовых ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления?
6. В чем различия между бюджетами и внебюджетными фондами?
7. Что такое государственные и муниципальные доходы?
8. Что такое государственные и муниципальные расходы?
9. Каковы особенности организации государственных и муниципальных финансов в Российской Федерации?

### ***Задания для самостоятельной работы***

1. Проанализируйте структуру и динамику доходов и расходов федерального бюджета за последние пять лет.
2. Проведите анализ структуры и динамики доходов и расходов региональных бюджетов за последние пять лет.
3. Проведите анализ структуры и динамики доходов и расходов местных бюджетов за последние пять лет.

---

## Глава 12

# БЮДЖЕТЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### 12.1. Бюджет и его влияние на социально-экономические процессы

В результате длительных и серьезных исследований сущности бюджета и его влияния на общественное воспроизводство признано, что бюджет не может быть определен однозначно, поскольку данный термин используется в разных значениях и отражает разные явления. По экономической сущности бюджет — это совокупность объективно существующих денежных отношений, по материальному воплощению — фонд денежных средств, по организационной форме — финансовый документ, утверждаемый в форме закона<sup>1</sup>.

При всем многообразии взглядов разных экономистов на сущность бюджетных отношений<sup>2</sup> общим для них является то, что данные отношения признаются частью объективно существующих финансовых отношений и соответственно обладают основными их признаками: денежным и распределительным характером. Отличительные черты бюджетных отношений, позволяющие их выделить из общей системы финансовых отношений, следует

---

<sup>1</sup> См.: Финансово-кредитный экономический словарь / под общ. ред. А.Г. Грязновой. — М.: Финансы и статистика, 2002. — С. 112–113.

<sup>2</sup> См.: Финансы: учебник / под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти. — М.: Юрайт, 2002. — С. 151; Финансы: учебник / В.М. Родионова, Ю.Я. Вавилов, Л.И. Гончаренко и др.; под ред. В.М. Родионовой. — М.: Финансы и статистика, 1993. — С. 234; Финансы: / учебник под ред. Л.А. Дробозиной. — М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999. — С. 109; Финансы: учебник / под ред. А.М. Ковалевой. — М.: Финансы и статистика, 2001. — С. 31; Годин А.М., Максимова Н.С., Подпорина И.В. Бюджетная система Российской Федерации: учебник. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2003. — С. 14.

искать в характере распределительных отношений, составе участников и особом назначении данных отношений, а также в их материальном воплощении.

Специфика бюджетных отношений определяется тем, что они представлены в основном перераспределительными отношениями, т.е. связанными с дальнейшим распределением первичных доходов, сформированных в результате первичного распределения валового внутреннего продукта (прибыли, заработной платы, доходов от собственности и т.д.). Результатом такого перераспределения является формирование финансовых ресурсов органов государственной власти и органов местного самоуправления в виде доходов, поступлений и денежных накоплений. Данные органы, на которые общество возлагает удовлетворение общественных потребностей, являются обязательными участниками бюджетных отношений, благодаря чему последние легко вычлняются из совокупности финансовых отношений.

Бюджетные отношения выполняют особое назначение – распределяют валовой внутренний продукт, доходы от внешнеэкономической деятельности и часть национального богатства с целью предоставления органам государственной власти и органам местного самоуправления финансовых ресурсов. При этом финансовые ресурсы, являющиеся материальными носителями бюджетных отношений, формируются и используются в фондовой форме – в форме фондов денежных средств, создаваемых соответствующими органами власти либо органами местного самоуправления и используемых ими для удовлетворения общественных потребностей<sup>1</sup>.

Последние могут быть сгруппированы и представлены следующими видами потребностей в:

- оказании услуг общественного сектора экономики, и прежде всего услуг образования, здравоохранения, культуры и других услуг отраслей социальной сферы;

---

<sup>1</sup> Под общественными потребностями понимаются потребности всех экономических субъектов (органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий и организаций, а также граждан), удовлетворение которых возложено на органы государственной власти и органы местного самоуправления. В экономической литературе чаще используется термин «общегосударственные потребности», с которым можно согласиться только при условии, что под ними понимаются не только потребности государства в лице органов власти и местного самоуправления, но и потребности других экономических субъектов.

- расширении общественного производства;
- регулировании межотраслевых и территориальных пропорций развития экономики;
- содержании органов государственной власти и органов местного самоуправления, судебной власти, органов правопорядка, обеспечения безопасности и обороноспособности государства.

Таким образом, в системе общественных потребностей выделяются как потребности самих органов государственной власти и местного самоуправления, связанные с их содержанием, так и потребности субъектов хозяйствования и отдельных граждан. Соотношение отдельных групп потребностей зависит от уровня экономического развития страны, приоритетов, целей и задач экономической и финансовой политики.

Исходя из вышеизложенного *бюджетные отношения представляют собой совокупность денежных отношений, возникающих между органами государственной власти и местного самоуправления, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами, — с другой, по поводу перераспределения валового внутреннего продукта, доходов от внешнеэкономической деятельности и части национального богатства, с целью образования фондов денежных средств, формируемых органами государственной власти и местного самоуправления и используемых ими на удовлетворение общественных потребностей в рамках возложенных на данные органы функций и задач.*

В некоторых учебных изданиях<sup>1</sup> бюджетные отношения трактуются как отношения, связанные с формированием и использованием централизованного фонда денежных средств. Ранее этот термин соответствовал организационно-правовой форме существования бюджета в виде единого (консолидированного) фонда, утверждаемого в форме закона. После образования Российской Федерации в условиях разделения единого бюджетного фонда по уровням власти правомернее говорить о том, что бюджетные отношения материализуются не в едином централизованном фонде, а в совокупности фондов денежных средств, формируемых соответствующими органами государственной власти и органами местного самоуправления. Для определе-

---

<sup>1</sup> См., например: Финансы / под ред. М.В.Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти. — С. 151; Финансы / под ред. А.М. Ковалевой. — С. 31; Годин А.М., Максимова Н.С., Подпорина И.В. Бюджетная система Российской Федерации. — С. 14.

ния *любого из этих фондов*, абстрагируясь от уровня управления (федерального, регионального или местного), на котором они формируются, правомерно использовать термин «бюджетный фонд», который является материальным воплощением бюджетных отношений.

*Бюджетный фонд* – это обособленная часть стоимости валового внутреннего продукта, доходов от внешнеэкономической деятельности и части национального богатства, концентрируемая в распоряжении соответствующего органа государственной власти и органа местного самоуправления и используемая для выполнения функций и задач, отнесенных к его компетенции. Таким образом, формирование бюджетных фондов происходит путем вычленения из стоимости валового внутреннего продукта и других объектов распределения и последующей концентрации<sup>1</sup> части денежных средств в распоряжении органов власти и местного самоуправления для удовлетворения общественных потребностей.

Признание объективной необходимости концентрации ресурсов в распоряжении соответствующих органов власти и местного самоуправления, в свою очередь, требует определения *разумных масштабов такой концентрации*. Отсутствие понимания этого положения при определении целей, задач и направлений бюджетной политики может привести к двум крайностям. Постоянно возрастающие общественные потребности требуют адекватного увеличения бюджетных фондов. Однако излишне высокий уровень концентрации средств в руках государства вызывает чрезмерное изъятие доходов у субъектов хозяйствования и как следствие уклонение от налогообложения, снижение заинтересованности предприятий и организаций в увеличении накоплений и развитии, что в перспективе может привести к уменьшению объекта бюджетного распределения (в основном валового внутреннего

---

<sup>1</sup> Использование термина «концентрация средств» нам представляется более оправданным, чем использование термина «централизация средств» в силу аргументов, высказанных ранее против применения термина «централизованный фонд денежных средств». В противном случае под термином «централизация средств» ошибочно может пониматься процесс сосредоточения бюджетных средств в распоряжении центральных органов власти страны (применительно к РФ – в федеральном бюджете). В таком же значении понимается и централизация доходов в бюджеты вышестоящих уровней, предусмотренная ст. 39 Бюджетного кодекса РФ.

продукта) и снижению доходной базы бюджетов. В то же время уменьшение размеров бюджетных изъятий путем резкого снижения налогового бремени (целью которого является создание наиболее благоприятных условий хозяйствования экономическим субъектам для обеспечения экономического роста) может привести к необходимости пересмотра системы общественных потребностей в ущерб малообеспеченным слоям населения, занятым в социальной сфере, росту социальной напряженности, замедлению темпов роста научно-технического прогресса, снижению воспроизводства квалифицированных кадров и, в конечном итоге, к сокращению темпов экономического роста.

Сложность определения разумных масштабов концентрации средств обусловлена, с одной стороны, количественной ограниченностью объекта распределения и, с другой стороны, внутренней противоречивостью экономических интересов всех экономических субъектов (органов власти, организаций, граждан). Особенно остро стоит эта проблема в странах с переходной экономикой ввиду недостаточно стабильного роста валового внутреннего продукта, в условиях которого формирование и разделение «бюджетного пирога»<sup>1</sup> в интересах всех экономических субъектов становятся практически неразрешимой задачей. Поэтому возникающие противоречия могут быть сняты только на основе установления экономически обоснованных пропорций и методов распределения финансовых ресурсов между всеми субъектами бюджетных отношений. При этом сложность выработки механизма бюджетного распределения обусловлена необходимостью решения двух основных (часто взаимоисключающих) задач: увеличения доходной базы бюджетов для удовлетворения потребностей общества и создания условий для роста накоплений субъектов хозяйствования путем стимулирования их материальной заинтересованности в увеличении доходов.

К основным факторам, влияющим на уровень концентрации в распоряжении органов власти и местного самоуправления финансовых ресурсов, относятся следующие: уровень развития экономики (обобщающими показателями которого являются не только темпы экономического роста, но и абсолютная величина валового внутреннего продукта); цели и задачи бюджетной политики, определяющие приоритетные направления распределения

---

<sup>1</sup> Этот образный термин встречается в зарубежных источниках.

бюджетных средств в пользу отдельных отраслей экономики и территорий; исторические и национальные традиции. Сочетанием этих факторов определяется конкретный объем бюджетных средств, формируемых в распоряжении всех органов государственной власти и местного самоуправления. Размер бюджетных фондов определяется в процессе бюджетного планирования, что предъявляет высокие требования к обоснованности определения бюджетных показателей на основе составления многовариантных расчетов бюджета с учетом научно обоснованной потребности в средствах субъектов хозяйствования, необходимости повышения эффективности и результативности предусмотренных бюджетных расходов.

Бюджет как совокупность денежных отношений оказывает огромное влияние на общественное воспроизводство. *Регулирующая роль бюджета* заключается в его возможности изменять воспроизводственные, отраслевые и территориальные пропорции развития экономики, регулировать темпы развития отдельных сфер и отраслей для достижения основных задач и целей финансовой политики. Бюджет влияет на экономические и социальные процессы через соответствующие группы бюджетных отношений — доходы бюджета и расходы бюджета. Однако доходы и расходы бюджета выступают в роли регулятора социально-экономических процессов не автоматически, а через осуществляемую государством бюджетную политику, являющуюся органической составной частью финансовой политики. При этом цели и задачи бюджетной политики реализуются благодаря созданию адекватного этим целям *бюджетного механизма*, который позволяет облечь объективно существующие отношения в организационные формы мобилизации доходов в бюджет и осуществления расходов. Бюджетный механизм определяет методы мобилизации доходов, виды доходов бюджета, порядок их исчисления и взимания, формы бюджетных расходов, принципы и порядок предоставления бюджетных средств, формы межбюджетного перераспределения средств.

*Доходы бюджета* представляют собой часть бюджетных отношений, связанных с формированием фондов денежных средств, находящихся в распоряжении органов государственной власти и местного самоуправления. Основное назначение доходов бюджета состоит в создании устойчивой финансовой базы для выполнения органами власти и органами местного самоуправления своих

задач. Вместе с тем доходы бюджета являются одним из важнейших методов государственного регулирования социально-экономических процессов через установление форм финансовых взаимоотношений с субъектами хозяйствования, которые бы стимулировали устойчивые темпы экономического развития и рост накоплений. Используя те или иные формы бюджетных изъятий, государство влияет на совокупное потребление, перераспределяя денежные ресурсы между отдельными социальными группами, а также изменяет структуру накоплений субъектов хозяйствования.

Переход к рыночным отношениям обусловил преимущественное использование налоговых методов изъятия доходов в бюджет, регулируемых нормами права<sup>1</sup>. Они призваны, с одной стороны, обеспечивать органы государственной власти и органы местного самоуправления объемом денежных средств, достаточных для выполнения возложенных на них функций и задач, а с другой – регулировать объем средств, остающихся в распоряжении субъектов хозяйствования, достаточный для нормального воспроизводственного процесса, обеспечивающего высокий уровень накоплений. Это, в свою очередь, создает условия для увеличения валового внутреннего продукта и роста государственных доходов. Эффективность применяемых налоговых методов изъятия зависит от выбора состава налогов, входящих в налоговую систему страны, их соотношения, изменения размера ставок налогов, их дифференциации, обоснованности применяемых правил определения налогооблагаемой базы, применения налоговых льгот.

Так, изменение соотношения между прямым и косвенным налогообложением позволяет перемещать налоговое бремя между различными категориями налогоплательщиков (юридическими или физическими лицами). Оптимальное соотношение центральных и местных налогов обеспечивает разграничение налогов по звеньям бюджетной системы с целью создания во всех бюджетах доходной базы, адекватной выполняемым органами власти всех уровней возложенных на них функций и задач. Изменение ставок налогов (их повышение или снижение), как и сужение или

---

<sup>1</sup> В условиях административно-командной системы управления экономикой изъятие налоговых и неналоговых доходов в бюджет осуществлялось преимущественно на основе подзаконных актов, регулирующих ставки и порядок исчисления обязательных платежей.

расширение налогооблагаемой базы, оказывает прямое влияние как на уровень налоговых изъятий у субъектов хозяйствования, так и на совокупное налоговое бремя в стране, что в свою очередь стимулирует или тормозит развитие общественного производства. Применение налоговых льгот, с одной стороны, способствует ускоренному обновлению производственного потенциала, развитию научно-технического прогресса, стимулирует рост производства, а, с другой стороны, нарушает принцип равенства налогоплательщиков, создает основу для уклонения от налогов и, главное, не обеспечивает достижение целей, ради которых эти льготы предусмотрены. Исходя из этого стимулирующее воздействие налогового механизма достигается только при полной взаимоувязке всех его элементов и их направленности на достижение заявленных целей и задач налоговой политики.

*Расходы бюджета* представляют собой часть бюджетных отношений, связанных с распределением и использованием фондов денежных средств, находящихся в распоряжении органов государственной власти и местного самоуправления. Основное назначение расходов – обеспечить выполнение органами государственной власти и местного самоуправления возложенных на них функций и задач. Вместе с тем расходы бюджета могут активно воздействовать на общественное воспроизводство. Бюджетные расходы служат фактором, влияющим как на совокупный спрос, так и на совокупное предложение. Стимулирование совокупного предложения осуществляется через бюджетное субсидирование и бюджетное кредитование субъектов хозяйствования, через размещение государственных (муниципальных) заказов на поставку товаров (работ и услуг) для государственных нужд. При этом финансовая политика, направленная на стимулирование совокупного предложения, а значит, и производства валового внутреннего продукта, создает предпосылки для дальнейшего увеличения бюджетных расходов. Влияние расходов бюджета на совокупный спрос обеспечивается посредством прямых бюджетных инвестиций, социальных трансфертов нуждающимся категориям населения, финансирования производства общественных благ. Тем самым уровень бюджетных расходов свидетельствует о степени участия государства в экономической деятельности общества и в обеспечении общеэкономического равновесия.

Влияние бюджетных расходов на социально-экономические процессы осуществляется как через приоритетное финансиرو-

ние отдельных отраслей экономики, определяющих перспективное развитие экономики, науки и научно-технического прогресса, так и через выбор адекватных форм бюджетного финансирования, нацеленных на повышение эффективности использования предоставленных бюджетных средств. Так, формы финансирования коммерческих организаций в виде субсидий нацелены на предоставление средств для осуществления целевых расходов, при этом финансируются затраты, связанные в основном с расширением производства, его модернизацией, развитием наукоемких производств и промышленной инфраструктуры. Данная форма финансирования заменила применявшиеся ранее дотации на покрытие убытков коммерческих организаций. Эффективность применения формы финансирования бюджетных учреждений в виде ассигнований на обеспечение выполнения их функций, предусматривающее покрытие всех затрат данных учреждений, достигается только при условии обоснованного определения собственником заданий по предоставлению государственных (муниципальных) услуг, ориентированных на результаты деятельности (а не на затраты), и применения научно обоснованных норм расходов. Перспективной формой бюджетного финансирования является предоставление бюджетных средств коммерческим и некоммерческим организациям в рамках целевых программ на конкурсной основе, что обеспечивает большую увязку выделяемых бюджетных средств с ожидаемыми результатами, заявленными на стадии бюджетного планирования.

Бюджетный фонд как форма материализации бюджетных отношений организован в виде баланса доходов и расходов. По своему материальному воплощению доходы бюджета представляют собой денежные средства, поступающие в бюджеты соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления, а расходы бюджета — денежные средства, предоставляемые из бюджета на выполнение органами государственной власти и местного самоуправления возложенных на них функций и задач. При превышении расходов над доходами фонд балансируется поступлениями из источников финансирования дефицита бюджета. Состав, группировка и характеристики отдельных видов доходов и расходов, а также источники покрытия дефицита рассматриваются в последующих параграфах данной главы.

Показатели доходов и расходов весьма разнообразны, поэтому необходима их классификация. В соответствии с Бюджетным

кодексом РФ *бюджетная классификация Российской Федерации* представляет собой группировку доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемую для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности и обеспечивающую сопоставимость показателей бюджетов. Бюджетная классификация Российской Федерации включает: классификацию доходов бюджетов; классификацию расходов бюджетов; классификацию источников финансирования дефицитов бюджетов; классификацию операций публично-правовых образований (классификацию операций сектора государственного управления). Утверждение бюджетной классификации Российской Федерации Бюджетным кодексом РФ определяет ее правовое значение, заключающееся в обязательности применения единой группировки показателей любого бюджета, что обеспечивает одинаковую структуру бюджетного фонда независимо от уровня (федерального, регионального, местного), на котором он формируется.

Бюджетный фонд является разновидностью финансового фонда, поэтому он обладает всеми чертами, характерными для финансовых фондов: обособленным характером и самостоятельностью функционирования, целевым назначением, сбалансированностью, правовой регламентацией порядка образования и использования.

Обособленный характер бюджетного фонда проявляется в результате вычленения из стоимости валового внутреннего продукта и других объектов распределения (доходов от внешнеэкономической деятельности и части национального богатства) и концентрации части финансовых ресурсов в распоряжении органов государственной власти и местного самоуправления. При этом он начинает функционировать самостоятельно, порядок его формирования, утверждения и использования регламентируется органами представительной и исполнительной власти и органами местного самоуправления в соответствии с нормативно-правовыми актами.

Бюджетный фонд создается для достижения определенных целей, которые могут трактоваться в узком и широком смысле. В широком смысле целью создания бюджетного фонда является удовлетворение общественных потребностей, возложенных на органы государственной власти и местного самоуправления. В то же время в ходе бюджетного планирования определяются и

более узкие цели, которые находят отражение в функциональной и экономической структуре расходов бюджетов.

Как и любой другой финансовый фонд, бюджетный фонд должен быть сбалансирован, однако сбалансированность может быть достигнута не только за счет равенства доходов и расходов, но и главным образом путем использования государственных или муниципальных заимствований. В этом случае сбалансированность бюджета предполагает необходимость достижения соответствия планируемых расходов суммарному объему доходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов.

Наряду с наличием общих черт, характерных для всех финансовых фондов, бюджетный фонд обладает еще одной специфической чертой – исключительной *мобильностью в процессе его формирования и использования* или *маневренностью*<sup>1</sup>. Мобильность бюджетного фонда достигается: соблюдением принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджета, принципа единства кассы, образованием и использованием различных видов бюджетных резервов, бюджетных кредитов, возможностью внесения изменений в утвержденные бюджетные назначения.

*Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджета* означает, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования его дефицита, за исключением субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, средств целевых иностранных кредитов (заимствований), добровольных взносов, пожертвований, средств самообложения граждан и в других случаях, определенных Бюджетным кодексом Российской Федерации. Соблюдение этого принципа обеспечивает возможность свободного распределения бюджетных средств по любым направлениям расходов в ходе формирования бюджета, а также бесперебойное финансирование расходов, определенных Федеральным законом о бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

*Принцип единства кассы*, предусмотренный Бюджетным кодексом РФ как один из основных принципов исполнения бюджетов,

---

<sup>1</sup> См.: Родионова В.М. Государственный бюджет СССР и его роль в сбалансированном развитии экономики. – М.: Финансы и статистика, 1985. – С. 122.

означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых за пределами территории соответственно Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации. Соблюдение этого принципа позволяет консолидировать все доходы и поступления на счете и направлять их бюджетополучателям исходя из утвержденных бюджетных назначений.

*Бюджетные резервы* обеспечивают устойчивость и мобильность бюджетного фонда. Под ними понимается обособленная часть средств бюджетов, предназначенных для обеспечения бесперебойного финансирования как запланированных, так и непредвиденных расходов, возникших внезапно и имеющих чрезвычайный или случайный характер. Необходимость создания бюджетных резервов связана с возможными ошибками и просчетами, допущенными в ходе бюджетного планирования, особенно в части планирования трудно предсказуемых основных показателей социально-экономического развития (темпов экономического роста, динамики валютного курса, уровня инфляции, уровня цен на энергоносители и др.); необходимостью ликвидации возникающих диспропорций в процессе исполнения бюджета, а также непредвиденными расходами. Бюджетные резервы используются при невыполнении доходов бюджета и для возмещения ущерба, причиненного стихийными бедствиями, а также для покрытия временных кассовых разрывов.

Основными видами бюджетных резервов являются: резервный фонд Правительства Российской Федерации, резервные фонды высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и резервные фонды местной администрации; резервный фонд Правительства РФ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий; резервный фонд Президента РФ; оборотная кассовая наличность; остатки на счетах по учету средств бюджета, образовавшиеся на начало текущего финансового года. Различные виды бюджетных резервов имеют разное функциональное назначение. Резервные фонды исполнительных органов государственной (местных администраций), а также остатки на счетах по учету средств бюджета используются в основном на финансирование дополнительных расходов, возникающих в процессе исполнения бюджетов. Обо-

ротная кассовая наличность<sup>1</sup>, образуемая при составлении бюджета за его рамками за счет остатка на счетах по учету средств бюджета на начало планируемого года, используется для покрытия временных кассовых разрывов, т.е. при недостаточности в определенный период текущего финансового года на едином счете бюджета денежных средств для осуществления кассовых выплат из бюджета. Таким образом, она используется временно и должна быть восстановлена до конца финансового года.

Бюджетные кредиты используются для покрытия временных кассовых разрывов в случае недостаточности средств оборотной кассовой наличности. Они предоставляются на срок до одного года и обязательно должны быть погашены в течение текущего финансового года.

Предусмотренная бюджетным законодательством *возможность внесения изменений в утвержденные бюджетные назначения* позволяет обеспечить финансирование мероприятий, предусмотренных бюджетом, в рамках фактически поступивших бюджетных доходов, создать правовые основания для осуществления дополнительных расходов, не предусмотренных бюджетом, а также обеспечить перераспределение бюджетных средств в ходе исполнения бюджета.

Мобильность бюджетного фонда проявляется как в процессе формирования, так и при его использовании. Например, мобильность в ходе формирования бюджетного фонда проявляется в отсутствии закрепления определенных расходов за соответствующими доходами и источниками финансирования дефицита бюджета, что позволяет уже при формировании бюджета маневрировать доходами, направляя их на осуществление расходов, определенных приоритетными, в соответствии с целями и задачами бюджетной политики. Другим инструментом обеспечения мобильности бюджетного фонда в ходе бюджетного планирования является использование оборотной кассовой наличности и бюджетных кредитов.

Необходимость обеспечения мобильности бюджетного фонда в ходе его использования связана с тем, что фактически достиг-

---

<sup>1</sup> Данный вид резерва не предусмотрен действующим законодательством, но активно используется органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления для сбалансирования доходов и расходов соответственно региональных и местных бюджетов при поквартальном распределении.

нутые в течение бюджетного года показатели (темпы экономического роста, уровень инфляции, величина доходов и поступлений из источников финансирования дефицита) отклоняются от предусмотренных в бюджете. В ходе исполнения бюджета мобильность обеспечивается соблюдением принципа единства кассы, использованием всех видов резервов, включая оборотную кассовую наличность, бюджетных кредитов, внесением изменений в бюджетные назначения. Тем самым отдельные инструменты (например, бюджетные кредиты и оборотная кассовая наличность) обеспечивают мобильность бюджетного фонда и при его формировании, и при его использовании.

Высокая степень концентрации финансовых ресурсов в бюджетных фондах<sup>1</sup> и присущие этим фондам отличительные черты позволяют бюджету выполнять свое общественное назначение — обеспечивать органы государственной власти и местного самоуправления денежными средствами, необходимыми для выполнения возложенных на них функций и задач с целью удовлетворения общественных потребностей.

## 12.2. Бюджетная система государства, принципы ее построения

*Бюджетная система* любого государства представляет собой совокупность бюджетов государственно-территориальных и административно-территориальных образований, находящихся в определенной взаимосвязи друг с другом на основе принципов, установленных законодательством. Состав бюджетов, входящих в бюджетную систему, и формы их взаимосвязей зависят от типа государственного устройства страны (федеративного или унитарного). Последнее определяет административно-территориальное деление страны, уровни государственной власти и соответствующие им органы государственной власти, основы разграничения полномочий между ними.

Как и любая система, представляющая совокупность элементов, находящихся в определенной взаимосвязи, бюджетная система состоит из отдельных элементов — видов бюджетов и уровней

---

<sup>1</sup> В современных условиях через бюджеты всех уровней бюджетной системы перераспределяется  $\frac{1}{4}$  валового внутреннего продукта.

бюджетной системы. *Вид бюджета* означает форму образования и расходования финансовых ресурсов определенного органа государственной власти или органа местного самоуправления. Совокупность определенных видов бюджета, соответствующих определенному уровню государственной власти или местного самоуправления, представляет собой *уровень* или *звено бюджетной системы*. Число уровней бюджетной системы определяется типом государственного устройства. Бюджетная система унитарного государства состоит из двух уровней, представленных бюджетом центрального органа власти и местными бюджетами, бюджетная система федеративного государства – из трех уровней, представленных бюджетом федерального органа власти, бюджетами субъектов федерации и местными бюджетами. Верхний уровень бюджетных систем и федеративного, и унитарного государства представлен всегда одним видом бюджета, а нижние – многочисленными видами бюджетов, определяемыми особенностями государственного устройства той или иной страны с учетом конкретных видов государственных муниципальных образований внутри нее.

Современная бюджетная система Российской Федерации складывалась под воздействием исторических условий формирования российского государства. До 1991 г. бюджетная система СССР (одной из союзных республик которого была РСФСР) объединяла союзный бюджет, государственные бюджеты 15 союзных республик (включавшие республиканские бюджеты союзных республик, государственные бюджеты автономных республик и местные бюджеты) и бюджет государственного социального страхования. Единый Государственный бюджет СССР, который консолидировал все вышеперечисленные бюджеты (по принципу «собранной матрешки», когда каждый нижестоящий бюджет включался в качестве составной части в вышестоящий бюджет), утверждался высшим законодательным органом страны – Верховным Советом СССР. Тем самым при утверждении Государственного бюджета СССР утверждался объем доходов и расходов всех нижестоящих бюджетов. Вместе с тем после принятия единого бюджета страны каждый представительный орган власти (республики, края, области, города, района и т.д.) принимал своими законами или решениями соответствующий *консолидированный бюджет* (бюджет республики, бюджет края, бюджет области и т.д.).

Таким образом, бюджетная система страны до образования Российской Федерации как суверенного государства строилась на

двух основных *принципах* — единства и демократического централизма, которые были провозглашены в законах, регулирующих бюджетные права СССР, союзных и автономных республик, местных Советов народных депутатов. *Единство* бюджетной системы предполагало прежде всего составление и утверждение единого (консолидированного) государственного бюджета СССР законодательным актом высшего представительного органа власти страны — Верховного Совета СССР. Кроме того, единство бюджетной системы было обусловлено единством доходной базы, единым планом экономического и социального развития страны, едиными принципами и правилами бюджетного планирования и бюджетного финансирования.

Принцип *демократического централизма* заключался в сочетании централизованного руководства всей бюджетной системой из единого центра с предоставлением определенных бюджетных прав республиканским и местным органам власти. Централизм выражался в наличии единых для всех бюджетов общегосударственных налогов и доходов, высокой степени концентрации бюджетных средств в союзном бюджете (она достигала в отдельные годы 70%) и соответственно финансовой зависимости республиканских и местных органов власти от союзного центра, а также в широком использовании системы бюджетного регулирования (путем ежегодного перераспределения бюджетных средств, в основном через нормативы отчислений от общегосударственных налогов и доходов, а также через дотации, предоставляемые вышестоящими органами власти нижестоящим). При такой системе распределения бюджетных средств демократизм как принцип построения бюджетной системы заключался только в необходимости составления и утверждения соответствующим органом власти консолидированного бюджета своей территории. Однако при этом не могли быть нарушены основные параметры, заложенные в едином Государственном бюджете СССР, а именно: уменьшена сумма доходов, установленная вышестоящим органом власти конкретному бюджету, и изменены индивидуальные нормативы отчислений от регулирующих доходов, определенные для соответствующего бюджета.

Образование Российской Федерации как самостоятельного государства предопределило радикальные изменения в составе и принципах построения бюджетной системы, что нашло отражение первоначально в принятии Закона РСФСР от 10.10.1991

№ 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР». В данном законе впервые был сформулирован принцип самостоятельности бюджетов, входящих в бюджетную систему РСФСР. В соответствии с этим законом бюджетная система определялась как совокупность республиканского бюджета РСФСР, республиканских бюджетов республик в составе РСФСР, бюджетов национально-государственных и административно-территориальных образований РСФСР. После принятия в 1993 г. Конституции РФ понятие бюджетов национально-государственных и административно-территориальных образований Российской Федерации было конкретизировано в Законе РФ от 15.04.1993 № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления», в соответствии с которым они были представлены:

- республиканскими бюджетами республик в составе РФ;
- областным бюджетом автономной области;
- окружными бюджетами автономных округов;
- краевыми бюджетами краев;
- областными бюджетами областей;
- городскими бюджетами городов Москвы и Санкт-Петербурга;
- местными бюджетами.

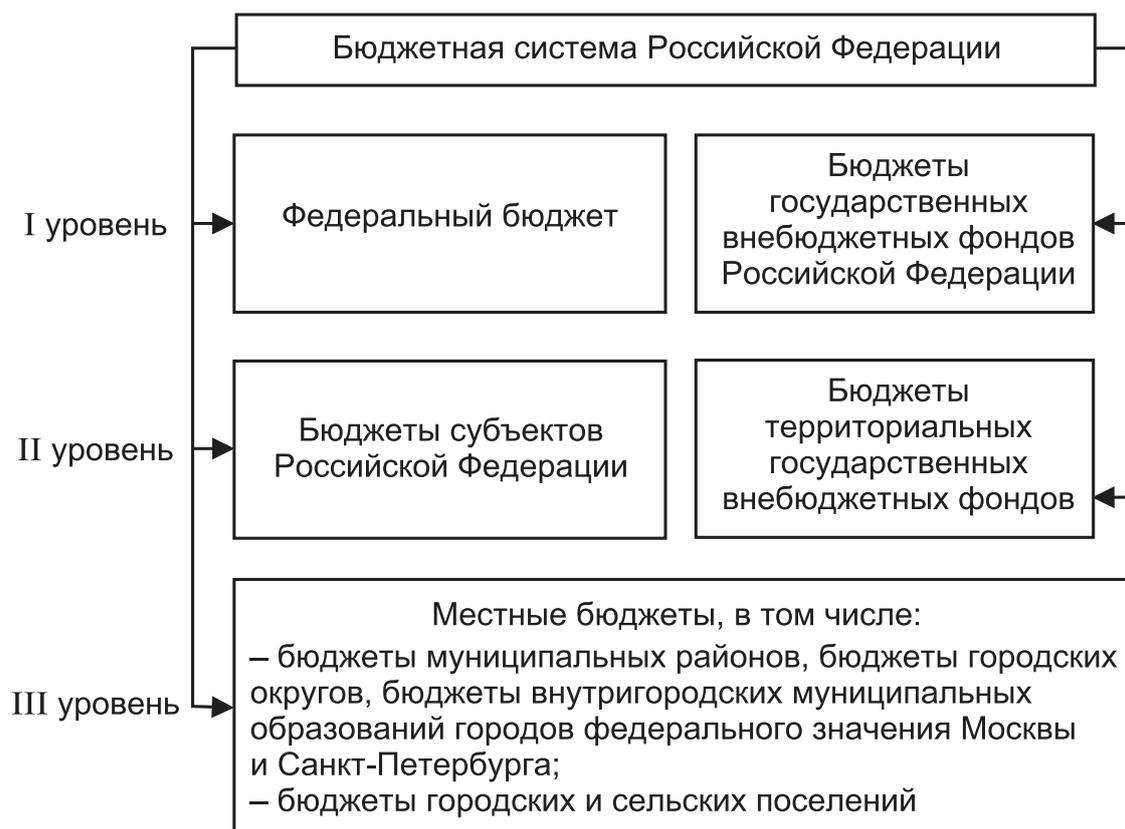
Введенный в действие с 1 января 2000 г. Бюджетный кодекс Российской Федерации, закрепил основные изменения в бюджетном устройстве РФ, произошедшие с 1991 г.

*Бюджетная система Российской Федерации* — это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов<sup>1</sup>. При этом в ст. 10 Бюджетного кодекса РФ четко определены уровни и внутренняя структура бюджетной системы РФ (рис. 12.1).

Как видно из рисунка, бюджетная система РФ состоит из трех уровней (звеньев), каждый из которых представлен соответству-

---

<sup>1</sup> См. ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации.



**Рис. 12.1.** Структура бюджетной системы Российской Федерации

ющими видами бюджетов. *Первый уровень бюджетной системы* представлен одним видом бюджетов – федеральным. Различия в статусе разных субъектов РФ определяет множественность видов бюджетов, составляющих *второй уровень бюджетной системы РФ*. Они включают республиканские бюджеты республик, областные бюджеты областей и областной бюджет автономной области, окружные бюджеты автономных округов, краевые бюджеты краев и городские бюджеты городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга)<sup>1</sup>. Количество этих видов бюджетов зависит от

<sup>1</sup> После провозглашения принципа самостоятельности бюджетной системы РФ в 1991 г. бюджеты субъектов РФ (или региональные бюджеты) представлены совокупностью самостоятельных бюджетов, находящихся в распоряжении определенного органа власти. Поэтому во второй уровень бюджетной системы включаются, например, республиканские бюджеты республик, а не бюджеты республик. В последний, представляющий собой консолидированный бюджет республики, помимо республиканского бюджета входят и местные бюджеты. При этом данный бюджет не утверждается республиканскими органами представительной власти.

государственного и административного устройства Российской Федерации, определенного Конституцией Российской Федерации. В настоящее время в результате объединения нескольких субъектов РФ их общее число составляет 83. Соответственно с 1 января 2008 г. второй уровень бюджетной системы Российской Федерации представлен 21 республиканским, 9 краевыми, 46 областными, одним областным бюджетом автономной области, четырьмя окружными двумя городскими бюджетами.

*Третий уровень бюджетной системы* Российской Федерации также представлен разными видами бюджетов – бюджетами муниципальных районов, бюджетами городских округов, бюджетами внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, бюджетами городских и сельских поселений. По состоянию на 1 января 2009 г. в Российской Федерации насчитывается более 23 тыс. местных бюджетов. В связи с введением в действие Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающего двухзвенную структуру муниципальных образований, изменилась и структура бюджетной системы Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ третий уровень бюджетной системы представлен двумя подуровнями: первый – бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга; второй – бюджеты городских и сельских поселений. При этом в качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями. Формирование муниципальных внебюджетных фондов Бюджетным кодексом РФ не допускается.

В Бюджетном кодексе РФ дана *расширительная трактовка бюджетной системы РФ*, включающей не только соответствующие уровни и виды бюджетов, но и бюджеты государственных внебюджетных фондов. Не оценивая спорность такой трактовки, хотелось бы подчеркнуть, что включение в бюджетную систему внебюджетных фондов не означает, тем не менее, их консолидацию в бюджетах соответствующих уровней. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ средства государственных внебюджет-

ных фондов не входят в состав бюджетов бюджетной системы РФ. Соответственно бюджеты государственных внебюджетных фондов рассматриваются и утверждаются отдельными федеральными законами и законами субъектов РФ (в части территориальных внебюджетных фондов) и учитываются на отдельных от бюджетов счетах. Поэтому расширительная трактовка бюджетной системы предполагает не объединение бюджетов и государственных внебюджетных фондов, а лишь включение в нее всех финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов государственной власти и органов местного самоуправления, независимо от того, в какой форме они формируются и используются.

Характеристика бюджетной системы предполагает определение не только состава бюджетов, входящих в нее, но и принципов ее построения, взаимосвязи бюджетов и их взаимодействия друг с другом. В ст. 28 Бюджетного кодекса РФ определены следующие *принципы бюджетной системы РФ*:

- 1) единства бюджетной системы РФ;
- 2) самостоятельности бюджетов;
- 3) разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ;
- 4) равенства бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований;
- 5) полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов;
- 6) сбалансированности бюджета;
- 7) результативности и эффективности использования бюджетных средств;
- 8) общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- 9) прозрачности (открытости);
- 10) достоверности бюджета;
- 11) адресности и целевого характера бюджетных средств;
- 12) подведомственности расходов бюджетов и единства кассы.

Представляется правомерной точка зрения некоторых экономистов<sup>1</sup>, которые полагают, что только первые четыре принципа относятся к построению собственно бюджетной системы, опреде-

---

<sup>1</sup> См.: Родионова В.М. Современные требования к бюджетному законодательству// Финансы. — 1998. — № 7. — С. 9.; Финансы: учебник /под ред. М.В.Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти. — С. 178.

ляют формы взаимосвязей между звеньями и видами бюджетов, а остальные – характеризуют основы функционирования каждого бюджета, порядок его составления и исполнения.

*Принцип единства* современной бюджетной системы РФ по содержанию радикально отличается от принципа единства бюджетной системы в условиях административно-командной системы управления экономикой, который означал консолидацию всех бюджетов в едином бюджете и утверждение его в форме закона. В отличие от такой модели современная бюджетная система РФ может быть представлена в виде «разобранной матрешки», все составные части которой находятся в распоряжении разных органов государственной власти и органов местного самоуправления и утверждаются отдельными законами (решениями) о соответствующем бюджете. Поэтому принцип единства означает лишь создание единых правовых и организационных основ функционирования бюджетной системы и предполагает единство бюджетного законодательства РФ, принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ, форм бюджетной документации и бюджетной отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы РФ, санкций за нарушения бюджетного законодательства РФ, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности, единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ.

Основным принципом функционирования бюджетной системы федеративного государства является *принцип самостоятельности* входящих в нее бюджетов. Он означает:

- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;
- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;
- право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;
- право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять формы и направле-

ния расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы РФ);

- недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, средства которого должны быть направлены на исполнение соответствующих расходных обязательств;

- право органов государственной власти и органов местного самоуправления предоставлять средства из бюджета на исполнение расходных обязательств, устанавливаемых иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, исключительно в форме межбюджетных трансфертов;

- недопустимость введения в действие в течение текущего финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления изменений бюджетного законодательства Российской Федерации и (или) законодательства о налогах и сборах, законодательства о других обязательных платежах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов;

- недопустимость изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов.

Реализация принципа самостоятельности тесно связана с применением *принципа разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ*. Он означает закрепление в соответствии с законодательством Российской Федерации доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, а также определение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) и органов управления государственными вне-

бюджетными фондами по формированию доходов бюджетов и источников финансирования дефицитов бюджетов, установлению и исполнению расходных обязательств публично-правовых образований.

*Принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований* означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными Бюджетным кодексом РФ. При этом договоры и соглашения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, федеральными и субфедеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления, не соответствующие Бюджетному кодексу РФ, являются недействительными.

Следует подчеркнуть, что бюджетное законодательство (в отличие от некоторых учебных изданий) разграничивает понятия «бюджетная система РФ» и «консолидированный бюджет РФ». Определение бюджетной системы РФ через консолидированный бюджет РФ отрицает основной принцип построения бюджетной системы – самостоятельности всех бюджетов, входящих в бюджетную систему РФ. Бюджетная система РФ представляет собой совокупность самостоятельных бюджетов всех трех уровней, в то время как консолидированный бюджет РФ, являющийся совокупностью федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ, представлен бюджетами только двух уровней, при этом уровень местных бюджетов перестает быть самостоятельным путем включения в консолидированные бюджеты субъектов РФ. В условиях действия принципа самостоятельности консолидированные бюджеты имеют ограниченное применение. Они не утверждаются представительными органами государственной власти либо органами местного самоуправления и используются для расчетов и анализа. В частности, данные консолидированных бюджетов служат для определения нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в региональные и местные бюджеты, а также различных форм межбюджетных трансфертов, предоставляемых из одного бюджета бюджетной системы РФ другому бюджету. Отчет об исполнении соответствующего консолидированного

бюджета составляется путем консолидации отчетных данных об исполнении бюджетов соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления, однако он также не утверждается представительным органом государственной власти либо представительным органом местного самоуправления. Данные отчета об исполнении консолидированного бюджета РФ за отчетный год являются основой для составления проекта консолидированного бюджета РФ на следующий год с целью распределения совокупного объема бюджетных ресурсов по бюджетам бюджетной системы РФ.

Функционирование бюджетной системы РФ регулируется следующими *основными законодательными актами*: Конституцией РФ, Бюджетным кодексом РФ, Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральными законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, законами (решениями) субъектов РФ (представительных органов местного самоуправления) о региональных (местных) бюджетах на очередной финансовый год и др.

Основы бюджетного устройства РФ заложены в Конституции РФ, которая определяет федеративное устройство Российской Федерации, полномочия и предметы ведения Российской Федерации и субъектов РФ, в том числе в вопросах организации бюджетных отношений. При этом декларируется равенство прав всех субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. В Конституции РФ разграничиваются полномочия федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ, определяются совместные бюджетные и налоговые полномочия. В частности, в ведении федеральных органов государственной власти находятся: федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития, федеральный бюджетный процесс, федеральное бюджетное и налоговое законодательство, федеральная государственная собственность и управление ею.

К сфере совместного ведения относятся: установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ, разграничение государственной собственности, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами и природными ресурсами. Вне

пределов ведения федеральных органов власти и их полномочий по предметам совместного ведения субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. Они имеют право самостоятельно формировать и исполнять свои бюджеты, осуществлять бюджетный процесс, иметь свое бюджетное и налоговое законодательство. Кроме того, Конституцией РФ предусматривается, что федеральные органы исполнительной власти по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам, а органы исполнительной власти субъектов РФ по согласованию с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Главным правовым актом, определяющим основы и механизм функционирования бюджетной системы РФ, является Бюджетный кодекс РФ, принятый в 1998 г. При его разработке была сделана попытка объединить ранее действовавшее законодательство с учетом современных условий развития бюджетных отношений. При этом большинство нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, с принятием и введением Бюджетного кодекса РФ либо утратили силу, либо применяются в части, не противоречащей Бюджетному кодексу РФ<sup>1</sup>.

Бюджетным кодексом РФ определены границы бюджетных правоотношений, к которым отнесены отношения в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга, а также осуществления бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы. Бюджетный кодекс РФ четко регулирует структуру бюджетного законодательства, определяя приоритет его норм над нормами федеральных законов о федеральном бюджете и о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ, законов субъектов РФ о бюджетах и бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) и иных законодательных актов, регулирующих бюджет-

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 09.07.1999 № 159-ФЗ «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации».

ные правоотношения, а также Указов Президента РФ, нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления. При этом при возникновении противоречий между указанными правовыми актами и Бюджетным кодексом РФ применяются положения последнего. Данная норма позволяет обеспечивать единство и целостность бюджетной системы РФ, непротиворечие законодательства субъектов РФ и муниципальных образований положениям федерального законодательства.

Бюджетный кодекс РФ обеспечивает правовое регулирование бюджетных отношений в вопросах:

- определения бюджетной системы РФ, установления принципов и основ ее функционирования;
- формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ;
- определения организации межбюджетных отношений;
- обеспечения сбалансированности бюджетов и создания основ управления государственным и муниципальным долгом;
- определения участников бюджетного процесса и разграничения их полномочий;
- регламентации процедур составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;
- организации государственного и муниципального финансового контроля;
- определения мер ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ.

В Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяются вопросы финансирования совместных полномочий Российской Федерации и субъектов РФ, предусматривается изменение круга предметов ведения Российской Федерации (субъектов РФ) путем наделения дополнительными полномочиями субъектов РФ (муниципальных образований) и др.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления. В частности, им

устанавливаются принципы территориальной организации местного самоуправления, критерии отнесения населенных пунктов к муниципальным образованиям определенного вида, перечень вопросов местного значения, особенности организации местного самоуправления, экономическая основа местного самоуправления и др. Закон определяет, прежде всего, двухзвенную структуру муниципальных образований и критерии, при которых определенные населенные пункты получают статус тех или иных муниципальных образований.

Несмотря на то, что в последнее десятилетие проделана огромная работа в части создания бюджетного законодательства, адекватного условиям перехода к рыночным отношениям и построения федеративного государства, процесс реформирования бюджетного законодательства продолжается. Основным его направлением является совершенствование отношений между бюджетами разного уровня, базирующееся на реализации *принципов бюджетного федерализма*. В настоящее время в бюджетном законодательстве РФ отсутствуют положения, определяющие организацию межбюджетных отношений на принципах бюджетного федерализма.

Бюджетный федерализм является формой организации бюджетных отношений, позволяющей органично сочетать фискальные интересы федерации, субъектов федерации и муниципальных образований в условиях реальной самостоятельности всех бюджетов, входящих в бюджетную систему. К основным принципам бюджетного федерализма относятся: сочетание интересов всех субъектов бюджетных правоотношений на всех уровнях бюджетной системы; равенство бюджетных прав субъектов федерации; четкое разграничение функций и полномочий между органами власти разных уровней; самостоятельность каждого бюджета, входящего в бюджетную систему; прозрачность межбюджетных отношений.

В Российской Федерации указанные принципы реализуются не в полной мере. Сохраняется высокая степень централизации бюджетных ресурсов на федеральном уровне, самостоятельность подавляющего большинства региональных и местных бюджетов носит формальный характер. В последние годы чрезвычайно быстрыми темпами растут расходы этих бюджетов за счет передачи расходных полномочий на региональный и местный уровни без адекватной передачи доходных источников. Это ведет к несбалансированности большинства местных бюджетов, росту

их дефицитов и росту муниципального долга. Все еще велика доля межбюджетного перераспределения средств через различные формы (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, субвенции и др.). При этом механизм финансовой поддержки регионов и муниципальных образований имеет ряд существенных недостатков: он слабо увязан с конечными целями и задачами развития субъектов РФ и муниципальных образований, недостаточно стимулирует региональные органы власти и органы местного самоуправления укреплять собственную налоговую базу, не в полной мере учитывает реальные потребности регионов в средствах, предполагает недостаточную прозрачность применяемых методик расчета межбюджетных трансфертов и т.д..

Для преодоления указанных недостатков и совершенствования взаимоотношений между бюджетами разных уровней в последнее десятилетие были приняты и реализовывались Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах, Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах. Основные положения данных документов легли в основу изменений, внесенных в бюджетное законодательство Российской Федерации. В результате было упорядочено бюджетное устройство субъектов РФ, сформированы принципы разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ и органами местного самоуправления, установлено стабильное разграничение налоговых полномочий и закреплены доходные источники за бюджетами разных уровней, определены принципы формирования и распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, улучшилось качество управления финансами на региональном и местном уровнях. Вместе с тем реализация нового бюджетного законодательства требует дальнейшего совершенствования межбюджетных отношений, создания условий для стимулирования практической реализации требований нового законодательства, содействия субъектам РФ и муниципальным образованиям в рамках реализации реформы местного самоуправления, создания стимулов повышения качества и эффективности управления государственными и муниципальными финансами.

### 12.3. Содержание и формы организации межбюджетных отношений

В Российской Федерации термин «межбюджетные отношения» появился в 1994 г. в связи с осуществлением очередного этапа бюджетной реформы. В период с 1994 по 1998 г. межбюджетные отношения в экономической литературе трактовались как отношения между бюджетами различных уровней бюджетной системы Российской Федерации. Законодательно этот термин впервые был определен в Бюджетном кодексе РФ, где межбюджетные отношения стали определяться как отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Однако исходя из данного определения не вытекало, по поводу чего возникают эти отношения и какие элементы включаются в состав межбюджетных отношений.

Согласно поправкам, внесенным в Бюджетный кодекс РФ, в настоящее время межбюджетные отношения определяются как взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса (ст.6 БК РФ).

*Целью межбюджетных отношений* является создание равных финансовых возможностей органов государственной власти и органов местного самоуправления для реализации возложенных на них полномочий.

*Межбюджетные отношения включают в себя следующие основные элементы:*

- разграничение расходных обязательств между публично-правовыми образованиями (Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования);
- разграничение и распределение доходов между бюджетами бюджетной системы государства;
- межбюджетное перераспределение средств.

Таким образом, *межбюджетные отношения* можно определить как *совокупность отношений между публично-правовыми образованиями по поводу разграничения расходных обязательств, разграничения и распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, а также межбюджетного перераспределения средств.*

*Разграничение расходных обязательств* является основой для формирования расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Базовым условием разграничения расходных обязательств публично-правовых образований является разграничение предметов ведения между органами власти разных уровней и органами местного самоуправления, на основе которого определяются полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В Российской Федерации основы разграничения полномочий по расходам между федеральным центром и субъектами федерации содержатся в ст. 71 Конституции РФ, где определены предметы ведения Российской Федерации, а в ст. 72 – предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. В ст. 73 установлено, что оставшиеся полномочия закрепляются за субъектами РФ. Полномочия по финансированию совместных полномочий Российской Федерации и субъектов РФ определены Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (гл. IV.1). В ст. 14 – 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлен перечень вопросов местного значения. За пределами этого перечня находятся государственные полномочия, некоторые из них могут передаваться органам местного самоуправления (на временной и постоянной основе) с одновременной передачей финансовых ресурсов для их реализации.

Конституция РФ, Федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривают возможность изменения круга предметов ведения Российской Федерации (субъектов РФ) путем наделения дополнительными полномочиями субъектов РФ (муниципальных образований). Наделение дополнительными полномочиями может осуществляться *в двух формах*: передаче и делегировании полномочий. *Передача полномочий* представляет такой способ регулирования полномочий государственного органа, при котором какое-либо полномочие государственного органа Российской Федерации (субъекта РФ) исключается из его компетенции и включается в компетенцию

государственного органа субъекта РФ (органа местного самоуправления). В отличие от передачи *делегирование полномочий* предполагает предоставление государственным органом Российской Федерации (субъекта РФ) принадлежащего ему права решения какого-либо вопроса государственному органу субъекта РФ (органу местного самоуправления) на один раз, на определенный срок или бессрочно.

*Наделение субъектов РФ (муниципальных образований) полномочиями федерального (регионального) уровня обуславливаются следующими положениями.*

Во-первых, оно осуществляется только в соответствии с федеральным законом (законом субъекта РФ), договором или соглашением, заключенным между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ (органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления).

Во-вторых, оно должно подтверждаться передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

В-третьих, эта процедура предполагает контроль Российской Федерации (субъекта РФ) за реализацией переданных (делегированных) полномочий, который заключается в возможности соответствующих органов государственной власти РФ (субъекта РФ) давать указания органам государственной власти субъекта РФ (органам местного самоуправления) относительно выполнения переданных полномочий, оценивать решения органов власти субъекта РФ (органов местного самоуправления) с точки зрения законности и целесообразности, отменять или приостанавливать при необходимости отдельные решения.

В-четвертых, наделение предполагает передачу (делегирование) полномочий только органов исполнительной власти.

На основе разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований устанавливаются расходные обязательства Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

*Расходные обязательства – это обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.*

Установление порядка разграничения расходных обязательств находится в компетенции федеральных органов государственной власти. Согласно бюджетному законодательству Российской Федерации, не допускается установление расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет бюджетов двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В бюджетном законодательстве различаются расходные обязательства Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

*Расходные обязательства Российской Федерации* возникают в ходе осуществления федеральными органами государственной власти полномочий по предметам ведения Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, не отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ. Расходные обязательства Российской Федерации исполняются за счет собственных доходов и поступлений из источников финансирования дефицита федерального бюджета, а также за счет средств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

*Расходные обязательства субъектов РФ* устанавливаются в ходе осуществления органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам ведения этих субъектов и предметам совместного ведения, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ федеральным законодательством либо договором о разграничении полномочий. Расходные обязательства субъектов РФ, возникающие в ходе осуществления полномочий по предметам ведения субъектов РФ и совместного ведения, отнесенным к компетенции субъектов РФ, исполняются за счет собственных доходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов.

*Расходные обязательства муниципальных образований* возникают в ходе осуществления органами местного самоуправления решения вопросов местного значения в соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При этом разграничение расходных обязательств муниципальных образований разных видов (поселений, муниципальных районов, городских округов) осуществляется на основе разграничения вопросов местного значения конкретного вида муниципального образования,

установленных в ст. 14–16 вышеназванного закона. Исполнение расходных обязательств, связанных с решением органами местного самоуправления собственных вопросов местного значения, осуществляется за счет собственных доходов и поступлений из источников финансирования дефицита местного бюджета.

При передаче государственных полномочий с одного уровня власти на другой, при котором полномочия органа власти одного уровня исключаются из его компетенции и включаются в компетенцию органа власти другого уровня на определенный срок или бессрочно, расходные обязательства финансируются за счет средств передающего органа власти в форме субвенций. Так, расходные обязательства субъектов РФ, возникающие в ходе осуществления полномочий федеральных органов государственной власти, исполняются за счет субвенций из Федерального фонда компенсаций. Следовательно, за счет средств бюджетов обеспечиваются расходные обязательства, возникающие в ходе разграничения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, и расходные обязательства, возникающие в результате принятия переданных полномочий.

В любом федеративном государстве процесс разграничения расходов и доходов начинается с разграничения полномочий и соответствующих им расходов. В Российской Федерации этот процесс начался с разграничения доходов.

*Разграничение доходов* – законодательное закрепление за определенным бюджетом на постоянной основе конкретных видов доходов в полном размере или частично. С 1992 г. взамен применявшегося ранее с целью сбалансированности всех бюджетов метода распределения доходов начали использоваться *методы разграничения доходов между уровнями бюджетной системы РФ* на постоянной законодательной основе, применяемые в мировой практике. К таким методам разграничения доходов между бюджетами относятся:

- разделение видов налогов между уровнями государственной власти и местного самоуправления;
- квотирование поступления от налогов (квотированию может подлежать ставка налога или объем налоговых поступлений);
- установление региональных и местных надбавок к федеральным (региональным) налогам<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> В Российской Федерации данный метод не используется.

Разделение налогов между уровнями государственной власти и местного самоуправления основано на определении органа государственной власти и органа местного самоуправления, в чьей компетенции находится введение данного налога, установление порядка его исчисления и взимания. Сначала в Законе РФ от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а затем в Налоговом кодексе Российской Федерации, который начал действовать с 1 января 1999 г., предусмотрено деление налогов на федеральные, региональные и местные налоги, а также налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами. Однако такое деление не предусматривает их полное поступление в доходы соответственно федерального, региональных и местных бюджетов. Например, такой федеральный налог, как налог на доходы физических лиц, поступает и в бюджеты субъектов РФ (70%), и в местные бюджеты (30%), а акцизы на пиво полностью поступают в бюджеты субъектов РФ. Поэтому говорить о том, что в России применяется в чистом виде такой метод разграничения доходов, как разделение видов налогов по уровням государственной власти и местного самоуправления, можно с большой степенью условности.

*Квотирование ставки налога* применяется при разделении ставки налога на прибыль организаций и единого социального налога. Конкретные ставки для зачисления этих налогов в те или иные бюджеты установлены соответствующими главами Налогового кодекса Российской Федерации, а нормативы зачисления в соответствующий бюджет – Бюджетным кодексом Российской Федерации. Так, налог на прибыль организаций зачисляется в федеральный бюджет по ставке 2% налогооблагаемой прибыли по нормативу 100%, а в бюджеты субъектов РФ – по ставке 18% налогооблагаемой прибыли по нормативу 100%.

*Квотирование объема налоговых поступлений* применяется при разграничении остальных налогов, например, некоторых акцизов (на бензин автомобильный, на этиловый спирт-сырец и др.), налога на добычу полезных ископаемых, налога на доходы физических лиц и др. Конкретные нормативы зачисления разграниченных данным методом налогов в тот или иной бюджет регламентированы ст. 50, 56 и 61 Бюджетного кодекса РФ.

Квотирование является основным методом, используемым при разграничении доходов между бюджетами в России. Среди основных преимуществ метода квотирования при разграничении

доходов между бюджетами можно выделить использование единой методики исчисления и механизма взимания налогов, простоту технических расчетов между покупателями и поставщиками, которые являются плательщиками на различных территориях (актуально для косвенных налогов), создание заинтересованности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в исполнении доходов федерального бюджета.

Бюджетный кодекс РФ устанавливает нормативы разграничения не только налоговых, но и неналоговых доходов. Например, плата за негативное воздействие на окружающую среду зачисляется в федеральный бюджет в размере 20% суммы поступлений, в бюджет субъекта РФ – в размере 40% и в бюджет муниципального района (городского округа) – также в размере 40%.

К процессу разграничения доходов между бюджетами в Российской Федерации относится установление законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами (кроме тех, которыми утверждаются соответствующие бюджеты) на постоянной основе единых нормативов отчислений от отдельных федеральных и региональных налогов, а также налогов по специальным налоговым режимам, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ (в бюджеты муниципальных районов), в бюджеты других (нижестоящих) уровней.

В настоящее время, к сожалению, в России не используется такой метод разграничения доходов между бюджетами, как *установление региональных и местных надбавок к федеральным и региональным налогам*.

При установлении надбавок региональные органы власти и органы местного самоуправления получают право взимать с тех налоговых объектов, которые облагаются соответственно федеральными или региональными налогами, дополнительный налог в свою пользу в размере определенного процента или иного коэффициента к установленной ставке. Обычно при этом высшестоящий орган государственной власти указывает лишь максимум, с которого региональные органы власти и органы местного самоуправления вправе производить надбавки.

Надбавки наиболее эффективны при разграничении налогов между различными бюджетами бюджетной системы. К преимуществам данного метода разграничения доходов можно отнести простоту, эластичность, заинтересованность нижестоящих органов в полном и своевременном поступлении федеральных и регио-

нальных налогов, расширении базы обложения по этим налогам, сохранение единого методологического подхода к налогообложению разных объектов и категорий налогоплательщиков на всей территории страны, снижение затрат регионов и муниципальных образований на введение и взимание налогов, избежание двойного налогообложения.

Разграничение доходов между бюджетами дополняется их **распределением**, когда доходы, подлежащие зачислению в один бюджет, передаются другому бюджету полностью или частично в пределах нормативов, установленных законами о соответствующих бюджетах. Так, в Федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период такие нормативы установлены для передачи части акцизов, подлежащих к зачислению в федеральный бюджет, в бюджеты субъектов РФ; в законах субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) такие нормативы устанавливаются для передачи части налога на доходы физических лиц, подлежащего к зачислению в бюджеты субъектов РФ, в местные бюджеты.

Разный уровень обеспеченности органов власти финансовыми ресурсами, различные финансовые возможности территорий определяют необходимость перераспределительных процессов между бюджетами. **Межбюджетное перераспределение средств** представляет собой *ежегодную передачу средств из одного бюджета в другой бюджет бюджетной системы Российской Федерации для выравнивания бюджетной обеспеченности, финансового обеспечения передаваемых государственных полномочий, покрытия временных кассовых разрывов*. В федеративном государстве они являются наиболее важными отношениями, возникающими между органами государственной власти разного уровня и органами местного самоуправления и влияющими на состояние экономики и социальной сферы. Перераспределение средств завершает процесс достижения соответствия между доходами, закрепленными за определенным органом власти либо органом местного самоуправления, и объемом возложенных на него полномочий. Использование данного функционального элемента межбюджетных отношений связано с необходимостью сглаживания различий в социально-экономическом развитии регионов и муниципальных образований, компенсации решений, принятых вышестоящими органами власти, вызвавших либо уменьшение доходов, либо

увеличение расходов нижестоящих бюджетов, а также необходимостью балансирования доходов и расходов соответствующего бюджета внутри финансового года (т.е. покрытия временных кассовых разрывов).

Исходя из этого формами перераспределения средств являются межбюджетные трансферты и бюджетные кредиты. *Межбюджетные трансферты* – это средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации. Межбюджетные трансферты предоставляются в форме дотаций, субсидий и субвенций. *Бюджетные кредиты* используются для покрытия временных кассовых разрывов.

В Бюджетном кодексе РФ *дотации* определяются как межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования.

Определения субсидий и субвенций в Бюджетном кодексе РФ с 1 января 2008 г. отсутствуют. При этом они рассматриваются не только как формы межбюджетных трансфертов, а как формы предоставления бюджетных средств юридическим и физическим лицам. Однако, если рассматривать субсидии и субвенции в форме межбюджетных трансфертов, то их можно определить следующим образом.

*Субсидии* – это межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе для софинансирования расходных обязательств Российской Федерации (субъектов РФ, муниципальных образований), возникающих в ходе осуществления органами государственной власти (органами местного самоуправления) *своих* собственных полномочий.

*Субвенции* – это межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе для финансового обеспечения расходных обязательств Российской Федерации (субъектов РФ, муниципальных образований), возникающих при выполнении органами государственной власти (органами местного самоуправления) *переданных им* полномочий.

В Российской Федерации межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ предоставляются из федерального бюджета, других бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

*Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ* предоставляются в форме дотаций на вы-

равнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ; субсидий бюджетам субъектов РФ; субвенций бюджетам субъектов РФ; иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ.

*Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ из других бюджетов субъектов РФ* предоставляются в форме субвенций бюджетам автономных округов, входящих в состав краев, областей, для реализации полномочий органов государственной власти субъектов РФ, передаваемых на основании договоров между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области, заключенных в соответствии с законодательством Российской Федерации.

*Межбюджетные трансферты из местных бюджетов бюджетам субъектов РФ* предоставляются в форме субсидий, перечисляемых в бюджеты субъектов РФ для формирования региональных фондов финансовой поддержки поселений и региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

Межбюджетные трансферты местным бюджетам предоставляются из бюджетов субъектов РФ и других местных бюджетов.

*Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам* предоставляются в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов); субсидий местным бюджетам; субвенций местным бюджетам; иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам.

*Межбюджетные трансферты местным бюджетам из других местных бюджетов* предоставляются в форме дотаций из бюджетов муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений; субсидий, перечисляемых из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера; иных межбюджетных трансфертов.

В бюджетах всех уровней бюджетной системы Российской Федерации создаются фонды, из которых предоставляются межбюджетные трансферты. Так, в составе федерального бюджета создаются:

- Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ, который образует совокупность дотаций из федерального бюд-

жета на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ;

- Федеральный фонд компенсаций, который образует совокупность субвенций из федерального бюджета;

- Федеральный фонд софинансирования расходов, который образует совокупность субсидий из федерального бюджета.

Аналогичные фонды создаются в бюджетах субъектов РФ (региональные фонды финансовой поддержки поселений, региональные фонды финансовой поддержки муниципальных районов или городских округов, региональные фонды компенсаций и региональные фонды софинансирования расходов) и в бюджетах муниципальных районов (районные фонды финансовой поддержки поселений). Порядок их образования аналогичен порядку формирования фондов в составе федерального бюджета.

Межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам в формах дотаций, субсидий и субвенций, представляют собой безвозмездные поступления. При этом доходы бюджета, полученные в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций, являются его собственными доходами.

В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2010–2012 годах» отмечается, что, несмотря на положительные изменения в системе межбюджетных отношений и в организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, достигнутые в ходе реформы межбюджетных отношений, сохраняются существенные диспропорции доходов и расходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований.

Объем принятых на этих уровнях бюджетной системы РФ расходных обязательств зачастую существенно превосходит объем доходов. В условиях снижения доходов и сохранения практически на прежнем уровне расходных обязательств проблема несбалансированности бюджетов усугубляется. Действующая система разграничения расходных обязательств между уровнями власти и управления в отдельных случаях не обеспечивает эффективного предоставления бюджетных услуг.

Неоправданно возросло число субвенций и субсидий, не связанных с реализацией государственных полномочий, что, с одной стороны, усложняет их администрирование, а с другой — ограничивает самостоятельность и ответственность органов государственной власти субъектов РФ, приводит к дублированию и

распылению бюджетных средств. Софинансирование со стороны Российской Федерации, по сути, превращается в финансирование того или иного расходного обязательства субъекта РФ.

Ответственность органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления за обеспечение эффективного расходования средств, создание базы для расширения собственного доходного потенциала снижается. Практически отсутствуют стимулы для увеличения собственной доходной базы региональных и местных бюджетов. В ряде субъектов РФ и муниципальных образований управление бюджетным процессом остается на низком уровне, не внедряются в бюджетный процесс принципы бюджетирования, ориентированного на результат, отсутствует система оценки эффективности бюджетных расходов.

*В Бюджетном послании предложены следующие направления решения проблем в сфере межбюджетных отношений.*

1. Инвентаризация, анализ финансового обеспечения и оптимизация публичных обязательств.

2. Обеспечение режима экономного и рационального использования бюджетных средств, оптимизация расходов на содержание органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

3. Обеспечение реструктуризации бюджетной сети при сохранении качества и объемов государственных и муниципальных услуг, разработка критериев качества предоставления услуг, методик расчета финансового обеспечения государственных и муниципальных заданий, переход от финансирования бюджетных учреждений к финансированию предоставления государственных и муниципальных услуг.

4. При значительном снижении доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов (более 30% по сравнению с уровнем за аналогичный период предыдущего финансового года), что требует предоставления межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов, необходимо усиление механизмов финансового администрирования, предусматривающих подписание соглашений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления об объеме и направлениях расходов бюджетов соответствующих публично-правовых образований, в которых снизились доходы.

5. Выделение субсидий субъектам РФ исключительно в случаях, когда они направлены на снижение значительных различий между субъектами РФ в обеспечении предоставления отдельных государственных (муниципальных) услуг, а также на повышение качества (объема) отдельных государственных (муниципальных) услуг в целом по Российской Федерации.

6. Переход в некоторых случаях от предоставления субсидий к конкурсной системе выделения грантов из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ на структурные преобразования.

7. Дальнейшее усиление стимулов для увеличения собственной доходной базы бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, прежде всего за счет развития и поддержки малого и среднего предпринимательства.

В период экономического кризиса особо важное значение приобретает мониторинг финансового состояния субъектов РФ, выполнения ими расходных обязательств, в первую очередь мониторинг своевременности и полноты выплат заработной платы работникам бюджетной сферы и социальных выплат гражданам, состояния кредиторской задолженности по этим обязательствам.

Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления должны оптимизировать расходы, принимать все меры по мобилизации доходов и сокращению дефицита. Необходимо более ответственно подходить к принятию новых обязательств, в том числе решений по регулированию оплаты труда в бюджетной сфере, которые должны приниматься соответствующими региональными органами власти и органами местного самоуправления самостоятельно с учетом имеющихся бюджетных ограничений.

## **12.4. Характеристика доходов бюджетов разных уровней**

*Доходы бюджета — денежные средства, поступающие в безвозмездном порядке в соответствии с действующим законодательством в распоряжение органов государственной власти и органов местного самоуправления для финансового обеспечения ими своих функций и задач.*

Бюджетный кодекс РФ (ст. 6) определяет доходы бюджета как «поступающие в бюджет денежные средства, за исключением

средств, являющихся в соответствии с настоящим Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета». Данное определение не отражает экономическое содержание доходов бюджета, а лишь констатирует, что не все поступающие в бюджет средства являются его доходами.

Доходы бюджета формируются в соответствии с бюджетным законодательством РФ, законодательством о налогах и сборах и иными законодательными актами.

Установленные принципы бюджетной системы РФ обуславливают и принципы организации системы доходов бюджета. Важнейшими из них являются следующие.

1. *Принцип достаточности.* Доходы бюджета должны обеспечивать необходимые общественные потребности, возложенные на органы государственной власти и органы местного самоуправления. На практике этот принцип реализуется путем законодательного закрепления за каждым органом власти соответствующих видов доходов. Основным показателем, характеризующим степень выполнения этого условия, является величина бюджетного дефицита. Принцип достаточности в конечном итоге достигается двумя методами: сокращением расходных обязательств того или иного органа власти либо путем увеличения объема его доходов (собственных и привлеченных) в соответствии с текущими или прогнозируемыми потребностями.

2. *Принцип стабильности доходов бюджета.* Этот принцип обеспечивается тем, что нормативные акты, определяющие формирование доходов (налоговое, бюджетное, таможенное законодательство, акты, регулирующие поступления от государственного и муниципального имущества, от внешнеэкономической деятельности и т.п.), должны устанавливаться на длительный срок, чтобы обеспечить стабильность поступлений в бюджет и возможность их прогнозирования и планирования. При этом должна предусматриваться высокая доля собственных доходов, закрепленных на постоянной основе полностью или частично за соответствующим бюджетом.

Вместе с тем данный принцип предполагает возможность оперативного изменения системы доходов бюджета в случае непредвиденных обстоятельств. Это наглядно продемонстрировал мировой экономический кризис 2008–2009 гг., когда практически все государства, вовлеченные в его орбиту, вынуждены были в срочном порядке вносить изменения в систему доходов своих бюджетов.

В России серьезно была ослаблена фискальная нагрузка на экономику в целом и прежде всего на ее реальный сектор. В частности, в соответствии с принятыми в налоговое законодательство поправками в начале 2009 г. с 10 до 30% увеличена амортизационная премия, с 24 до 20% снижена ставка налога на прибыль, введен менее обременительный порядок взимания НДС (по факту). Субъекты РФ получили право устанавливать дифференцированную ставку налога на малый бизнес в пределах 5–15%.

Как показал опыт, подобные меры дали наибольший результат в тех странах, где существовала стабильная, отработанная нормативная база функционирования системы доходов бюджета.

3. В условиях развития бюджетного федерализма особую актуальность приобретает *принцип относительной автономности доходов бюджета каждого уровня*. Он базируется на четком, установленном на длительный срок разграничении полномочий в области доходов и расходов между федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления. В соответствии с закрепленными за бюджетом конкретного уровня расходами должны закрепляться и его доходы в объеме, достаточном для их покрытия.

4. *Принцип оптимального сочетания поступлений налоговых и неналоговых доходов на разных фазах экономического цикла*. В частности, преодоление кризисных явлений, согласно Дж. Кейнсу, может быть достигнуто посредством стимулирования потребления через увеличение государственных расходов. Возрастающие затраты при этом в основном покрываются за счет налоговых доходов или за счет государственных (внешних и внутренних) заимствований. Реализация данного принципа состоит в установлении такого соотношения налоговых и неналоговых доходов, которое с макроэкономической точки зрения наиболее целесообразно в конкретной экономической ситуации, так как сдерживает рост государственных заимствований.

Анализ формирования доходов бюджетов в разных странах, а также в Российской Федерации в различные исторические периоды показывает, что, несмотря на многообразие конкретных платежей, существовали и существуют *два основных вида доходов бюджета*: обязательные платежи физических и юридических лиц, представленные различными налогами и сборами, и платежи за пользование государственным имуществом и общегосударственными ресурсами.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 41) в состав доходов бюджетов всех уровней входят налоговые и неналоговые доходы, а также безвозмездные поступления. С точки зрения функционального назначения в отдельную группу доходов бюджета могут быть выделены доходы целевых бюджетных фондов, формируемых в бюджетах разных уровней бюджетной системы, если их создание предусматривается действующим законодательством определенного государства. При этом доходы целевых бюджетных фондов учитываются обособленно в составе доходов бюджетов, их формирование и использование осуществляются в особом порядке, величина определяется ежегодно законом о соответствующих бюджетах на очередной финансовый год.

Конкретный состав налоговых и неналоговых доходов, безвозмездных поступлений зависит от системы и методов хозяйствования, а также от решаемых государством экономических и социальных задач. Например, до перехода России на рыночные принципы в доходах бюджетов преобладали обязательные неналоговые платежи, позволявшие органам государственной власти наиболее полно реализовывать административно-командный подход в мобилизации финансовых ресурсов в распоряжение государства; формы и методы мобилизации бюджетных доходов имели жестко централизованную систему взимания, носили ярко выраженный фискальный характер и строились на использовании индивидуальных ставок для предприятий соответствующих отраслей экономики. С переходом на рыночные условия хозяйствования в составе доходов и формах их мобилизации произошли коренные изменения: доходы стали формироваться главным образом на основе налоговых платежей, что означало их перевод на правовую основу, регулирующую законодательно.

Решающую роль в доходах бюджета играют *налоговые доходы*, предусмотренные налоговым законодательством РФ: федеральные, региональные и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы, возникшие в результате налоговых правоотношений. В последние годы доля налоговых доходов в консолидированном бюджете РФ составляла от 85 до 92%. В структуре доходов федерального бюджета на 2008–2010 гг. более 80% занимают поступления от четырех налоговых источников: налог на прибыль организаций; налог на добавленную стоимость по товарам (работам, услугам), реализуемым на территории РФ; налог на добавленную

стоимость по товарам, ввозимым на территорию РФ; налог на добычу полезных ископаемых.

*Налоговые платежи* характеризуются следующими признаками.

1. Установление и взимание этих платежей осуществляется на основе принятых законодательных актов государства, прежде всего его конституции.

2. Конкретный перечень налогов, порядок их исчисления и взимания определяются налоговым кодексом государства.

3. Императивность налогов, обусловленная первым признаком, означает безусловную обязанность плательщика своевременно и в полном объеме уплатить налог государству.

4. Индивидуальная безвозмездность налогов, т.е. конкретный налогоплательщик, уплатив налог, не получает какой-либо выгоды или компенсации от государства. С экономической точки зрения данный признак проявляется в одностороннем движении стоимости от плательщика к государству.

5. Все уплачиваемые налоги предназначены для финансового обеспечения деятельности государства.

*Неналоговые доходы* по сравнению с налоговыми имеют следующие отличия.

Во-первых, механизм их установления, исчисления и взимания определяется комплексом нормативных правовых актов: Гражданским кодексом РФ, Уголовным кодексом РФ, Кодексом РФ об административных правонарушениях, федеральными законами, регулирующими порядок использования и приватизации государственного и муниципального имущества и др.

Во-вторых, они могут иметь как обязательный (санкции, штрафы), так и необязательный характер и взиматься соответственно на принудительной и добровольной основе, т.е. основанием для их возникновения может быть волеизъявление самого плательщика. Для неналоговых доходов в большей степени характерен признак целевой направленности в их использовании.

В-третьих, основные их виды не предполагают установления конкретных ставок, сроков уплаты и других элементов, что характерно для налоговых платежей.

В-четвертых, большинство неналоговых доходов зачисляется в тот или иной бюджет в полном объеме, являясь его собственными доходами. Вместе с тем неналоговые доходы любого бюджета не играют главной фискальной роли.

И наконец, в-пятых, величина платежа не зависит от дохода (прибыли) плательщика и не связана с результатами его хозяйственной деятельности.

*Неналоговые доходы* являются составной частью собственных доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. В соответствии со ст. 41 Бюджетного кодекса РФ к ним относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности (доходы, получаемые в виде арендной платы за передачу в возмездное пользование государственного и муниципального имущества; средства от передачи имущества под залог и в доверительное управление; средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в Центральном банке РФ и кредитных организациях; дивиденды по акциям, принадлежащим органам государственной власти и органам местного самоуправления и др.);

- доходы от платных услуг, оказываемых органами государственной власти и органами местного самоуправления;

- доходы от продажи или иного возмездного отчуждения имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;

- средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности (штрафы, конфискации, компенсации), а также средства, поступившие в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам РФ, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

- прочие неналоговые доходы.

Относительно высокая доля неналоговых доходов в бюджете Российской Федерации наблюдалась в периоды масштабного проведения приватизации. В 1998 г. она значительно сократилась вследствие кризиса экономики, снижения рыночной стоимости государственной собственности и, как следствие, невыполнения программ приватизации. В настоящее время в условиях реформирования бюджетной сферы ставятся задачи, направленные на повышение роли неналоговых доходов и обеспечение стабильности их поступления.

*Безвозмездные поступления*, в соответствии со ст. 41 Бюджетного кодекса РФ включают:

- дотации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии);
- субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов РФ;
- иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

К *собственным доходам бюджета* относятся налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах; неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, а также доходы, полученные в виде безвозмездных поступлений (за исключением субвенций).

Для анализа структуры, состава и динамики доходов любого бюджета, оценки фискальной и стимулирующей роли того или иного доходного источника важное значение имеет классификация бюджетных доходов, т. е. их группировка по выбранному признаку (критерию).

По *методу взимания* все доходы бюджета делятся на налоговые и неналоговые (подробная характеристика была приведена выше).

В зависимости от *государственного устройства страны* различают доходы центрального и местных бюджетов (в унитарном государстве) или доходы федерального бюджета, доходы бюджетов членов федерации и доходы местных бюджетов (в федеративном государстве). Данная классификация важна при исследовании тенденций развития доходов бюджетов разного уровня. В соответствии с принципами бюджетного федерализма объем доходов бюджета каждого уровня бюджетной системы должен быть достаточным для покрытия отнесенных к его компетенции расходов.

По *источникам образования* выделяют доходы, поступающие от юридических лиц и от населения. Это деление имеет преиму-

щественно социально-экономическое значение. С точки зрения формирования бюджета не важно, из какого источника (от юридических или физических лиц) поступили доходы. В то же время анализ соотношения таких видов доходов дает необходимую информацию при выработке направлений социально-экономической политики, показывает сложившиеся в государстве традиции в системе налогообложения, уровень правовой культуры в обществе. Так, в развитых демократических государствах население, как правило, в большей степени реализует свою публично-правовую функцию поддержки государства путем непосредственной уплаты в бюджет налогов. В развивающихся странах основная масса налогов с населения взимается опосредованно, через косвенные налоги.

По *юридическому основанию взимания доходов в бюджет* различают обязательные и добровольные платежи. Подавляющее большинство доходов поступает в бюджет на обязательной основе, добровольные платежи занимают второстепенное место.

Из всех приведенных выше классификаций наибольшее значение имеют первые две, так как именно они отчетливо показывают тенденции развития доходов бюджета, дают необходимую информацию для определения резервов их роста и направлений совершенствования.

Важнейшей задачей в области доходов бюджета является не только обеспечение их формирования в необходимом объеме, но и правильное распределение внутри бюджетной системы преимущественно путем разграничения доходов между федеральным, региональными и местными бюджетами. В соответствии с принципом самостоятельности бюджетов (ст. 31 БК РФ) бюджет каждого уровня должен иметь законодательно установленные собственные источники доходов и возможность получения субвенций из других бюджетов бюджетной системы РФ.

Формирование доходов бюджетов различных уровней бюджетной системы РФ имеет свои особенности.

*Доходы федерального бюджета* формируются только за счет собственных доходов, часть из которых передается полностью или частично бюджетам других уровней бюджетной системы РФ (соответственно они не включаются в доходы федерального бюджета).

К налоговым доходам федерального бюджета относятся доходы от федеральных налогов и сборов, которые установлены

Налоговым кодексом РФ и обязательны к уплате на всей территории Российской Федерации. В соответствии со ст. 13 Налогового кодекса РФ они включают налог на добавленную стоимость, 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 за пользование объектами водных биологических ресурсов, государственную пошлину<sup>1</sup>.

Кроме того, в состав доходов федерального бюджета включаются доходы от следующих налогов, взимаемых в соответствии с установленными Налоговым кодексом РФ специальными режимами (ст. 18 НК РФ): единый сельскохозяйственный налог, платежи по упрощенной системе налогообложения субъектов малого предпринимательства, единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности, налогообложение при выполнении соглашений о разделе продукции.

Примерно 85% общего объема доходов федерального бюджета формируется за счет налога на добавленную стоимость, налога на добычу полезных ископаемых, налога на прибыль организаций.

В состав неналоговых доходов федерального бюджета в отличие от бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов включаются помимо вышеперечисленных доходов отчисления от прибыли Банка России, доходы от внешнеэкономической деятельности, консульский сбор, взимаемый на территории Российской Федерации, доходы от операций с государственным материальным резервом. Согласно Федеральному закону от 20.08.2004 № 120-ФЗ с 1 января 2005 г. неналоговые доходы федерального бюджета формируются также за счет лицензионного сбора на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, таможенных пошлин и таможенных сборов, патентных пошлин.

*Доходы бюджетов субъектов РФ формируются за счет:*

- налоговых доходов от установленных региональных налогов, а также от федеральных налогов и сборов, нормативы отчисле-

---

<sup>1</sup> Однако отнесение налогов к федеральным, региональным или местным не означает, что они поступают в доход соответствующего бюджета. Поэтому не все перечисленные налоги поступают в доходы федерального бюджета. В соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период до 2010 года» доходы от уплаты, например, налога на доходы физических лиц в федеральный бюджет не поступают, несмотря на федеральный статус налога, а в полном объеме подлежат зачислению в региональные и местные бюджеты.

ний по которым определены Бюджетным кодексом Российской Федерации;

- неналоговых доходов;
- безвозмездных поступлений, решающую долю которых составляют межбюджетные трансферты, поступающие из бюджетов других уровней в форме дотаций, субсидий и субвенций.

В то же время в составе доходов региональных бюджетов не учитываются доходы от федеральных и региональных налогов, передаваемые местным бюджетам.

Налоговые доходы составляют более 85% всех доходов бюджетов субъектов РФ. При этом в полном объеме подлежат зачислению в бюджет доходы от региональных налогов: налога на имущество организаций, налога на игорный бизнес, транспортного налога. Однако бюджетным законодательством субъектам Российской Федерации предоставлено право передавать часть региональных налогов в местные бюджеты путем установления нормативов отчислений по ним в соответствии с федеральным законом Российской Федерации (за исключением федерального закона о бюджете Российской Федерации или иного закона Российской Федерации на ограниченный срок действия).

Все региональные налоги устанавливаются Налоговым кодексом РФ и законами субъектов РФ, вводятся законами субъектов РФ и обязательны к уплате на их территории. При установлении регионального налога законодательными (представительными) органами субъектов РФ определяются такие элементы налогообложения, как налоговые ставки в пределах, установленных Налоговым кодексом РФ, порядок и сроки уплаты налога, формы отчетности по нему, а также налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиками. Это обусловлено значением, которое данные платежи имеют для формирования доходов региональных бюджетов, и их ролью как регуляторов экономического и социального развития регионов.

Из общей суммы налоговых доходов субъектов РФ примерно 80% приходится на отчисления от федеральных налогов и сборов, таких как налог на прибыль, налог на доходы физических лиц, акцизы, налог на добычу полезных ископаемых, налоги, взимаемые в соответствии с установленными Налоговым кодексом РФ специальными режимами, некоторые сборы и государственная

пошлина. Начиная с 2005 г. состав доходов от федеральных налогов и сборов и нормативы отчислений от них в бюджеты субъектов РФ определяются Бюджетным кодексом РФ.

Неналоговые доходы представлены в бюджетах субъектов РФ в основном доходами от использования и продажи имущества, находящегося в собственности субъектов РФ, частью прибыли унитарных предприятий, созданных субъектами РФ, остающейся после уплаты налогов в бюджет, доходами от платных услуг, оказываемых региональными органами власти, а также штрафными санкциями за негативное воздействие на окружающую среду.

В условиях значительной дифференциации социально-экономического развития регионов в формировании доходов региональных бюджетов весьма существенная роль принадлежит межбюджетным трансфертам. По данным Министерства регионального развития РФ по объему валового регионального продукта на душу населения минимальное и максимальное значения среди регионов разнились в 2004 г. в 73 раза, в 2006 г. — в 117 раз, по основному капиталу на душу населения в 2004 г. — в 184 раза, в 2006 г. — в 235 раз. В 2008 г. отмечен одиннадцатикратный разрыв в бюджетной обеспеченности между десятью самыми богатыми и десятью самыми бедными субъектами РФ<sup>1</sup>.

Вследствие этого нарастает дисбаланс в социально-экономическом развитии регионов, который компенсируется наращиванием объема межбюджетных трансфертов. Последние предоставляются бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, субсидий и субвенций. Помимо межбюджетных трансфертов, в состав безвозмездных поступлений в региональные бюджеты включаются безвозмездные поступления от физических и юридических лиц.

При формировании бюджета на 2010–2012 гг. поставлена задача укрепления собственной доходной базы бюджетов субъектов РФ путем передачи этому уровню бюджетной системы РФ некоторых налогов.

*Доходы местных бюджетов (бюджетов муниципальных образований) формируются за счет:*

- доходов от местных налогов и сборов, предусмотренных действующим законодательством, включая муниципальные правовые акты;

---

<sup>1</sup> См.: Проект Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации; *Силуанов А.Г.* Межбюджетные отношения в условиях финансового кризиса // *Финансы*. — 2009. — № 5. — С. 10.

- доходов от федеральных и региональных налогов и сборов, а также налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами;

- неналоговых доходов;

- безвозмездных поступлений в виде межбюджетных трансфертов в форме дотаций, субсидий и субвенций.

В соответствии со ст. 12 Налогового кодекса РФ местными признаются налоги и сборы, устанавливаемые настоящим Кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления и обязательные к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований. Местные налоги и сборы вводятся правовыми актами представительных органов местного самоуправления, которые имеют право определять такие элементы налогообложения, как налоговые ставки в пределах, установленных Налоговым кодексом РФ, порядок и сроки уплаты налога, формы отчетности по нему, налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиками. Важно отметить, что представительные органы местного самоуправления не могут устанавливать и вводить налоги и сборы, не предусмотренные Налоговым кодексом РФ и другими федеральными законами.

Формирование доходов местных бюджетов осуществляется за счет налоговых доходов, закрепляемых за соответствующим видом местного бюджета (бюджетов поселений, бюджетов городских округов, бюджетов муниципальных районов) Бюджетным кодексом РФ, а также передаваемых органами государственной власти субъектов РФ и в отдельных случаях – органами местного самоуправления иного муниципального образования.

Налоговые доходы соответствующих видов местных бюджетов формируются за счет:

- местных налогов – земельного налога (по нормативу 100%) и налога на имущество физических лиц (по нормативу 100%);

- федеральных налогов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (налога на доходы физических лиц, единого сельскохозяйственного налога и др. – по нормативам, установленным Бюджетным кодексом РФ для каждого вида местного бюджета);

- федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ и передаваемых органами государственной власти этих субъектов в местные бюджеты (ст. 58 БК РФ).

Налоговые доходы зачисляются в местные бюджеты по нормативам, устанавливаемым Бюджетным кодексом РФ; законами субъектов РФ в части налоговых доходов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ и передаваемых местным бюджетам; решениями представительных органов местного самоуправления муниципальных районов — в части налоговых доходов, подлежащих зачислению в бюджеты муниципальных районов и передаваемых бюджетам поселений.

По данным Минфина России, в 2008 г. налоговые доходы в структуре доходов местных бюджетов составляли 38,2%. При этом в общей их сумме основную долю занимали отчисления от налога на доходы физических лиц — 68,6%, а доходы от местных налогов — лишь 11,5%, в том числе земельный налог — 10,3%, налог на имущество физических лиц — 1,2%. На долю неналоговых доходов приходилось около 17% собственных доходов местных бюджетов, из которых основную часть составляли доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Неналоговые доходы представлены в местных бюджетах в основном доходами от использования и продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности, доходами от перечисления части прибыли муниципальных унитарных предприятий, доходами от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении органов местного самоуправления, платежами при пользовании природными ресурсами, доходами от оказания платных услуг муниципальными учреждениями, доходами от продажи имущества, а также штрафными санкциями за нарушение законодательства Российской Федерации.

Безвозмездные поступления в местные бюджеты включают: безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (в том числе дотации из бюджетов субъектов РФ на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, субсидии из бюджетов субъектов РФ, субвенции из бюджетов субъектов РФ, иные межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, а также безвозмездные поступления от физических и юридических лиц.

Характерные черты процесса формирования доходов местных бюджетов и их источники можно показать на примере поселений,

расположенных на территории Плавского района Тульской области. Прежде всего отмечается значительная доля межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям в расходах областного бюджета: в 2008 г. — 34% и в 2009 г. — 33%. В доходах бюджета муниципального района в 2007—2009 гг. более 70% приходилось на межбюджетные трансферты. Доходы бюджетов большинства поселений формировались преимущественно за счет межбюджетных трансфертов, средний уровень налоговых доходов составлял 23,6%, из которых 13,6% приходилось на налог на доходы физических лиц и 7,9% — на земельный налог<sup>1</sup>.

Механизм замены межбюджетных трансфертов на дополнительные нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты, вводимые в 2006—2008 гг., не удалось реализовать в полной мере. В 2008 г. доля субвенций в доходах отдельных муниципальных районов составляла 50—60% их доходов при среднем уровне 23% по муниципальным образованиям.

Таким образом, задача укрепления доходной базы местных бюджетов не теряет своей актуальности. Для ее решения основным направлением является совершенствование системы разделения налоговых источников между государством и муниципальными образованиями, закрепление за последними полностью или частично на постоянной основе отдельных региональных налогов (налога на имущество организаций, транспортного налога). Большое значение имеет и совершенствование механизма функционирования земельного налога и налога на имущество физических лиц.

## 12.5. Состав расходов бюджетов разных уровней

*Расходы бюджета* — денежные средства, предоставляемые из бюджета на выполнение органами государственной власти и местного самоуправления возложенных на них функций и задач.

Основное назначение расходов бюджета проявляется в использовании бюджетных средств органами государственной власти и местного самоуправления в ходе их деятельности по управлению экономикой, регулированию социальной сферы, стимулированию

---

<sup>1</sup>Финансы. — 2009. — № 1. — С. 9.

научно-технического прогресса, обеспечению обороноспособности и правопорядка в государстве и т.п.

На величину и структуру расходов бюджетов оказывает влияние объем валового внутреннего продукта как основного источника государственных и муниципальных финансовых ресурсов; особенности исторического развития государства (например, в периоды военных действий возникает необходимость в наращивании объема бюджетных ресурсов, направляемых на военные цели); социально-экономические задачи (например, проводимая в Российской Федерации судебная реформа сопровождалась ростом бюджетных расходов на судебную власть в связи с увеличением численности судей, расширением состава судебных участков, повышением должностных окладов судей и работников аппарата судов и др.); функции, выполняемые органами государственной власти и местного самоуправления.

Формирование расходов бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами публично-правовых образований (Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований).

*Расходные обязательства публично-правового образования* — это обязанность публично-правового образования или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить юридическому или физическому лицу, иному публично-правовому образованию средства соответствующего бюджета. Расходные обязательства Российской Федерации закрепляются федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, а также договорами, заключенными Российской Федерацией (или от имени Российской Федерации). Расходные обязательства субъектов РФ устанавливаются в законах и иных нормативных правовых актах субъектов РФ, а также договорах, заключенных субъектами РФ (или от имени субъектов РФ). Расходные обязательства муниципальных образований закрепляются в муниципальных правовых актах, а также в договорах, заключенных муниципальными образованиями (или от имени муниципальных образований).

При установлении расходных обязательств обеспечивается нормативная регламентация содержания и формы соответствующих расходов бюджета. Расходные обязательства являются связующим звеном между правом гражданина, субъекта хозяйствования и публично-правового образования на получение бюджетных средств и обязанностью органов государственной власти и местного самоуправления предоставить средства бюджета. Рас-

ходные обязательства являются инструментом оценки полноты и обоснованности бюджетных расходов.

В зависимости от содержания расходных обязательств в их составе различают расходные обязательства по оказанию органами государственной власти и местного самоуправления, а также государственными и муниципальными учреждениями государственных и муниципальных услуг; предоставлению межбюджетных трансфертов; осуществлению бюджетных инвестиций; обслуживанию государственного и муниципального долга. Особое положение в составе расходных обязательств занимают публичные нормативные обязательства, предусматривающие предоставление бюджетных средств гражданам в рамках их социального обеспечения.

В структуре расходных обязательств, исполняемых за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, преобладают расходные обязательства по оказанию государственных услуг и по предоставлению межбюджетных трансфертов. Основной объем средств местных бюджетов направляется на исполнение расходных обязательств по оказанию муниципальных услуг.

Для исполнения расходных обязательств в полном объеме предусматривается их разделение на действующие и принимаемые. *Действующие расходные обязательства* являются неизменными в течение определенного финансового периода (текущего финансового года, очередного финансового года, планового периода). Их исполнение не предусматривает сокращения или увеличения расходов бюджетов. Расходные обязательства, предполагаемые к принятию или увеличению в определенный финансовый период, относятся к *принимаемым расходным обязательствам*. Принятие новых расходных обязательств допускается при условии обеспеченности действующих расходных обязательств.

Безусловное исполнение действующих расходных обязательств является одной из задач бюджетной политики Российской Федерации на современном этапе. В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 23.06.2008 «О бюджетной политике в 2009–2011 годах» указывалось, что решения по увеличению или установлению новых расходных обязательств должны приниматься только в пределах имеющихся для их реализации финансовых ресурсов.

В соответствии с принципом самостоятельности бюджетов, установленным в Бюджетном кодексе РФ (ст. 28 и 31 БК РФ), органы государственной власти РФ, субъектов РФ и органы мест-

ного самоуправления самостоятельно определяют направления расходования средств соответствующих бюджетов. Многообразие видов расходов бюджетов предусматривает необходимость их группировки по функциональному и экономическому назначению, а также ведомственной принадлежности.

*Функциональный состав расходов* отражает распределение бюджетных средств по основным направлениям деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в различных сферах жизни общества:

- осуществление правотворческой, судебной, управленческой и правоохранительной деятельности;
- реализация социальных прав граждан, устанавливаемых Конституцией РФ, включая право на образование, охрану здоровья и медицинскую помощь, социальное обеспечение, защиту материнства и детства, на жилище;
- обеспечение внутренней и внешней безопасности государства и международное сотрудничество;
- государственное регулирование и стимулирование экономики, научно-технического прогресса;
- формирование государственных (муниципальных) запасов и резервов;
- управление государственным (муниципальным) долгом и др.

Функциональная группировка расходов позволяет раскрыть роль государства в управлении экономикой и социальной сферой общества. Эта группировка нашла отражение в классификации расходов бюджетов, входящей в состав бюджетной классификации Российской Федерации.

За счет средств федерального бюджета обеспечивается реализация полномочий органов государственной власти РФ по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Средства бюджетов субъектов РФ используются на финансирование полномочий органов государственной власти субъектов РФ вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Местные бюджеты обеспечивают реализацию полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Иными словами, принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, установленный

в ст. 5 Конституции РФ, а также самостоятельность местного самоуправления, гарантированная в ст. 12 и 130 Конституции РФ, лежат в основе разграничения расходных полномочий<sup>1</sup> между уровнями власти в Российской Федерации. Основная задача таких разграничений – закрепление за органами государственной власти различного уровня и органами местного самоуправления прав и обязанностей по использованию бюджетных средств в объеме, достаточном для реализации возложенных функций и задач. Объем расходных полномочий, закрепляемых за органом государственной власти либо органом местного самоуправления, должен соответствовать объему финансовых ресурсов, предоставляемых в его распоряжение.

Распределение бюджетных расходов по уровням бюджетной системы РФ сложилось следующим образом (табл. 12.1).

Таблица 12.1

**Распределение основных видов расходов  
по уровням бюджетной системы РФ в 2008 г.**

(%)

Расходы бюджетов	Федеральный бюджет	Бюджеты субъектов РФ	Местные бюджеты
Общегосударственные вопросы	65	18	17
Национальная оборона	100	0	0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	67	29	4
Исследование и использование космического пространства	100	0	0
Сельское хозяйство и рыболовство, водные ресурсы и лесное хозяйство	55	28	17
Транспорт, дорожное хозяйство	31	64	5
Связь и информатика	37	60	3
Жилищно-коммунальное хозяйство	5	50	45

<sup>1</sup> Расходные полномочия – права и обязанности органов государственной власти и местного самоуправления осуществлять в пределах компетенции расходование средств бюджета.

Расходы бюджетов	Федеральный бюджет	Бюджеты субъектов РФ	Местные бюджеты
Охрана окружающей среды	31	57	12
Образование	19	52	29
Здравоохранение, физическая культура и спорт	23	54	23
Культура, кинематография, средства массовой информации	27	41	32
Социальная политика	26	57	17
Межбюджетные трансферты	59	38	3
Обслуживание государственного и муниципального долга	84	14	2

Источник. Рассчитано на основе Отчета об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 января 2009 г. и Отчет об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов на 1 января 2009 г.

Таким образом, по основным направлениям расходов привлекаются средства бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

Из *федерального бюджета* финансируются следующие виды расходов: деятельность Президента РФ, федеральных органов законодательной и исполнительной власти; функционирование федеральной судебной системы; международная деятельность (реализация межгосударственных договоров); национальная оборона (содержание Вооруженных сил РФ); правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства (содержание учреждений уголовно-исполнительной системы, деятельность таможенных органов, содержание органов прокуратуры, деятельность органов пограничной службы, обеспечение органов государственной безопасности); фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу; исследование и использование космического пространства; государственная поддержка атомной энергетики; государственная поддержка железнодорожного, воздушного и морского транспорта; деятельность федеральных учреждений образования, здравоохранения, культуры и искусства; социальная защита определенных катего-

рий граждан (пострадавших в результате радиационных аварий, ветеранов и др.), деятельность средств массовой информации Российской Федерации; предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба; обслуживание государственного долга РФ; пополнение государственных запасов и резервов; проведение выборов и референдумов Российской Федерации; предоставление межбюджетных трансфертов другим бюджетам бюджетной системы РФ.

Распределение расходов федерального бюджета по основным направлениям их функциональной группировки представлено в табл. 12.2.

Таблица 12.2

**Структура расходов федерального бюджета в 2008 г.**

Расходы федерального бюджета	Доля расходов, %
Общегосударственные вопросы	11
Национальная оборона	7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	9
Сельское хозяйство и рыболовство, водные ресурсы и лесное хозяйство	1
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	5
Жилищно-коммунальное хозяйство	1
Образование	5
Культура, кинематография, средства массовой информации	2
Здравоохранение, физическая культура и спорт	4
Социальная политика	5
Межбюджетные трансферты	40
Обслуживание государственного долга РФ	3
Другие расходы федерального бюджета	7
<b>Всего расходов федерального бюджета</b>	<b>100</b>

Источник. Рассчитано на основе Отчета об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 января 2009 г.

Таким образом, основной объем расходов федерального бюджета приходится на межбюджетные трансферты другим бюджетам бюджетной системы РФ, а также на обеспечение деятельности федеральных органов государственной власти. В 2009 г. приоритетные направления расходования средств федерального бюджета существенно не изменились. Это – межбюджетные трансферты другим бюджетам бюджетной системы РФ, общегосударственные вопросы, обеспечение правоохранительной деятельности и национальной безопасности. Для реализации мероприятий, предусмотренных Программой антикризисных мер Правительства РФ, в 2009 г. предусмотрено увеличение расходов федерального бюджета на поддержку финансового рынка, рынка труда и отраслей экономики, а также на социальное обеспечение населения.

Приоритетные направления расходов федерального бюджета ежегодно формулируются в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ и находят отражение в основных направлениях бюджетной и налоговой политики РФ.

Из *бюджетов субъектов РФ* финансируются следующие виды расходов: деятельность органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ; содержание мировых судей и судов субъектов РФ; организация обслуживания населения транспортом пригородного и межмуниципального сообщения; поддержка сельскохозяйственного производства, субъектов малого и среднего предпринимательства; содержание государственных учреждений образования, здравоохранения, культуры и искусства субъектов РФ; деятельность средств массовой информации субъектов РФ; обеспечение молодежной политики; социальная поддержка и социальное обслуживание определенных категорий граждан; предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий регионального масштаба; обслуживание государственного долга субъектов РФ; проведение выборов и референдумов субъектов РФ; предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований.

Распределение расходов бюджетов субъектов РФ представлено в табл. 12.3.

Таким образом, приоритетное место в структуре расходов бюджетов субъектов РФ принадлежит расходам на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований, а также государственную поддержку отдельных отраслей экономики региона.

**Структура расходов бюджетов субъектов РФ в 2008 г.**

Расходы бюджетов субъектов РФ	Доля расходов, %
Общегосударственные вопросы	3
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	4
Сельское хозяйство и рыболовство, водные ресурсы и лесное хозяйство	1
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	12
Жилищно-коммунальное хозяйство	10
Образование	10
Культура, кинематография, средства массовой информации	3
Здравоохранение, физическая культура и спорт	9
Социальная политика	11
Межбюджетные трансферты	28
Обслуживание государственного долга субъектов РФ	1
Другие расходы бюджетов субъектов РФ	8
<b>Всего расходов бюджетов субъектов РФ</b>	<b>100</b>

Источник. Рассчитано на основе Отчета об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов на 1 января 2009 г.

*Состав расходов местных бюджетов* приближен к сферам деятельности, обеспечивающим удовлетворение потребностей граждан, связанных с их проживанием на территории данного муниципального образования. За счет средств местных бюджетов финансируются: деятельность органов местного самоуправления; функционирование муниципальных органов охраны общественного порядка; содержание муниципального жилого фонда, благоустройство и озеленение территории муниципальных образований и иные мероприятия в области жилищно-коммунального хозяйства; муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения; организация транспортного обслуживания населения в пределах муниципальных образований; деятельность муниципальных учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта; деятельность средств массо-

вой информации муниципальных образований; предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий местного масштаба; организация охраны окружающей среды на территории муниципальных образований; обслуживание муниципального долга; проведение муниципальных выборов и местных референдумов.

Структура расходов местных бюджетов приведена в табл.12.4.

Таким образом, основные бюджетные ресурсы органов местного самоуправления сосредоточены на финансировании жилищно-коммунального хозяйства, дошкольного и общего образования.

Таблица 12.4

**Структура расходов местных бюджетов в 2008 г.**

Расходы местных бюджетов	Доля расходов, %
Общегосударственные вопросы	9
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1
Сельское хозяйство и рыболовство, водные ресурсы и лесное хозяйство	1
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	3
Жилищно-коммунальное хозяйство	20
Образование	34
Культура, кинематография, средства массовой информации	4
Здравоохранение, физическая культура и спорт	8
Социальная политика	7
Межбюджетные трансферты	6
Другие расходы местных бюджетов	7
<b>Всего расходов местных бюджетов</b>	<b>100</b>

Источник. Рассчитано на основе Отчета об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов на 1 января 2009 г.

В расходной части бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ может быть предусмотрено формирование резервных фондов исполнительных органов государственной власти и местных администраций.

*Резервные фонды исполнительных органов государственной власти и местных администраций представляют собой обособленную часть бюджетных средств, находящихся в распоряжении исполнительных органов государственной власти и местных администраций и предназначенных для финансирования непредвиденных расходов.* Образование резервных фондов законодательных (представительных) органов запрещается.

Традиционно формирование резервных фондов связывается с необходимостью финансирования расходов на проведение аварийно-спасательных, восстановительных и иных видов работ, вызванных чрезвычайными ситуациями и стихийными бедствиями. Между тем, содержание непредвиденных расходов не ограничивается их экстренным характером, предполагается финансирование различных мероприятий, не предусмотренных на текущий финансовый год. Иными словами, за счет резервных фондов исполнительных органов государственной власти и местных администраций обеспечивается финансирование расходов, не предусмотренных Федеральным законом (решением) о бюджете и определяемых решениями органов исполнительной власти и местных администраций.

В федеральном бюджете формируются Резервный фонд Президента РФ и Резервный фонд Правительства РФ, резервный фонд Правительства РФ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий. Общий размер резервных фондов исполнительных органов государственной власти и местных администраций не может превышать 3% утвержденных расходов соответствующего бюджета. Резервный фонд Президента РФ утверждается в размере не более 1% расходов федерального бюджета. Конкретный размер фондов устанавливается ежегодно при утверждении закона (решения) о бюджете<sup>1</sup>.

Следуя принципам адресности и целевого характера бюджетных средств, подведомственности расходов бюджетов, функци-

---

<sup>1</sup> В 2008 г. объем резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ не превысил 0,08% расходов федерального бюджета, объем резервных фондов органов исполнительной власти субъектов РФ и местных администраций – 0,01% соответственно бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

ональная группировка расходов дополняется их ведомственным распределением. Ведомственная структура расходов предусматривает распределение бюджетных средств между государственными органами, органами местного самоуправления, наиболее значимыми учреждениями социальной сферы<sup>1</sup>, в распоряжение которых они предоставляются, с последующей группировкой расходов в зависимости от их функционального назначения. Таким образом, ведомственная структура расходов позволяет раскрыть состав государственных органов, органов местного самоуправления, отдельных государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих расходы одного функционального назначения, так же как и функциональный состав расходов, осуществляемых государственным органом, органом местного самоуправления, государственным и муниципальным учреждением. Государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, указываемые в ведомственной структуре расходов, обладают полномочиями главных распорядителей средств соответствующего бюджета.

Расходы бюджетов в их функциональной и ведомственной структуре утверждаются федеральным законом (решением) о бюджете и законом (решением) об исполнении бюджета.

При составлении и утверждении бюджета на среднесрочный период (очередной финансовый год и плановый период) в ведомственной структуре расходов выделяют условно утверждаемые расходы, т.е. расходы, не распределяемые по функциональным направлениям. Они устанавливаются исключительно на предстоящий (плановый) финансовый период и при этом выполняют функцию условного резервирования бюджетных средств на исполнение принимаемых расходных обязательств. Объем условно утверждаемых расходов отражает возможности принятия новых или увеличения действующих расходных обязательств в предстоящий финансовый период. Величина условно утверждаемых расходов не может превышать 2,5% общего объема расходов

---

<sup>1</sup> Например, ведомственная структура расходов федерального бюджета предусматривает распределение средств не только между государственными органами РФ, но и между отдельными федеральными государственными учреждениями – ФГУ «Государственный академический Большой театр России», ФГУ «Государственный Эрмитаж», ФГУ ВПО «Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова» и др.

бюджета на первый год планового периода и 5% на второй год планового периода.

*Экономическая группировка расходов бюджета* предполагает распределение бюджетных средств в зависимости от целей и условий их выделения. Ее использование предоставляет возможности для включения расходов бюджетов в расчеты валового внутреннего продукта и валового регионального продукта, для анализа влияния бюджетных расходов на структуру общественного потребления и накопления. Экономическая группировка расходов является базовой при оценке целевого использования бюджетных средств.

Экономическая группировка расходов нашла отражение в классификации операций сектора государственного управления, входящей в состав бюджетной классификации Российской Федерации.

В рамках этой группировки выделяют следующие виды расходов: на оплату труда и начисления на оплату труда работников бюджетных учреждений, денежное содержание государственных и муниципальных служащих; на оплату работ и услуг, оказываемых бюджетным учреждениям; на выплату социальных пособий (компенсаций, субсидий) определенным категориям граждан; на безвозмездные перечисления коммерческим и некоммерческим организациям, а также другим бюджетам бюджетной системы РФ и субъектам международного права; на обслуживание государственного и муниципального долга; на строительство, приобретение в государственную и муниципальную собственность основных средств, а также реконструкцию, техническое перевооружение основных средств, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Они осуществляются в различных формах, представленных в табл. 12.5. Расходы бюджетов в их экономической структуре в Федеральном законе (решении) о бюджете не утверждаются.

Совершенствование форм расходов бюджета является одним из направлений современной бюджетной политики в Российской Федерации. Изменения в бюджетном финансировании коммерческих организаций предусматривают расширение конкурсной основы распределения бюджетных ресурсов, повышение ответственности субъектов хозяйствования за эффективность и результативность использования средств. Условия бюджетного субсидирования коммерческих организаций предполагают возможность

## Основные формы расходов бюджета

Виды расходов	Формы расходов бюджета	Условия предоставления средств
Расходы на государственную (муниципальную) поддержку коммерческих организаций	Субсидия	На безвозмездной и безвозвратной основе для возмещения определенных затрат или недополученных доходов при производстве и реализации товаров (работ, услуг)
	Оплата поставки товаров (работ, услуг) для государственных (муниципальных) нужд	На закупку товаров (работ, услуг) для государственных (муниципальных) нужд в соответствии с государственным (муниципальным) контрактом
Расходы на обеспечение деятельности бюджетных учреждений	Сметное финансирование	В соответствии с бюджетной сметой на основе государственного (муниципального) задания
	Оплата поставки товаров (работ, услуг) для государственных (муниципальных) нужд	На закупку товаров (работ, услуг) для государственных (муниципальных) нужд в соответствии с государственным (муниципальным) контрактом
Расходы на государственную (муниципальную) поддержку автономных учреждений*	Субсидия	На безвозмездной и безвозвратной основе для возмещения нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в соответствии с государственным (муниципальным) заданием
	Оплата поставки товаров (работ, услуг) для государственных (муниципальных) нужд	На закупку товаров (работ, услуг) для государственных (муниципальных) нужд в соответствии с государственным (муниципальным) контрактом

Виды расходов	Формы расходов бюджета	Условия предоставления средств
Расходы на социальную помощь населению	Социальная выплата	На безвозмездной и безвозвратной основе для доведения уровня доходов гражданина до минимально необходимой величины, обеспечения потребности в определенных благах, возмещения ущерба, причиненного жизни (здоровью, имуществу) в соответствии с законодательством РФ
Расходы на государственную (муниципальную) поддержку публично-правовых образований	Дотация	На безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и условий их использования
	Межбюджетная субсидия	На безвозмездной и безвозвратной основе для финансирования расходных обязательств публично-правовых образований
	Субвенция**	На безвозмездной и безвозвратной основе для обеспечения расходных обязательств, связанных с выполнением переданных полномочий

\* Расходы на государственную (муниципальную) поддержку некоммерческих организаций, не являющихся бюджетными или автономными, осуществляются в формах, аналогичных расходам на государственную (муниципальную) поддержку коммерческих организаций.

\*\* Определение субвенции как формы расходов на государственную (муниципальную) поддержку публично-правовых образований условно. Субвенция предоставляется для исполнения расходных обязательств, связанных с выполнением органами государственной власти и местного самоуправления переданных полномочий, в то время как дотация и межбюджетная субсидия обеспечивают исполнение расходных обязательств, принимаемых в ходе осуществления органами государственной власти и местного самоуправления собственных полномочий.

сокращения субсидий организациям, у которых показатели эффективности использования бюджетных средств не достигли заданных величин.

Преобразования в финансовом обеспечении государственных и муниципальных учреждений связаны с использованием государственных и муниципальных заданий и переходом к механизму нормативно-подушевого финансирования. Государственные и муниципальные задания являются инструментом правовой регламентации требований к объему, качеству, условиям и порядку оказания государственных и муниципальных услуг. Предоставление бюджетных средств государственным и муниципальным учреждениям осуществляется с учетом оценки выполнения государственного и муниципального задания. Переход к нормативно-подушевому финансированию предусматривает возмещение учреждению затрат на оказание государственных и муниципальных услуг исходя из их нормативной оценки в расчете на одного потребителя. Объем бюджетных средств, направляемых на оказание государственных и муниципальных услуг, определяется исходя из установленного норматива подушевого финансирования и численности потребителей государственных и муниципальных услуг в соответствии с государственным и муниципальным заданием.

Процесс реформирования системы социальных выплат связывается с применением адресных форм социальной поддержки населения, а также использованием дополнительных денежных выплат за особые условия труда отдельных категорий работников (в частности, военнослужащих и приравненных к ним лиц).

### ***Контрольные вопросы***

1. Дайте определение бюджетного фонда. Каково его экономическое содержание?
2. Какие звенья и виды бюджетов включаются в бюджетную систему РФ?
3. Как реализуются на практике принципы бюджетной системы РФ?
4. Назовите основные принципы организации системы доходов бюджета.
5. Каким образом могут быть классифицированы доходы бюджета?

6. Какие группы доходов включаются в доходы федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов?
7. Каково назначение расходов бюджета?
8. В каких формах осуществляются расходы бюджета?
9. Охарактеризуйте основные функциональные элементы межбюджетных отношений.
10. Каковы особенности процесса разграничения расходов и доходов между бюджетами разного уровня в России?
11. Как можно охарактеризовать современное состояние межбюджетных отношений в Российской Федерации?

### ***Задания для самостоятельной работы***

1. На примере законодательных актов одного из субъектов РФ нарисуйте схему консолидированного бюджета субъекта РФ. Определите назначение консолидированного бюджета в бюджетном процессе в России.
2. Сравните нормы Бюджетного кодекса РФ и Налогового кодекса РФ в части формирования доходов бюджета. В чем их отличие? Оформите результаты проделанной работы в виде сравнительной таблицы.
3. В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определите состав расходов бюджетов городских округов, муниципальных районов и поселений. Укажите различия. Чем они обусловлены?
4. Дайте характеристику функциональным элементам межбюджетных отношений. Сформулируйте направления их совершенствования.

---

# Глава 13

## БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 13.1. Основы организации бюджетного процесса

*Бюджетный процесс – регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности*<sup>1</sup>.

Содержание бюджетного процесса определяется государственным и бюджетным устройством страны, бюджетными полномочиями соответствующих органов власти и органов местного самоуправления. Основными законодательными актами, регулирующими все стадии бюджетного процесса, являются Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, иные федеральные законы, регулирующие отдельные вопросы организации бюджетного процесса на разных уровнях бюджетной системы<sup>2</sup>, законы и муниципальные правовые акты субъектов РФ и представительных органов местного самоуправления, определяющие организацию бюджетного процесса в конкретных субъектах РФ и муниципальных обра-

---

<sup>1</sup> См. ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

<sup>2</sup> Например, Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», федеральные законы о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и др.

зованиях<sup>1</sup>. Помимо этого порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов соответствующих уровней регулируется Указами Президента РФ, а также нормативными правовыми актами органов исполнительной власти соответствующего уровня и органов местного самоуправления<sup>2</sup>.

Конституция РФ определяет федеративное устройство РФ, общие основы разграничения полномочий Президента РФ, законодательных и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе в области бюджетного процесса на разных уровнях.

Бюджетным кодексом РФ определяются, с одной стороны, основы организации бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы РФ, включая принципы организации и функционирования этой системы, полномочия участников бюджетного процесса, основы составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, вопросы формирования доходов и осуществления расходов бюджетов, бюджетную классификацию, установление форм бюджетной документации и отчетности, санкции за нарушение бюджетного законодательства, организацию бюджетного учета и отчетности и, с другой стороны, порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета, находящегося в ведении федеральных органов власти, — федерального бюджета.

Вопросы составления, рассмотрения, утверждения и исполнения региональных бюджетов регламентируются бюджетным законодательством субъектов РФ. Бюджетный процесс на местном уровне регулируется муниципальными правовыми актами представительных органов местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Закон г. Москвы от 09.10.2002 № 51 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве», Закон Московской области от 12.10.1995 № 31/95-ОЗ «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Московской области» и др.

<sup>2</sup> Например, Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», Указ Президента РФ от 08.12.1992 № 1556 «О федеральном казначействе», Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации», Постановление Правительства Московской области от 27.12.2001 № 450/49 «Об утверждении Положения о Министерстве финансов Московской области» и др.

Бюджетный процесс включает следующие *стадии*: а) составление проекта бюджета; б) рассмотрение и утверждение бюджета; в) исполнение бюджета; г) составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности. Эти стадии осуществляются в строгой последовательности в течение бюджетного периода и тесно взаимосвязаны между собой.

*Бюджетный период* представляет собой срок, в течение которого действует утвержденный бюджет. В Российской Федерации бюджетный период составляет 12 месяцев и длится с 1 января по 31 декабря.

*Участниками бюджетного процесса* являются: Президент Российской Федерации; высшее должностное лицо субъекта РФ, глава муниципального образования; законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления; исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований); Центральный банк РФ; органы государственного (муниципального) финансового контроля; органы управления государственными внебюджетными фондами; главные распорядители (распорядители) бюджетных средств; главные администраторы (администраторы) доходов бюджета; главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета; получатели бюджетных средств (ст.152 БК РФ).

Каждый участник бюджетного процесса обладает совокупностью бюджетных полномочий. Особенности бюджетных полномочий участников бюджетного процесса, являющихся федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления устанавливаются Бюджетным кодексом Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и местных администраций.

*Президент РФ* ежегодно направляет Федеральному Собранию РФ Бюджетное послание, определяя в нем приоритеты бюджетной политики на очередной финансовый год и плановый период; подписывает и обнародует федеральные законы, включая Федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финан-

совый год и плановый период. Президенту РФ принадлежит право законодательной инициативы, в том числе по бюджетным вопросам; он имеет право отклонить Федеральный закон о федеральном бюджете и, наконец, он подписывает закон об исполнении федерального бюджета.

К бюджетным полномочиям *законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов местного самоуправления* относятся: рассмотрение проекта соответствующего бюджета и его утверждение, утверждение отчета об исполнении бюджета, осуществление последующего контроля за исполнением бюджета, формирование и определение правового статуса органов, выполняющих контроль за исполнением соответствующих бюджетов.

К бюджетным полномочиям *исполнительных органов государственной власти и исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований* относятся: составление проекта бюджета (проекта бюджета и среднесрочного финансового плана), внесение его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательных (представительных) органов, разработка и утверждение методики распределения и порядков предоставления межбюджетных трансфертов, обеспечение исполнения бюджета и составления бюджетной отчетности, представление отчета об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов, обеспечение управления государственным (муниципальным) долгом.

Особую роль в системе исполнительных органов власти играют финансовые органы соответствующего уровня, осуществляющие непосредственное составление проекта соответствующего бюджета (проекта бюджета и среднесрочного финансового плана), организацию исполнения бюджета, установление порядка составления бюджетной отчетности. Финансовые органы ежемесячно составляют и представляют отчет о кассовом исполнении бюджета.

Федеральное казначейство осуществляет бюджетные полномочия по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, бюджетные полномочия представительных и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления строго разграничены: права исполнительных органов ограничены в основном вопросами составления и испол-

нения соответствующих бюджетов, в то время как к компетенции законодательных (представительных) органов относятся вопросы рассмотрения и утверждения бюджета, отчета о его исполнении, а также последующего контроля за его исполнением.

Участниками бюджетного процесса являются также Центральный банк Российской Федерации и другие кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджета. *Центральный банк РФ* совместно с Правительством РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации основные направления денежно-кредитной политики, обслуживает счета бюджетов и осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам Российской Федерации.

*Кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджета*, выполняют функции Центрального банка РФ по обслуживанию счетов бюджетов при отсутствии учреждений Центрального банка РФ на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций, а также могут привлекаться на основании агентского соглашения для осуществления операций по предоставлению и возврату бюджетных кредитов.

К бюджетным полномочиям *органов государственного, муниципального финансового контроля*, созданных законодательными (представительными) органами власти Российской Федерации, законодательными (представительными) органами субъектов РФ, представительными органами местного самоуправления<sup>1</sup>, относятся: осуществление контроля за исполнением соответствующих бюджетов, подготовка заключений на годовой отчет об исполнении соответствующих бюджетов, проведение экспертизы проектов указанных бюджетов, долгосрочных целевых программ и иных правовых актов бюджетного законодательства Российской Федерации, субъектов РФ и актов органов местного самоуправления. При этом органы государственного и муниципального финансового контроля осуществляют все виды контроля (предварительный, текущий и последующий) за исполнением соответствующих бюджетов.

Бюджетным законодательством к участникам бюджетного процесса отнесены также *главные распорядители и распорядители*

---

<sup>1</sup> К ним относятся Счетная палата РФ, контрольные и финансовые органы исполнительной власти, а также контрольные органы законодательных (представительных) органов субъектов РФ и представительных органов местного самоуправления

*бюджетных средств.* Их роль в бюджетном процессе определяется тем, что средства бюджетов соответствующих уровней доводятся до конечных бюджетополучателей опосредованно через распорядителей бюджетных средств. *Главным распорядителем средств соответствующего бюджета* является орган государственной власти, орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющее право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств (ст. 6 БК РФ). В свою очередь *распорядитель средств соответствующего бюджета* имеет право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств по подведомственным получателям бюджетных средств.

*Главные распорядители и распорядители бюджетных средств* участвуют в бюджетном процессе на стадиях составления бюджета, его исполнения и составления бюджетной отчетности. На *стадии составления бюджета* главный распорядитель формирует перечень подведомственных ему распорядителей и получателей бюджетных средств; осуществляет планирование соответствующих расходов бюджета, составляет обоснования бюджетных ассигнований; определяет порядок утверждения бюджетных смет подведомственных бюджетных учреждений; формирует государственные (муниципальные) задания.

На *стадии исполнения бюджета* главный распорядитель бюджетных средств обеспечивает результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными ему бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств; ведет реестр расходных обязательств, подлежащих исполнению в пределах утвержденных ему лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований; составляет, утверждает и ведет бюджетную роспись, распределяет бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполняет соответствующую часть бюджета; а также по формированию и изменению лимитов бюджетных обязательств, а также по формированию и изменению сводной бюджетной росписи; обеспечивает контроль за соблюдением получателями субвенций,

межбюджетных субсидий; организует и осуществляет ведомственный финансовый контроль в сфере своей деятельности.

При *составлении бюджетной отчетности* главный распорядитель бюджетных средств формирует бюджетную отчетность главного распорядителя бюджетных средств, т.е. сводную отчетность об использовании бюджетных средств подведомственными распорядителями и бюджетополучателями для последующего включения ее в отчет об исполнении бюджета.

Права распорядителей бюджетных средств аналогичны правам главных распорядителей бюджетных средств. Права *получателей средств соответствующего бюджета* в лице органа государственной власти, органа управления государственным внебюджетным фондом, органа местного самоуправления, а также находящегося в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств бюджетного учреждения ограничены лишь принятием и исполнением бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета.

Участниками бюджетного процесса являются также главные администраторы (администраторы) доходов бюджета и главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета.

*Администратором доходов бюджета* является орган государственной власти, орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк РФ, бюджетное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

*Главный администратор доходов бюджета* – это определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти, орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк РФ, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) служащие администраторами доходов бюджета.

*Администратором источников финансирования дефицита бюджета* является орган государственной власти, орган местного

самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие право в соответствии с Бюджетным кодексом РФ осуществлять операции с источниками финансирования дефицита бюджета. Соответственно *главный администратор источников финансирования дефицита бюджета* – определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти, орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов источников финансирования дефицита бюджета и (или) являющиеся администраторами источников финансирования дефицита бюджета.

Для упорядочения бюджетного процесса на федеральном уровне и в связи с проводимой административной реформой введено понятие «*субъекты бюджетного планирования*», под которыми понимаются: федеральные министерства, имеющие право в соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» вносить в Министерство финансов РФ предложения по формированию федерального бюджета и финансовому обеспечению федеральных служб и федеральных агентств; федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, федеральные органы законодательной и судебной власти, Генеральная прокуратура РФ, Счетная палата РФ, Центральная избирательная комиссия РФ, имеющие право распределять ассигнования и лимиты бюджетных обязательств федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств. Основной функцией каждого из субъектов бюджетного планирования на федеральном уровне является представление в Министерство финансов РФ обоснованной суммы бюджетных расходов на планируемый год (включая оценки расходов, финансируемых за счет доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности) в целом по субъекту планирования с разбивкой по подведомственным ему главным распорядителям бюджетных средств<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // Российская газета. – 2004. – № 113. – С. 13.

## 13.2. Составление, рассмотрение и утверждение бюджетов

*Составление бюджетов* – стадия бюджетного процесса, на которой определяются состав и объем доходов, расходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Составление проектов бюджетов является исключительной прерогативой Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Непосредственное составление проектов соответствующих бюджетов осуществляют Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований.

Составление бюджета основывается на Бюджетном послании Президента РФ; прогнозе социально-экономического развития территории; основных направлениях бюджетной и налоговой политики с целью финансового обеспечения расходных обязательств.

Для своевременного и качественного составления проектов бюджетов требуются необходимые сведения о составе и ставках налогов в соответствии с действующим налоговым законодательством; нормативах отчислений от федеральных, региональных и местных налогов; предполагаемых объемах межбюджетных трансфертов, предоставляемых из других бюджетов; видах и объемах расходов, передаваемых с одного уровня бюджетной системы РФ на другой; минимальных уровнях расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований. Финансовые органы имеют право на получение указанных сведений от финансовых органов другого уровня бюджетной системы РФ, а также от иных государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц.

Проект федерального бюджета составляется и утверждается сроком на три года: очередной финансовый год и плановый период (два последующих года). Основные этапы составления проекта федерального бюджета определены Постановлением Правительства РФ от 29.12. 2007 № 1010 «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период».

Так, в *году, предшествующем текущему финансовому году*, Правительственная комиссия по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период (Бюджетная комиссия):

а) до 1 ноября утверждает график подготовки и рассмотрения проектов федеральных законов, документов и материалов, разрабатываемых при составлении проекта федерального бюджета, представленный Министерством финансов РФ совместно с Министерством регионального развития РФ;

б) до 15 декабря рассматривает и согласовывает проекты основных направлений налоговой и таможенно-тарифной, бюджетной политики на очередной финансовый год и плановый период; принимает решения о представлении на рассмотрение Правительства РФ концепций долгосрочных (федеральных) целевых программ (для реализации с очередного финансового года или планового периода).

Правительство РФ до 30 декабря рассматривает уточненный прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на текущий финансовый год, очередной финансовый год и первый год планового периода; утверждает концепции долгосрочных (федеральных) целевых программ.

*Большая часть этапов составления проекта федерального бюджета приходится на текущий финансовый год.*

Правительство РФ до 15 февраля одобряет основные направления налоговой и таможенно-тарифной политики.

Субъекты бюджетного планирования до 1 марта направляют в Министерство экономического развития РФ и Министерство финансов РФ предложения по подготовке и реализации начиная с очередного финансового года или планового периода бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, не включенные в долгосрочные (федеральные) целевые программы, а также в Министерство регионального развития РФ – указанные предложения в части, касающейся комплексного территориального развития.

Бюджетная комиссия до 1 апреля рассматривает и согласовывает представляемые не позднее 15 марта указанные предложения.

Субъекты бюджетного планирования – федеральные органы исполнительной власти – до 1 апреля представляют в Правитель-

ственную комиссию по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также в Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития РФ и Министерство регионального развития РФ проекты докладов о результатах и основных направлениях деятельности (цели, задачи и показатели деятельности).

Правительство РФ до 15 апреля одобряет сценарные условия и основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период; предложения по сокращению (изменению структуры) действующих расходных обязательств Российской Федерации начиная с очередного финансового года или планового периода; основные направления бюджетной политики; предложения по бюджетным инвестициям, не включенным в долгосрочные (федеральные) целевые программы.

Субъекты бюджетного планирования до 1 мая направляют в Министерство экономического развития РФ и Министерство финансов РФ предложения по изменению объема и (или) структуры расходных обязательств Российской Федерации на очередной финансовый год и первый год планового периода; по объему и (или) структуре расходных обязательств Российской Федерации на второй год планового периода в части, обусловленной проектами долгосрочных (федеральных) целевых программ, внесением изменений в утвержденные такого рода программы и проектами иных нормативных правовых актов (решений) о подготовке и реализации бюджетных инвестиций из федерального бюджета, а также в Министерство регионального развития РФ – указанные предложения в части комплексного территориального развития и предоставления субсидий бюджетам субъектов РФ.

Бюджетная комиссия до 1 июня рассматривает и согласовывает представляемые не позднее 15 мая Министерством экономического развития РФ указанные выше предложения.

Правительство РФ до 15 июня утверждает основные характеристики федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период; одобряет распределение общего (предельного) объема бюджетных ассигнований на исполнение принимаемых расходных обязательств Российской Федерации; утверждает долгосрочные (федеральные) целевые программы, предлагаемые для реализации начиная с очередного финансового года (планового периода), а также изменения, вносимые в утвержденные про-

граммы; принимает акты (вносит изменения в акты) о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, не включенные в долгосрочные (федеральные) целевые программы; принимает иные решения, необходимые для подготовки проекта закона о федеральном бюджете.

Субъекты бюджетного планирования до 15 июля представляют в Правительственную комиссию по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также в указанные выше министерства проекты докладов о результатах и основных направлениях деятельности на очередной финансовый год и плановый период, подлежащие уточнению до 1 ноября с учетом рассмотрения проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период Государственной Думой Федерального Собрания РФ.

*Рассмотрение и утверждение бюджета* – стадия бюджетного процесса, которая относится к компетенции соответствующих законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления. На этой стадии реализуется их право бюджетной инициативы, дается оценка представленного исполнительными органами власти проекта бюджета на очередной финансовый год. *Бюджетная инициатива* представляет собой право законодательных органов и других субъектов права законодательной инициативы вносить изменения в проект бюджета, а также предлагать проекты законов, касающиеся бюджетной сферы.

Успешное рассмотрение и утверждение бюджета невозможны без соблюдения определенных требований, характеризующих взаимоотношения законодательных (представительных) органов власти и органов исполнительной власти в бюджетном процессе.

1. Учет временного фактора – отведение достаточного времени для обсуждения проекта бюджета в представительном органе; принятие бюджета до начала планируемого года с тем, чтобы у исполнительных органов власти не было возможности бесконтрольно использовать бюджетные средства в период до утверждения бюджета; введение временного управления бюджетом в том случае, если закон (решение) о бюджете не вступил в силу с начала финансового года (ст. 190 БК РФ), что ограничивает возможности бюджетополучателей, поскольку финансирование расходов осуществляется исходя из показателей, сложившихся в предшествующем году.

2. Представление в законодательный орган власти проекта бюджета, тщательно разработанного, прозрачного, с необходимыми сведениями: отчетом правительства; заключением органа внешнего финансового контроля (Счетной палаты РФ, контрольно-счетных палат субъектов РФ и муниципальных образований); докладами и заключениями независимых экспертов о финансовом положении; компетентное и беспристрастное отображение бюджетного процесса в средствах массовой информации; возможность подробного изучения предложений правительства о тех или иных расходах, эффективности намечаемых программ.

3. Творческое сотрудничество Государственной Думы и Правительства РФ, создание согласительных комиссий для преодоления возникших разногласий по предметам чтений. Исполнительные органы власти должны давать объективную оценку в своих заключениях на предложения законодательных органов власти об увеличении объема расходов с точки зрения полезности и финансовой возможности их осуществления. Необходимо неукоснительно соблюдать правила принятия новых расходов только при условии указания источника их покрытия или перераспределения существующих расходов. Кроме того, право «вето» органов исполнительной власти всех уровней на принятый представительными органами власти закон о бюджете консолидирует их действия на выработку оптимального бюджета.

4. Определенность с исполнением бюджета текущего года. Законодательные органы власти не должны вмешиваться в исполнение бюджета без достаточных на то оснований.

5. Своевременность разработки и утверждения отдельных законов и норм, которые имеют последствия для бюджета (законы о налогах, о выплатах населению и т.п.), одновременное принятие их с утверждением бюджета. Целесообразно рассмотрение и принятие взаимосвязанных правовых документов пакетом. При этом разработчики законопроектов должны четко обосновать необходимость принятия закона, его концепцию, а также представить финансово-экономическое обоснование.

6. Наличие регламентированной законом процедуры парламентского контроля с определением форм контроля, полномочий законодательных (представительных) органов власти, в том числе возможностью создания собственного контрольного органа для проведения внешнего аудита бюджета.

Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной год и плановый период не позднее 26 августа текущего года одновременно с документами и материалами, характеризующими предварительные итоги и прогноз социально-экономического развития, основные направления бюджетной и налоговой политики; с прогнозом основных параметров бюджетной системы РФ, пояснительной запиской к законопроекту и другими материалами, а также проектами федеральных законов об утверждении отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ в отчетном финансовом году; о бюджетах указанных фондов на очередной финансовый год и плановый период; о страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на очередной финансовый год и плановый период; об изменении сроков вступления в силу (приостановления действия) в очередном финансовом году и плановом периоде отдельных положений федеральных законов, не обеспеченных источниками финансирования в очередном финансовом году и (или) плановом периоде.

Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам, ответственный за рассмотрение бюджета, готовит заключения о соответствии представленных документов и материалов требованиям ст. 192 Бюджетного кодекса РФ. Совет Думы выносит решение о принятии законопроекта к рассмотрению нижней палатой либо его возвращении в Правительство РФ на доработку.

Проект указанного закона в течение трех дней направляется в Совет Федерации, комитеты Государственной Думы, другим субъектам права законодательной инициативы (ст. 104 Конституции РФ) для внесения замечаний и предложений, а также в Счетную палату РФ на заключение.

Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете *в трех чтениях*, на которые отводится соответственно 35, 30 и 15 дней со дня его внесения или принятия в предыдущем чтении.

Субъекты права законодательной, бюджетной инициативы направляют свои поправки по предметам чтений в Комитет по бюджету и налогам, который проводит экспертизу представленных поправок, готовит сводные таблицы и направляет в соответствующие профильные комитеты Государственной Думы.

В первом чтении обсуждаются концепция проекта федерального бюджета, прогноз социально-экономического развития РФ, основные направления бюджетной и налоговой политики, в том числе указываемые в Федеральном законе о федеральном бюджете прогноз объема валового внутреннего продукта и уровень инфляции, исходя из которых формируются основные характеристики федерального бюджета,

Предметом рассмотрения в первом чтении являются *основные характеристики федерального бюджета*.

- прогнозируемый в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем доходов с выделением объема нефтегазовых доходов;

- приложение к федеральному закону о федеральном бюджете, о нормативах распределения доходов между бюджетами на очередной финансовый год и плановый период, если они не утверждены Бюджетным кодексом РФ;

- общий объем расходов в очередном финансовом году и плановом периоде;

- условно утверждаемые расходы в размере не менее 2,5 % и 5% общего объема расходов федерального бюджета, соответственно, на первый и второй годы планового периода;

- объем нефтегазового трансферта в очередном финансовом году и плановом периоде;

- верхний предел государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации на конец каждого года;

- нормативная величина Резервного фонда в очередном финансовом году и плановом периоде;

- дефицит (профицит) федерального бюджета.

При утверждении этих характеристик указываются прогнозируемый в соответствующем финансовом году объем валового внутреннего продукта и уровень инфляции (потребительских цен), определяемый отношением показателей за декабрь текущего и предыдущего годов.

При утверждении в первом чтении основных характеристик Государственная Дума не имеет права увеличивать доходы и дефицит федерального бюджета, если на эти изменения отсутствует положительное заключение Правительства РФ.

В случае отклонения в первом чтении проекта закона палата может:

передать его в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик федерального бюджета (далее — согласительная комиссия), состоящую из представителей Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства РФ, для разработки согласованного варианта основных характеристик федерального бюджета в соответствии с предложениями и рекомендациями комитетов, ответственных за рассмотрение предмета первого чтения;

вернуть указанный законопроект в Правительство РФ на доработку;

поставить вопрос о доверии Правительству РФ.

*Во втором чтении* рассматриваются:

- приложения к федеральному закону о федеральном бюджете, устанавливающие перечень главных администраторов доходов федерального бюджета и источников финансирования дефицита федерального бюджета;

- бюджетные ассигнования (за исключением утвержденных в первом чтении условно утверждаемых или утвержденных расходов) по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период в пределах общего объема расходов, утвержденных в первом чтении;

- приложение, устанавливающее распределение между субъектами РФ межбюджетных трансфертов;

- программы на очередной финансовый год и плановый период (*Приложения*):

- а) предоставления государственных кредитов;

- б) государственных внутренних заимствований Российской Федерации;

- в) государственных внешних заимствований Российской Федерации;

- г) государственных гарантий Российской Федерации в рублях;

- д) государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте;

- текстовые статьи проекта федерального закона о федеральном бюджете.

*В третьем чтении* утверждается ведомственная структура расходов федерального бюджета на очередной финансовый год, на первый и второй годы планового периода. Затем законопроект выносится на голосование в целом.

После принятия Государственной Думой федерального закона о федеральном бюджете его в течение пяти дней передают в Совет Федерации, так как согласно Конституции РФ он подлежит обязательному рассмотрению верхней палатой. В течение 14 дней со дня представления Совет Федерации рассматривает этот закон и голосует за его одобрение в целом. Затем данный закон в течение пяти дней со дня одобрения Советом Федерации направляется Президенту РФ для подписания и обнародования.

В ст. 190 Бюджетного кодекса РФ предусмотрено «*Временное управление бюджетом*». Если закон (решение) о бюджете не вступил в силу с начала текущего года, то финансовый орган вправе ежемесячно доводить до главных распорядителей бюджетных средств бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств в размере не более  $\frac{1}{12}$  части указанных показателей в отчетном финансовом году. Иные показатели применяются в размерах (нормативах) и порядке, которые были установлены законом (решением) о бюджете на отчетный финансовый год. Порядок распределения и (или) предоставления межбюджетных трансфертов другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации сохраняется в виде, определенном на отчетный финансовый год.

Если закон (решение) о бюджете не вступил в силу через три месяца после начала финансового года, то финансовый орган организует исполнение бюджета при соблюдении указанных условий. При этом он не имеет права доводить лимиты бюджетных обязательств и бюджетные ассигнования на бюджетные инвестиции и субсидии юридическим и физическим лицам, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации; предоставлять бюджетные кредиты; осуществлять заимствования в размере более  $\frac{1}{8}$  объема заимствований в предыдущем финансовом году в расчете на квартал; формировать резервные фонды.

Однако перечисленные ограничения не распространяются на расходы, связанные с выполнением публичных нормативных обязательств, обслуживанием и погашением государственного (муниципального) долга, выполнением международных договоров.

На региональном и местном уровнях рассмотрение и утверждение бюджетов осуществляются в аналогичном порядке с учетом некоторых особенностей, связанных с однопалатной структурой законодательных (представительных) органов; меньшим числом чтений; подписанием закона (решения) о бюджете высшим долж-

ностным лицом субъекта РФ (главой муниципального образования) и др.

Проекты региональных и местных бюджетов составляются сроком на один год или на три года. При составлении проекта бюджета на очередной финансовый год разрабатывается и утверждается среднесрочный финансовый план субъекта РФ, муниципального района, городского округа. Под этим планом понимается документ, содержащий основные параметры регионального (местного) бюджета. Проект среднесрочного финансового плана представляется в законодательный (представительный) орган одновременно с проектом бюджета. Значения показателей указанных проектов должны соответствовать друг другу.

При составлении проектов бюджетов субъектов РФ, их рассмотрении и утверждении органы государственной власти субъектов РФ руководствуются положениями Бюджетного кодекса РФ, другими федеральными нормативными актами, а также собственным законодательством, в частности законом о бюджетном устройстве и бюджетном процессе на соответствующей территории, ежегодно принимаемым законом о региональном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и другими актами.

Разработка проектов местных бюджетов, их рассмотрение и утверждение осуществляются самостоятельно органами местного самоуправления на основе положений Бюджетного кодекса РФ, Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», бюджетного законодательства субъекта РФ и решений представительных органов местного самоуправления.

### **13.3. Организация исполнения бюджетов**

*Исполнение бюджета – стадия бюджетного процесса, на которой осуществляется совокупность процедур, обеспечивающих полное и своевременное поступление доходов и источников финансирования дефицита бюджета в разрезе каждого из источников; своевременное финансирование и осуществление расходов в соответствии с утвержденными бюджетными назначениями, а также учет исполнения бюджета и составление, рассмотрение, внешняя проверка и утверждение бюджетной отчетности.*

Содержание исполнения бюджета зависит от системы исполнения бюджета. В практике различных стран на разных этапах исторического развития применялись следующие системы исполнения бюджета: *казначейская, банковская и смешанная*. Основное различие между банковской и казначейской системами заключается в том, что функции исполнения бюджета возложены на разные органы – либо на центральный банк при возможном участии коммерческих банков, либо на специально созданные казначейские органы. При смешанной системе эти функции выполняются одновременно и казначейскими, и банковскими органами с разграничением функций между ними в законодательном порядке.

В Российской Федерации устанавливается только *казначейское исполнение бюджетов*.

Вместе с тем необходимо отметить, что казначейская система, существовавшая в России до 1917 г. и вплоть до проведения кассовой реформы 1925–1928 гг., не была воссоздана в прежнем виде. В тот период государственное казначейство, являясь банковским учреждением, выполняло не только функции управления доходами и расходами бюджета, но и осуществляло прием, хранение и выдачу сумм на расходы, производимые по общему государственному управлению, т.е. осуществляло операции по кассовому исполнению бюджета.

*Кассовое исполнение бюджета* является частью исполнения бюджета и представляет собой совокупность процедур, обеспечивающих прием доходов, распределение и зачисление их на счета соответствующих бюджетов, хранение и выдачу бюджетных средств на осуществление расходов и ведение учета и отчетности. До создания Федерального казначейства в Российской Федерации существовала банковская система исполнения бюджета, когда функции по кассовому исполнению государственного бюджета СССР осуществляли органы Государственного банка СССР. Они обеспечивали кассовое исполнение всех бюджетов, включающее сбор и учет доходов бюджетов, распределение доходов между бюджетами разных уровней, а также списание средств со счетов бюджета на основании распоряжений финансовых органов, управляющих бюджетными средствами. Кроме того, органы Госбанка СССР осуществляли функции по приему, хранению и выдаче средств из бюджета, контролю за расходованием бюджетных средств, учету доходов и расходов всех бюджетов и составлению отчетности Государственного бюджета СССР.

С созданием Федерального казначейства часть функций по кассовому исполнению бюджета перешла от банков к казначейству, а часть осталась у Центрального банка РФ и иных кредитных организаций. Центральный банк Российской Федерации и кредитные организации осуществляют обслуживание счетов бюджета, в том числе прием, хранение и выдачу средств в наличной форме. Федеральное казначейство и иные казначейские органы распределяют доходы от налогов и сборов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, открывают в Центральном банке РФ счета по учету средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ведут учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета, обеспечивают проведение кассовых выплат из бюджетов от имени и по поручению получателей бюджетных средств на их лицевых счетах, осуществляют санкционирование оплаты денежных обязательств получателей бюджетных средств, составляют бюджетную отчетность об исполнении бюджетов и отчет об исполнении консолидированного бюджета РФ.

Таким образом, в Российской Федерации в настоящее время существует смешанная система исполнения бюджета. Только при условии функционирования казначейских органов как кредитных организаций они действительно смогут выполнять все операции по кассовому исполнению бюджета, включая прием, хранение и выдачу бюджетных средств. За рамками операций по кассовому исполнению бюджета казначейские органы осуществляют также прогнозирование поступлений доходов, санкционирование и финансирование расходов, обслуживание совместно с Банком России и другими уполномоченными банками государственного внутреннего и внешнего долга, предоставление бюджетных кредитов и контроль за их возвратом.

Исполнение бюджетов бюджетной системы Российской Федерации обеспечивается соответствующим исполнительным органом государственной власти, местной администрацией муниципального образования. Организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган. Финансовый орган организует исполнение соответствующего бюджета на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана. Кроме того, в исполнении бюджета принимают участие налоговые и таможенные органы, министерства, агентства, службы, получатели бюджетных средств, а также Центральный банк РФ и другие

кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджета.

*Кассовое обслуживание исполнения бюджетов* осуществляется Федеральным казначейством. Оно означает проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета. Полномочия Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов могут быть переданы исполнительным органам государственной власти субъектов РФ по соглашению с ними при условии финансового обеспечения этих полномочий за счет собственных доходов их бюджетов и наличия у субъектов РФ необходимого для их осуществления имущества. Для кассового обслуживания исполнения бюджетов Федеральное казначейство открывает в Центральном банке РФ счета, через которые все кассовые операции по исполнению бюджетов осуществляются Федеральным казначейством либо органом государственной власти субъекта РФ в соответствии с соглашением.

Исполнение бюджета организуется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана. *Сводная бюджетная роспись* – документ, который составляется и ведется финансовым органом с целью организации исполнения бюджета по его расходам и источникам финансирования его дефицита. Руководитель финансового органа утверждает сводную бюджетную роспись и вносит изменения в нее. Ее показатели должны соответствовать закону (решению) о бюджете. Сводная бюджетная роспись направляется в казначейство. В случае принятия закона (решения) о внесении изменений в закон (решение) о бюджете руководитель финансового органа утверждает соответствующие изменения в сводную бюджетную роспись. В предусмотренных Бюджетным кодексом РФ случаях (ст. 217) показатели сводной бюджетной росписи могут быть изменены решением руководителя финансового органа без внесения изменений в закон (решение) о бюджете.

Под *кассовым планом* понимается прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году. Финансовый орган устанавливает порядок составления и ведения кассового плана, состав и сроки представления главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета необходимых для этого сведений.

*Исполнение бюджета по доходам* включает зачисление на единый счет бюджета доходов от распределения налогов, сборов и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации; возврат излишне уплаченных или излишне взысканных сумм; зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; уточнение администратором доходов бюджета платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

*Исполнение бюджета по расходам* осуществляется на основе *бюджетной росписи* – документа, который составляется и ведется главным распорядителем бюджетных средств с целью исполнения бюджета по расходам. Бюджетная роспись составляется в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации и устанавливает распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств.

*Исполнение бюджета по расходам* предусматривает принятие бюджетных обязательств, подтверждение денежных обязательств; санкционирование оплаты денежных обязательств и подтверждение исполнения денежных обязательств.

Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде) лимитов бюджетных обязательств путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом либо иным правовым актом, соглашением. Получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответствии с платежными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты.

Санкционирование оплаты денежных обязательств осуществляется в форме совершения разрешительной надписи (акцепта) после проверки наличия документов, предусмотренных порядком санкционирования оплаты денежных обязательств, установленным финансовым органом в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ.

Исполнение денежных обязательств подтверждается платежными документами о списании денежных средств с единого счета бюджета в пользу физических или юридических лиц, бюджетов

бюджетной системы Российской Федерации и субъектов международного права.

*Финансирование расходов* означает непосредственное расходование бюджетных средств путем списания средств с бюджетного счета с целью исполнения бюджетных обязательств в пользу юридических и физических лиц.

Исполнение бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета осуществляется главными администраторами, администраторами источников финансирования дефицита бюджета в соответствии со сводной бюджетной росписью в порядке, установленном финансовым органом в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ.

В состав операций, определяющих содержание исполнения бюджета, включаются также операции по *бюджетному учету, который представляет собой упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении о состоянии финансовых и нефинансовых активов и обязательств Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, а также об операциях, изменяющих указанные активы и обязательства*<sup>1</sup>.

В Российской Федерации бюджетный учет бюджетов бюджетной системы Российской Федерации ведется по единой системе, регламентируемой нормативными правовыми актами Правительства РФ и Министерства финансов РФ. Последнее устанавливает формы бухгалтерских документов и регистров учета, разрабатывает инструкции и другие нормативные правовые акты по ведению бюджетного учета. В частности, бюджетный учет осуществляется в соответствии с планом счетов, включающим в себя бюджетную классификацию Российской Федерации. План счетов и инструкции по его применению утверждаются Министерством финансов РФ. Показатели бюджетного учета обеспечивают исполнительные органы государственной власти информацией о ходе исполнения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов с целью принятия адекватных управленческих решений.

На основе данных бюджетного учета формируется бюджетная отчетность, которая включает, прежде всего, отчет об исполнении бюджета; баланс исполнения бюджета; отчет о финансовых

---

<sup>1</sup> См. ст. 264.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации

результатах деятельности и другие формы отчетности. Годовые отчеты об исполнении федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местных бюджетов подлежат утверждению соответственно федеральным законом, законом субъекта РФ, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Годовой отчет об исполнении бюджета до его рассмотрения в законодательном (представительном) органе подлежит внешней проверке, которая включает внешнюю проверку бюджетной отчетности главных распорядителей бюджетных средств, главных администраторов доходов и главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета, а также подготовку заключения на годовой отчет об исполнении бюджета органом государственного (муниципального) финансового контроля. Порядок представления, рассмотрения и утверждения годового отчета об исполнении бюджета устанавливается соответствующим законодательным (представительным) органом в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ.

Исполнение бюджета, которое завершает бюджетный процесс, позволяет оценить эффективность работы по обоснованности расчета бюджетных показателей, произведенного на стадиях составления, рассмотрения и утверждения бюджета, применения норм и нормативов, действенности различных методик планирования расходов; установить факторы, обусловившие отклонения фактических данных от запланированных; принять адекватные управленческие решения.

### ***Контрольные вопросы***

1. Дайте определение бюджетного процесса, охарактеризуйте его стадии и состав участников.
2. Какими законодательными и нормативно-правовыми актами регулируются отдельные стадии бюджетного процесса?
3. Как разграничиваются функции участников бюджетного процесса?
4. Охарактеризуйте основные этапы составления федерального бюджета.
5. Каково содержание основных этапов рассмотрения федерального бюджета и его утверждения?

6. На каких принципах исполняется бюджет и какие этапы и процедуры необходимо соблюдать при этом?

7. Чем отличаются понятия «исполнение бюджета» и «кассовое исполнение бюджета»?

8. Как влияет система исполнения бюджета на содержание этапов исполнения бюджета?

9. В каком порядке составляется и утверждается отчет об исполнении бюджета?

10. Назовите основные направления реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации.

### ***Задания для самостоятельной работы***

1. Проанализируйте и сравните бюджетные полномочия участников бюджетного процесса в РФ.

2. Составьте схему, отражающую процесс рассмотрения и утверждения федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

3. Охарактеризуйте содержание каждого из этапов исполнения бюджета по расходам, покажите их отличительные особенности. Сделайте выводы об особенностях каждого этапа исполнения бюджетов на разных уровнях бюджетной системы РФ.

---

## Глава 14

# ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ЗАИМСТВОВАНИЯ

### 14.1. Сбалансированность бюджета и методы ее достижения

Сбалансированность бюджета является одним из основных принципов составления бюджета и построения бюджетной системы любого государства. Она может быть достигнута разными методами. Сбалансированность бюджета, составленного путем достижения равенства доходов и расходов, обеспечивается автоматически. Сбалансированность бюджета, составленного с превышением расходов над доходами (т.е. с дефицитом), достигается путем изыскания источников финансирования дефицита. В этом случае сбалансированность бюджета предполагает равенство планируемых расходов объему доходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета. Составление бюджета с профицитом является скорее исключением, чем правилом, поскольку имеет ряд негативных последствий для развития экономики. В этом случае происходит завышение налоговой нагрузки на субъекты хозяйствования, что приводит к изъятию из их оборота денежных средств и снижению эффективности функционирования экономики в целом.

Подходы правительств различных государств к выбору методов сбалансированности бюджетов различались на разных этапах исторического развития. До 1930-х гг. национальные правительства строили свою финансовую политику исходя из стремления к *достижению ежегодного равенства доходов и расходов*. Это соответствовало представлениям об ответственном перед страной правительстве, которое без надобности не увеличивает расходы, не повышает налоги и не накапливает долги. Мировой экономический кризис 1929–1930 гг. заставил многих представителей экономической науки пересмотреть взгляды на обоснованность использования такого метода достижения сбалансированности бюджетов. Кризис наглядно показал, какую опасность для общества представляют массовые банкротства предприятий,

растущая армия безработных и другие негативные последствия обвального падения производства и потребления. Антикризисные мероприятия стали неотъемлемой частью национальной политики многих стран, предполагавшей активное использование государственных финансов в качестве инструмента регулирования экономики. В бюджетной сфере такой практике соответствовала политика *циклического балансирования бюджета* с оправданием его дефицита, направленного на стимулирование экономического развития.

Представители кейнсианской теории обосновали отсутствие необходимости достижения ежегодного равенства доходов и расходов бюджета и заложили фундаментальные основы использования государственных расходов, налогов, бюджетного дефицита и государственных заимствований для оптимизации условий развития на разных фазах экономического цикла. При этом была доказана необходимость достижения равенства доходов и расходов бюджета в рамках всего цикла экономического развития, а не на отдельных его фазах.

С 1980-х гг. на основе теории «экономики предложения» (кейнсианство же концентрировало внимание на регулировании спроса) формируются новые взгляды на проблему использования государственных финансов для стимулирования экономического роста. Появляются и начинают применяться на практике теории «компенсирующего бюджета», «функциональных финансов» и т.п. При некотором различии в подходах к тактике использования отдельных финансовых инструментов, в отношении к бюджетному дефициту, общим для этих теорий является признание необязательности ежегодного достижения равенства между расходами и доходами бюджета, активное использование государственных расходов и налоговой политики для постоянного поддержания в стране благоприятной макроэкономической ситуации. Разрыв между бюджетными доходами и возрастающими расходами покрывается поступлениями от государственных заимствований.

В настоящее время правительства экономически развитых стран взяли на вооружение рекомендации современных теорий использования государственных финансов для регулирования экономики. В этих условиях бюджетный дефицит и сопутствующий ему государственный долг рассматриваются не как «зло» экономики, а как гибкие и эффективные инструменты го-

сударственной политики. Однако их использование имеет определенные рамки. Экономическая наука установила (а практика это подтверждает), что предельным уровнем бюджетного дефицита являются 3% ВВП. Максимальной границей государственной задолженности в Европейском союзе, например, считается 60% ВВП.

Правительства государств с развивающейся и переходной экономикой, где перспективы роста не могут быть точно спрогнозированы и определяются многочисленными (зачастую случайными) факторами, стремятся к составлению бюджета, основанного на равенстве доходов и расходов, но в действительности получают бюджетный дефицит. Некоторые из них (например, правительства стран, экономика которых ориентирована на экспорт энергоресурсов) вынужденно проводят политику профицитного бюджета и формирования на этой основе стабилизационных (резервных) фондов.

Однако необходимо отметить, что достижение равенства доходов и расходов бюджета является довольно редким случаем в практике составления бюджетов. Его можно добиться только на пути сдерживания роста государственных расходов и установления в стране уровня налогообложения, достаточного для получения бюджетных доходов с целью покрытия всех необходимых и разумных общественных потребностей. Профицитный бюджет, как это было отмечено ранее, не способствует эффективному функционированию экономики. В большинстве стран мира бюджеты составляются с превышением расходов над доходами, и нередко дефициты принимают размеры, угрожающие социально-экономическому развитию государств.

Бюджетный дефицит и профицит могут быть *первичными и общими (итоговыми)*. Первичный дефицит имеет место при превышении суммы бюджетных расходов (за минусом расходов на обслуживание долга) над величиной его доходов. Первичный профицит образуется при превышении доходов над величиной расходов (за минусом расходов на обслуживание долга). Общие дефицит и профицит определяются на основе сравнения общих сумм бюджетных расходов и доходов.

Дефицит бюджета может быть *краткосрочным и долгосрочным*. Краткосрочный дефицит складывается в рамках одного финансового года. Он выявляется в случаях отклонения по каким-либо причинам макроэкономических условий, в которых проходило

исполнение бюджета, от условий его составления и утверждения. Долгосрочный дефицит бюджета выявляется на протяжении ряда лет. Он порождается устойчивыми факторами, которые из года в год приводят к превышению расходов бюджета над его доходами. Основными причинами долгосрочного (хронического) бюджетного дефицита могут быть высокие непроизводительные расходы в период ведения войн и подготовки к ним, экономическая и политическая нестабильность в переходный период, неэффективность экономической системы, ошибки в экономической политике, ведущие к сокращению налоговой базы.

Различают *структурный и циклический бюджетный дефицит (профицит)*. Государство, использующее финансы в качестве инструмента регулирования экономики, может сознательно пойти на увеличение бюджетных расходов или снижение налоговой нагрузки на предпринимателей. В этом случае неизбежно появление структурного бюджетного дефицита. Циклический дефицит бюджета вызывается в первую очередь сокращением налоговой базы в условиях падения производства в фазах экономического кризиса и депрессии и только во вторую очередь – желанием правительства компенсировать сокращение спроса путем увеличения государственных расходов. Обратная ситуация возникает в фазах оживления и подъема: с ростом производства расширяется налоговая база и возрастают доходы бюджета, но правительство сокращает расходы для того, чтобы нивелировать увеличение спроса со стороны предпринимателей и населения.

Различают также *активный и пассивный бюджетный дефицит*. Активный дефицит есть результат сознательного увеличения государственных расходов в целях регулирования экономики. Пассивный дефицит возникает в случае падения объема налоговых поступлений в условиях снижения экономической активности в стране.

Достижение сбалансированности бюджета в условиях его дефицитности имеет ряд проблем. Если дефицит имеет краткосрочный характер, то правительству достаточно проведения мер по ограничению роста бюджетных расходов или сокращению налоговых поступлений. Если дефицит имеет долгосрочный характер, то правительство не может обойтись только бюджетно-налоговыми мерами: необходимы проведение реструктуризации экономики, внедрение новых технологий, модернизация произ-

водства, финансовое оздоровление предприятий, принятие иных мер общеэкономического характера по устранению причин, определяющих наличие хронического дефицита.

Всякий бюджетный дефицит нуждается в изыскании *источников его финансирования*. Основными способами привлечения средств для покрытия разрыва между расходами и доходами бюджета являются проведение государственных заимствований, продажа государственных запасов, имущества и земельных участков, кредитно-денежная эмиссия (монетизация).

*Кредитно-денежная эмиссия* представляет собой инфляционный способ покрытия бюджетного дефицита, поскольку непосредственно ведет к увеличению количества денег в обращении. Это обстоятельство делает использование монетизации довольно редким явлением в практике финансирования дефицитов: применяется в годы военного противостояния, коренной ломки социально-экономического уклада жизни общества, в условиях глубокого кризиса государственных финансов и т.п.

*Долговое финансирование бюджетного дефицита* посредством государственных заимствований представляет собой в основном неинфляционный способ покрытия разрыва между расходами и доходами бюджета. С помощью заимствований государство осуществляет перераспределение спроса от одних групп потребителей к другим, а также между разными территориями, не увеличивая совокупного спроса. Это предопределило широкое распространение данного способа покрытия бюджетного дефицита.

*Продажа государственных запасов, имущества и земельных участков* является также неинфляционным способом финансирования дефицитного бюджета. Однако он используется не часто, поскольку сами объекты реализации являются ограниченными.

В результате проведения работы по привлечению источников финансирования бюджетного дефицита все бюджетные расходы обеспечиваются источниками финансирования и тем самым достигается сбалансированность бюджета.

В Российской Федерации сбалансированность бюджетов рассматривается как один из основных принципов бюджетной системы Российской Федерации (ст. 33 БК РФ). При этом сбалансированность бюджета предполагает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему

доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов.

Бюджетный кодекс РФ (ст. 92) налагает определенные *ограничения на размер утверждаемых дефицитов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ*. Так, размер дефицита федерального бюджета, утвержденный федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, не может превышать размер ненефтегазового дефицита федерального бюджета. Ненефтегазовый дефицит федерального бюджета представляет собою разницу между объемом доходов федерального бюджета (без учета нефтегазовых доходов и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния) и общим объемом расходов федерального бюджета в соответствующем финансовом году. Источниками финансирования ненефтегазового дефицита являются нефтегазовый трансферт, формируемый за счет нефтегазовых доходов и средств Резервного фонда, а также источники финансирования дефицита федерального бюджета.

Дефицит бюджета субъекта РФ, дефицит местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и каждый год планового периода) устанавливается законом (решением) о соответствующем бюджете с соблюдением следующих ограничений.

Дефицит бюджета субъекта РФ не должен превышать 15% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Для субъектов РФ, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет, превышала 60% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, дефицит бюджета не должен превышать 10% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

В случае утверждения законом субъекта РФ о бюджете в составе источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности субъекта РФ, и снижения

остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта РФ дефицит бюджета субъекта РФ может превысить указанные выше ограничения, в пределах суммы указанных поступлений и снижения остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта РФ.

Дефицит местного бюджета не должен превышать 10% утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений. Для муниципальных образований, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов РФ (за исключением субвенций) и налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 70% объема собственных доходов местных бюджетов, дефицит бюджета не должен превышать 5% утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

При утверждении муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования о бюджете в составе источников финансирования дефицита местного бюджета поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности муниципального образования, и снижения остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета дефицит местного бюджета может превысить ограничения, установленные выше в пределах суммы указанных поступлений и снижения остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета.

Кредиты Центрального банка РФ, а также приобретение им государственных ценных бумаг Российской Федерации и субъектов РФ, муниципальных ценных бумаг Российской Федерации и при их размещении не могут быть источниками финансирования дефицита соответствующего бюджета.

Принятие бюджета на очередной финансовый год с дефицитом предполагает необходимость утверждения соответствующим законом (решением) о бюджете *источников финансирования дефицита бюджета (внутренних и внешних)*. При этом источниками финансирования дефицита федерального бюджета и бюджета субъекта РФ могут быть как внутренние, так и внешние источ-

ники, в то время как дефицит местных бюджетов может покрываться только за счет внутренних источников. К основным внутренним источникам финансирования федерального бюджета относятся поступления от размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации в валюте РФ, бюджетные кредиты, предоставляемые другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, кредиты кредитных организаций, изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета, поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности Российской Федерации, поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней. К источникам внешнего финансирования дефицита федерального бюджета относятся поступления от размещения государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации в иностранной валюте, кредиты кредитных организаций в иностранной валюте, кредиты иностранных государств (включая целевые иностранные кредиты), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права и иностранных юридических лиц.

В состав источников внутреннего финансирования дефицита бюджета субъекта РФ включаются поступления от размещения государственных ценных бумаг субъектов РФ в валюте Российской Федерации, бюджетные кредиты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредиты кредитных организаций, изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджетов субъектов РФ, поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности субъектов РФ и др. К источникам внешнего финансирования дефицита бюджета субъекта РФ относятся поступления от размещения государственных ценных бумаг от имени субъекта РФ в иностранной валюте, кредиты иностранных банков и др.

К основным источниками внутреннего финансирования дефицита местного бюджета относятся: поступления от размещения муниципальных ценных бумаг, бюджетные кредиты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредиты кредитных организаций, изменение остатков средств на счетах по учету средств местных бюджетов, поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности муниципальных образований, и иные источники финансирования дефицита местных бюджетов.

## 14.2. Содержание, формы и методы государственных и муниципальных заимствований

Государственные и муниципальные заимствования, являющиеся главным источником покрытия бюджетного дефицита, представляют собой передачу в распоряжение органов государственной власти и органов местного самоуправления средств, которые заемщики обязуются возратить в той же сумме с уплатой процента (дохода в иной форме) на сумму заимствования. Целью проведения заимствований является получение органами власти и органами местного самоуправления в свое распоряжение дополнительных финансовых средств, которые они могли бы направить на финансирование мероприятий, не обеспеченных доходами, или осуществление программ экономического и социального развития.

Кредиторами органов власти и органов местного самоуправления могут выступать многочисленные юридические и физические лица (резиденты и нерезиденты), национальные органы власти другого уровня, правительства иностранных государств, международные финансовые организации. Отношения между заемщиками и кредиторами регулируются нормами национального и международного права, включая двусторонние договоры и соглашения.

В России в зависимости от субъекта, осуществляющего привлечение средств, заимствования подразделяются на *государственные заимствования Российской Федерации, государственные заимствования субъектов РФ и муниципальные заимствования.*

Государственные заимствования Российской Федерации осуществляются по инициативе федеральных органов власти и в соответствии с принимаемыми ими программами государственных заимствований. Заимствованные средства направляются на пополнение ресурсов федерального бюджета. Управление государственными заимствованиями субъектов РФ и средствами, привлекаемыми с их помощью, относится к компетенции органов власти субъектов РФ. Муниципальные заимствования проводятся органами местного самоуправления для покрытия дефицитов местных бюджетов на основе утверждаемых ими программ муниципальных заимствований.

Государственные и муниципальные заимствования могут быть внутренними и внешними. *Внутренние* заимствования проводятся на национальном рынке и в национальной валюте, *внешние* — осуществляются на внешних рынках и в иностранных валютах. При этом в России право внешних заимствований закреплено за Российской Федерацией и субъектами РФ. Внутренние заимствования могут проводить органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Заимствования проводятся в двух формах: государственных и муниципальных займов и прямых кредитов.

*Государственные и муниципальные займы* — передача в распоряжение заемщика средств путем приобретения заимодателями государственных и муниципальных ценных бумаг. В России займы осуществляются государством, его субъектами и муниципальными образованиями. Государственные займы могут быть внутренними и внешними, а муниципальные — только внутренними.

Самым распространенным видом государственных и муниципальных ценных бумаг является облигация. *Облигация государственного или муниципального займа* — это эмиссионная ценная бумага, закрепляющая право ее держателя на получение от эмитента облигации в установленный срок ее номинальной стоимости и зафиксированного в ней процента или иного имущественного эквивалента.

Орган государственной власти или орган местного самоуправления устанавливает нарицательную стоимость (номинальную цену) облигации. Она обозначается на ценной бумаге и определяет денежную сумму, которая выплачивается владельцу облигации в момент ее погашения и на которую начисляются проценты. Процентный доход, установленный к номиналу облигации, выражает номинальную доходность займа. Однако реальная доходность облигации для ее держателя может быть выше или ниже установленного номинального процента. Это обусловлено тем, что облигации продаются по курсовым ценам, а они отклоняются от нарицательной стоимости облигаций в силу целого ряда факторов, складывающихся на рынке.

Займы классифицируются по нескольким признакам.

*В зависимости от субъекта*, реализующего право эмиссии долговых обязательств, они подразделяются на государственные займы Российской Федерации, государственные займы субъекта РФ (региональные) и муниципальные (местные).

*По признаку держателей* государственных и муниципальных ценных бумаг займы делятся на универсальные и специальные. Универсальные распространяются как среди физических, так и юридических лиц, специальные реализуются либо только среди населения, либо только среди организаций. Выпуск специальных займов обеспечивает защиту интересов соответствующей группы предполагаемых держателей облигаций займа. Например, если заем эмитируется специально для распространения среди физических лиц, то соответствующие меры препятствуют поглощению его организациями. Выпуск же универсальных займов способствует более успешному проведению заемных операций, поскольку возможные промахи в конструировании займов нивелируются за счет широкого круга потенциальных покупателей ценных бумаг.

*В зависимости от источника заимствований, места реализации займов* (национальный или внешний финансовый рынок), *валюты займа* государственные долговые обязательства делятся на внутренние и внешние.

*По отношению к вторичному рынку* займы подразделяются на рыночные и нерыночные. Рыночные займы свободно продаются и покупаются на вторичном рынке, таких займов — большинство. Они играют решающую роль в обеспечении государства дополнительными финансовыми средствами. Нерыночные займы после первичного размещения не обращаются на вторичном рынке. Они выпускаются для привлечения в бюджет ресурсов определенных инвесторов — негосударственных пенсионных фондов, страховых обществ и т. д.

*В зависимости от формы выплаты доходов* займы делятся на процентные, выигрышные, процентно-выигрышные, беспроцентные (целевые), беспроцентно-выигрышные, дисконтные, процентно-дисконтные, твердоходные. Владельцы облигаций процентного займа получают доход (ежегодно, один раз в полугодие или квартал) путем оплаты купонов или при погашении займа путем начисления процентов к номиналу без промежуточных выплат. По выигрышным займам весь доход держатели облигаций получают в форме выигрышей в момент погашения облигаций. Этот доход выплачивается не по всем облигациям, а только по тем, которые попали в тиражи выигрышей.

Условиями выпуска процентно-выигрышных займов предусматривается выплата части дохода по купонам, а другой части — в форме выигрышей. Беспроцентные выпуски займов гарантируют получение соответствующего товара, строительство в определенной

местности моста, дороги, социально-культурного объекта, но не предусматривают выплаты доходов инвесторам. Беспроигрышные займы предполагают выплату выигрыша по каждой облигации в течение срока их обращения. По дисконтному займу доход составляет разницу между ценой погашения (продажи) и ценой покупки облигаций. Процентно-дисконтный заем предполагает получение и дисконта, и процентного дохода. По твердоходному займу доход устанавливается в абсолютной сумме на каждую облигацию.

*По методу определения купонного дохода* займы могут быть с постоянным, фиксированным и переменным купонным доходом. По займам с постоянным купонным доходом получаемый доход устанавливается заранее условиями выпуска займа. Займы с фиксированным купоном являются разновидностью предыдущих с той лишь разницей, что купонный доход дифференцируется по годам. Процентный доход по займам с переменным купонным доходом привязывается к заранее установленной базе, ею может быть уровень доходности другого займа, средняя доходность всех государственных ценных бумаг и т.п. Государство во избежание потерь использует оба метода определения купонного дохода: фиксирование его величины в условиях выпуска займов и отказ от предварительной его фиксации. Вторым методом находят большее применение в условиях нестабильного рынка, когда установление твердого или фиксированного купонного дохода может привести к повышенным выплатам процентов из бюджета (при тенденции к снижению доходности заимствований) или отпугнуть инвесторов, ожидающих повышения доходности облигаций.

*По срокам погашения* займы делятся на краткосрочные (до 1 года), среднесрочные (до 5 лет), долгосрочные (свыше 5 лет).

Второй формой государственных и муниципальных заимствований являются *кредиты*, привлекаемые органами государственной власти и органами местного самоуправления для увеличения своих ресурсов. Кредиты могут быть предоставлены государственными и коммерческими банками, другими кредитными организациями, иностранными государствами, их банками и фирмами, международными финансовыми организациями. При этом Центральный банк РФ может прокредитовать только федеральное правительство, а органы местного самоуправления не имеют доступа к внешним источникам кредитования.

Кредиты Банка России федеральное правительство активно использовало для финансирования дефицита федерального бюджета до 1995 г. Они предоставлялись на длительные сроки

под низкие проценты. Кредитование сопровождалось масштабной эмиссией денежных знаков и провоцировало укрепление инфляционных тенденций. Поэтому со II квартала 1995 г. прямое кредитование Банком России потребностей федерального бюджета было прекращено. В 1995–1998 гг. Центральный банк РФ продолжал финансировать дефицит федерального бюджета, но делалось это на рыночной основе посредством покупки государственных ценных бумаг. В конце 1998 г. был восстановлен механизм нерыночного участия Центрального банка РФ в финансировании потребностей федерального правительства. Оно оформлялось покупкой долгосрочных низкопроцентных государственных облигаций. С 1 января 2000 г. такая практика была запрещена.

Коммерческие банки и другие кредитные организации кредитуют органы государственной власти и органы местного самоуправления как обычных заемщиков на условиях, складывающихся под воздействием закона спроса и предложения. За счет кредитов формируются  $\frac{2}{3}$  региональных и муниципальных заимствований.

Правительства иностранных государств оказывают финансовую поддержку Российской Федерации и субъектам РФ в двух формах: *форме межправительственных кредитов и путем предоставления гарантий по кредитам иностранных банков и фирм.* Задолженность, формируемая за счет межправительственных кредитов и кредитов, гарантированных правительствами стран-кредиторов, называется *официальной*. Официальные кредиты являются преимущественно *связанными*, т.е. предоставляются на осуществление конкретных программ и мероприятий и не могут быть использованы на финансирование других потребностей. Связанные кредиты предоставляются и иностранными юридическими лицами.

Международные финансовые организации (МФО) предоставляют *нефинансовые (связанные) и финансовые (несвязанные) кредиты*. По срокам заимствований и взимаемой процентной ставке кредиты международных финансовых организаций являются самой выгодной формой внешних заимствований. Действующим бюджетным законодательством РФ предусматривается использование нефинансовых кредитов МФО.

В отечественной практике связанные кредиты иностранных государств, иностранных юридических лиц и нефинансовые кредиты МФО формируют совокупность целевых иностранных кредитов (заимствований), привлекаемых Российской Федера-

цией на оплату товаров, работ и услуг в соответствии с целями проектов, включенных в программу государственных внешних заимствований РФ.

*По методам проведения* государственные и муниципальные заимствования подразделяются на добровольные и принудительные. В условиях политической и экономической стабильности органы власти и органы местного самоуправления привлекают займы и кредиты на началах добровольного и взаимовыгодного сотрудничества со своими кредиторами. Государственные и муниципальные долговые инструменты свободно обращаются на финансовом рынке.

К принудительным заимствованиям в чрезвычайных военно-политических и экономических условиях прибегают центральные органы власти, которые в силу закона размещают государственные займы среди подписчиков в обязательном порядке. Так, в восстановительный период 1921–1925 гг. правительства РСФСР и СССР проводили принудительные займы среди населения и государственных предприятий. Использовала принудительные займы и Германия в послевоенный период.

Государственные и муниципальные заимствования, осуществляемые в виде займов и кредитов, приводят к формированию в распоряжении органов государственной власти и органов местного самоуправления дополнительных средств, направляемых на удовлетворение общественных потребностей. Исходя из вышеизложенного *государственные и муниципальные заимствования* можно определить как *отношения по поводу перераспределения временно свободных денежных средств юридических и физических лиц, правительств иностранных государств и международных финансовых организаций в виде государственных займов и кредитов, в результате которых в распоряжении органа государственной власти либо органа местного самоуправления (заемщика) формируются дополнительные финансовые ресурсы.*

Государственные и муниципальные заимствования проводятся в соответствии с утверждаемыми программами. *Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации* представляет собой перечень всех внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период по видам заимствований с разделением на несвязанные (финансовые) и целевые иностранные заимствования (ст. 108 БК РФ). При этом для несвязанных займов и кредитов указываются источники привлечения, суммы заимствования и сроки погашения, а для

целевых иностранных заимствований — конечный получатель, цели заимствования и направления использования, источники и суммы заимствования, сроки погашения, гарантии третьих лиц по возврату средств в федеральный бюджет (если такой возврат предусмотрен), оценка объема использованных средств до начала финансового года и прогноз объема использования средств в очередном финансовом году.

*Программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации* на очередной финансовый год и плановый период представляет собой перечень всех внутренних заимствований Российской Федерации в виде разницы между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований (ст. 110 БК РФ).

*Программа государственных внешних заимствований субъекта РФ* — это перечень внешних заимствований субъекта РФ на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период). В ней определяются предельный объем, перечень, объемы и сроки погашения внешних заимствований субъекта РФ на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) (ст. 108<sup>2</sup> БК РФ).

*Программа государственных внутренних заимствований субъекта РФ, муниципальных заимствований* на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) представляет собой перечень всех внутренних заимствований субъекта РФ, муниципального образования с указанием объема привлечения и объема средств, направляемых на погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований (ст. 110<sup>1</sup> БК РФ).

### **14.3. Государственный и муниципальный долг, его классификация**

Привлекаемые государственные и муниципальные заимствования формируют государственный и муниципальный долг. К увеличению долговых обязательств приводит также предоставление органами власти и органами местного самоуправления гарантий по обязательствам других заемщиков. Поэтому государственный и муниципальный долг представляет собой долговые обязательства, вытекающие из заимствований и гарантий, предоставленных органами власти и органами местного самоуправления по обязательствам других лиц.

В общем виде *государственный и муниципальный долг* можно определить как *долговые обязательства органов государственной власти и органов местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами (резидентами и нерезидентами), иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по предоставленным государственным и муниципальным гарантиям.*

Государственный и муниципальный долг выражает собой результат взаимосвязей органов власти и органов местного самоуправления со своими партнерами в части формирования фондов заимствованных средств для удовлетворения общегосударственных (включая местные) потребностей и воспроизводственных нужд субъектов хозяйствования (в части гарантирования их заимствований). Его динамика характеризуется рядом количественных параметров, отражающих те или иные процессы в его движении, а состояние на определенную дату – суммарную величину непогашенных долговых обязательств.

*Классификация государственного и муниципального долга* может проводиться по разным признакам. Обычно используются следующие: экономический признак (степень охвата совокупности обязательств), тип заемщика, вид долговых обязательств, срочность долговых обязательств, рынок заимствований, тип кредитора, валюта заимствований.

В зависимости от степени охвата совокупности обязательств (по экономическому признаку) государственный и муниципальный долг подразделяется на капитальный, основной и текущий. *Капитальный долг* представляет собой всю сумму выпущенных и непогашенных органами власти и органами местного самоуправления долговых обязательств и гарантированных ими обязательств других лиц, включая проценты, которые должны быть выплачены по этим обязательствам. *Основной долг* – это номинальная стоимость всех выпущенных и непогашенных органами власти долговых обязательств и гарантированных ими заимствований других лиц. *Текущий долг* составляют предстоящие расходы по выплате доходов кредиторам по всем долговым обязательствам, принятым на себя органами власти, и по погашению обязательств, срок оплаты которых наступил.

По типу заемщика долг делится, например в России, на *государственный долг Российской Федерации, государственный долг*

*субъектов РФ и муниципальный долг.* Государственный долг Российской Федерации состоит из задолженности прошлых лет и вновь возникающих долговых обязательств с учетом того, что долговые обязательства бывшего СССР включаются в долг России только в части, принятой на себя Российской Федерацией.

Долговые обязательства органов государственной власти и органов местного самоуправления могут существовать в виде обязательств по государственным и муниципальным ценным бумагам, кредитам, бюджетным кредитам, государственным и муниципальным гарантиям, иным долговым обязательствам. Например, долги Российской Федерации могут быть в виде обязательств по государственным ценным бумагам, выпущенным от имени Российской Федерации; по кредитам, привлеченным от кредитных организаций, иностранных государств, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц; по бюджетным кредитам, привлеченным в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы РФ; по государственным гарантиям Российской Федерации; иным долговым обязательствам, ранее отнесенным в соответствии с законодательством России на государственный долг Российской Федерации (ст. 98 БК РФ).

По срокам долговые обязательства подразделяются на *краткосрочные* (до 1 года), *среднесрочные* (от 1 года до 5 лет), *долгосрочные* (свыше 5 лет). В России сроки погашения долговых обязательств ограничены для Российской Федерации и субъекта РФ 30 годами, а для муниципальных образований – 10 годами.

В зависимости от рынка заимствований, типа кредитора или валюты заимствований государственный долг может быть *внутренним и внешним*. Российское бюджетное законодательство в основу деления долга на внутреннюю и внешнюю части закладывает признак валюты, в которой выражены долговые обязательства, за исключением обязательств субъектов РФ и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований). Однако Международный валютный фонд и экономически развитые страны проводят деление долга в зависимости от типа кредитора (резидент или нерезидент) и рынка заимствований (внутренний или внешний рынок).

## 14.4. Управление государственным и муниципальным долгом

Долг государства, как и финансы в целом, может являться инструментом и объектом управления. В качестве *инструмента управления* государственный и муниципальный долг обеспечивает возможность органам государственной власти и органам местного самоуправления оказывать влияние на денежное обращение, финансовый рынок, инвестиции, производство, занятость, организацию населения своих сбережений и многие другие экономические процессы.

Когда государственный и муниципальный долг выступает в качестве *объекта управления*, государство определяет соотношение между различными видами долговой деятельности (заимствования и гарантии), структуру видов долговой деятельности по срокам и доходности, механизм построения конкретных займов и гарантий, порядок выпуска и обращения займов, порядок предоставления гарантий и выполнения финансовых обязательств по ним. Органы власти и органы местного самоуправления устанавливают и все другие необходимые практические аспекты функционирования государственного и муниципального долга.

В процессе управления государственным и муниципальным долгом решаются следующие общие *задачи*:

- привлечение государственных и муниципальных заимствований в объемах, дополняющих доходы органов государственной власти и органов местного самоуправления до размеров, необходимых и достаточных для обеспечения исполнения всех их финансовых обязательств;
- удержание величины внутреннего и внешнего долга на уровне, обеспечивающем сохранение экономической безопасности страны;
- минимизация стоимости долга на основе удлинения срока заимствований и снижения доходности государственных и муниципальных ценных бумаг, перехода на другие рынки и переключения внимания на другие группы инвесторов;
- сохранение репутации Российской Федерации как первоклассного заемщика на основе безупречного выполнения финансовых обязательств перед инвесторами;

- поддержание стабильности и предсказуемости рынка долговых обязательств;
- достижение эффективного и целевого использования средств, заимствованных органами государственной власти и органами местного самоуправления, и гарантированных ими займов;
- диверсификация долговых обязательств по срокам займов, доходности, формам выплаты дохода и другим параметрам для удовлетворения потребностей различных групп инвесторов;
- координация действий федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления на долговом рынке страны.

Таким образом, управление государственным и муниципальным долгом представляет совокупность мероприятий органов государственной власти и органов местного самоуправления по использованию долговых отношений для формирования благоприятных макроэкономических условий развития страны и отдельных ее территорий.

Различают стратегическое и оперативное управление государственным и муниципальным долгом. Перспективные вопросы управления долгом находятся в компетенции Федерального Собрания РФ, Президента РФ и Правительства РФ, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Исполнительные органы власти готовят проекты законов и решений, касающихся *стратегии управления* долговыми отношениями. Федеральное Собрание РФ, законодательные органы государственной власти субъектов РФ и представительные органы местного самоуправления их принимают, а Президент РФ и руководители региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления отклоняют или подписывают их.

В частности, ежегодно в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период устанавливаются предельные объемы государственного внутреннего и внешнего долга; источники внутреннего финансирования бюджетного дефицита, включая поступления от эмиссии государственных ценных бумаг; предельный размер внешних займов; расходы на обслуживание государственного внутреннего и внешнего долга; верхние пределы государственных внутренних и внешних

гарантий. По представлению Правительства РФ Государственная Дума РФ утверждает программу государственных внешних заимствований Российской Федерации и программу государственных внутренних заимствований Российской Федерации.

*Оперативное управление* государственным и муниципальным долгом осуществляют Правительство РФ, Министерство финансов РФ, а также Центральный банк РФ и Внешэкономбанк как агенты Минфина России. Эти органы определяют генеральные условия выпуска отдельных займов, порядок эмиссии и обращения долговых обязательств, время выпуска очередного займа и условия его функционирования, организуют первичное размещение и вторичный рынок государственных ценных бумаг, организуют и осуществляют выплату доходов и погашение долговых обязательств, предоставление государственных кредитов и государственных гарантий, контрольные действия и другие мероприятия по оперативному управлению государственным долгом.

Аналогичные вопросы в рамках своей компетенции решают исполнительные органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. При этом они исходят из норм федерального законодательства.

В управлении государственным и муниципальным долгом можно выделить шесть этапов управления, на каждом из которых решаются специфические задачи.

На *первом этапе* идет процесс обоснования предельных объемов внутреннего и внешнего долга, предельных объемов внутренних и внешних заимствований, предельных объемов предоставления гарантий, а также формируются программы внутренних и внешних заимствований. Именно на этом этапе закладывается величина будущего совокупного долгового бремени, в том числе отдельно по внутреннему и внешнему долгу, и виды предстоящих заимствований.

На *втором этапе* формируется программа эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг и определяются конкретные параметры предстоящих заимствований по срокам обращения, уровню вероятной доходности, порядку выплаты доходов, ограничениям на владельцев, порядку размещения и другие условия, делающие каждое заимствование привлекательным для инвесторов – резидентов и нерезидентов. От качества выполнения работ на этом этапе зависит, в частности, наличие или отсутствие в перспективе «пиков» платежей по долгам, а также своевремен-

ное поступление ресурсов для погашения ранее произведенных заимствований в порядке их рефинансирования.

На *третьем этапе* проводится размещение облигаций и регулирование котировок по государственным и муниципальным долговым обязательствам на вторичном долговом рынке. Воздействие на котировки по государственным и муниципальным облигациям позволяет регулировать бюджетную эффективность проводимых заимствований и величину текущего (внутреннего и внешнего) долга.

*Четвертый этап* связан с проведением мероприятий, необходимость которых определяется наличием проблемных долгов или кризисных долговых ситуаций, характерных для периода развития Российской Федерации после распада СССР. Если правительство не в состоянии обслуживать и погашать свои долги, то оно вступает в переговоры с кредиторами о пересмотре графиков платежей и сроков погашения долгов. В результате переговоров стороны могут прийти к соглашению об отсрочке платежей, реструктуризации долга, частичном или полном списании задолженности, досрочном выкупе обязательств, проведении секьюритизации и т.п.

*Пятый этап* предполагает исполнение первоначальных или скорректированных графиков платежей по обслуживанию и погашению государственных и муниципальных внутренних и внешних долгов.

*Шестой этап* — контроль за обоснованностью государственных и муниципальных заимствований, привлечением ресурсов на максимально выгодных для страны условиях и эффективностью использования заимствованных средств.

Таким образом, под *управлением государственным и муниципальным долгом* следует понимать совокупность мер по регулированию его объема и структуры, определению условий и осуществлению новых заимствований, регулированию рынка заимствований, реализации мер управления проблемными долгами, обслуживанию и погашению долга, предоставлению государственных и муниципальных гарантий, контролю за эффективным использованием заимствованных средств.

Остро стоит вопрос об *эффективности управления государственным и муниципальным долгом*, под которой понимается степень достижения основных параметров долга (его величина, структура, стоимость обслуживания и другие) и способность органов власти удерживать их на уровне, максимально благоприятном для

формирования макроэкономических условий, стимулирующих ускорение развития страны и рост благосостояния ее граждан.

Нет и, видимо, не может быть единого показателя, измеряющего эффективность управления государственным и муниципальным долгом, поскольку, осуществляя эту деятельность, органы власти оказывает прямое воздействие на самые разнообразные области общественной жизни. Не существует, например, методик оценки влияния долга на бюджет и денежное обращение страны, инвестиционный процесс, степень доверия населения к финансовой деятельности государства и т.п.

Однако отдельные стороны результативности управления долгом можно измерить. В частности, о масштабах мобилизации ресурсов для финансирования бюджетного дефицита говорят ежегодные поступления средств от осуществления государственных и муниципальных заимствований. Более полное представление об эффективности долговой деятельности дает отношение суммы превышения поступлений над расходами по привлечению государственных и муниципальных заимствований к сумме расходов, выраженное в процентах.

Наиболее общим показателем долговой нагрузки является отношение государственного долга к объему ВВП, выраженное в процентах. Этот же показатель при необходимости более углубленного анализа рассчитывается отдельно для внутреннего и внешнего долга.

Важным для характеристики долговой нагрузки является также отношение платежей по погашению и обслуживанию государственного долга к объему ВВП, к доходам или расходам федерального бюджета, выраженное в процентах. Эти показатели при необходимости рассчитываются отдельно для внутреннего и внешнего долга.

По внешнему государственному долгу определяется коэффициент его обслуживания. Он представляет собой отношение всех платежей по внешней задолженности к валютным поступлениям страны от экспорта товаров и нефакторных услуг, выраженное в процентах. Критическим уровнем обслуживания внешнего долга принято считать достижение коэффициентом 25%.

*Методы управления* государственным и муниципальным долгом можно условно разделить на административные и рыночные. К методам, характерным преимущественно для *административных* подходов регулирования долга, относятся, в частности, конвер-

сия, консолидация, унификация, отсрочка погашения, списание долга, аннулирование долга и др. К методам управления, характерным для *рыночной* модели регулирования долга, относятся в первую очередь реструктуризация, доразмещение облигаций, выкуп долга, секьюритизация, обмен долга и др.

Характерным моментом для административного подхода к управлению долгом является одностороннее принятие эмитентом управленческого решения (без получения предварительного согласия кредиторов), а для рыночной модели управления долгом – переговорный процесс, который предшествует принятию управленческого решения и в процессе которого согласовываются позиции должника и кредиторов; либо эмитент в одностороннем порядке воздействует на рынок долговых обязательств государства, а кредиторы добровольно (руководствуясь собственными интересами) решают, принимать ли новые условия, предложенные эмитентом.

Краткосрочность российских долгов и высокая стоимость заимствований на рубеже XX и XXI столетий вынуждали государство постоянно заботиться об удлинении сроков и сокращении доходности новых заимствований. Это достигается, в частности, на основе *реструктуризации* долга, под которой понимается основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с их заменой иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств.

В отличие от реструктуризации долга, осуществляемой органами власти на рыночной и добровольной основе, в период административно-командной системы управления экономикой увеличение сроков и удешевление государственного долга достигалось путем проведения конверсий и консолидаций. Для кредиторов они имели принудительный характер. Под *конверсией* понималось изменение доходности, а под *консолидацией* – увеличение сроков функционирования выпущенных займов. По решению государственных органов власти конверсия и консолидация долга могли сочетаться с *унификацией* займов, под которой понималось объединение нескольких ранее выпущенных займов в одном новом. В этом случае на вновь выпускаемые облигации обменивались облигации унифицированных займов, а доходность и сроки погашения нового займа изменялись в нужном для государства направлении.

В сфере внешних заимствований реструктуризация долга также проводится на договорной основе. Здесь под реструктуризацией понимается изменение графика погашения основного долга и уплаты процентов по нему. Реструктуризация внешнего и внутреннего долга может быть проведена с частичным *списанием* (сокращением) суммы основного долга.

В условиях ограниченности средств бюджетов всех уровней по-прежнему острыми являются вопросы изыскания источников для проведения текущих и будущих платежей по обслуживанию и погашению внутреннего и внешнего долгов. Основным приемом получения средств для погашения займов выступает *рефинансирование* долга, под которым понимается погашение накопившейся задолженности путем размещения новых займов. При невозможности рефинансирования долга на его погашение направляются доходы бюджета.

*Погашение займов* осуществляется путем выкупа (возможен досрочный выкуп) облигаций у инвесторов, проведения тиражей выигрышей по выигрышным займам, проведения тиражей погашения по выигрышным и процентным займам, амортизации долга (погашение долга частями).

*Выплата доходов* производится при выкупе у инвесторов дисконтных облигаций в виде разницы между ценой выкупа и ценой размещения займа, путем ежеквартальной (полугодовой или годовой) оплаты купонов или оплаты выигрышей по облигациям, попавшим в тираж.

Кроме указанных методов управления государственным и муниципальным долгом возможны *обмен облигаций по регрессивному соотношению* (несколько ранее выпущенных облигаций займа приравниваются к одной новой), *отсрочка погашения займа*, *аннулирование государственного долга*.

Страны с рыночной экономикой в обычных условиях не используют названные методы управления задолженностью, поскольку их применение ведет к нанесению непоправимого ущерба репутации государства как заемщика. В истории государственного долга их осуществление наблюдалось только в условиях войны, послевоенного восстановления экономики или тяжелых бюджетно-финансовых кризисов.

Трудности многих стран с погашением внешнего долга породили *новые методы покрытия обязательств* перед странами-кредиторами. Среди них — погашение долга товарными поставками, обмен долговых обязательств на акции и облигации компаний

страны-должника, оплата долга в местной валюте с последующим обращением ее в инвестиции или собственность, обмен на долговые обязательства третьих стран и др. Эти методы управления государственным внешним долгом обычно объединяют в понятие «конверсия внешнего долга», под которой в данном случае понимают реализацию всех механизмов, обеспечивающих замещение внешнего долга другими видами обязательств, менее обременительными для экономики страны-должника.

Большое значение для повышения эффективности государственной долговой деятельности будет иметь создание *единой системы управления государственным долгом РФ*. Она обеспечит проведение централизованной и долгосрочной политики управления обязательствами и государственным заимствованиями, предупреждение возможных долговых кризисов и принятие оперативных мер по их преодолению. Органичное взаимодействие управления внутренним и внешним долгом, обеспечение беспрепятственного их взаимного замещения на основе проведения единой долговой политики, единство планирования и учета всех операций по привлечению, обслуживанию и погашению внешних и внутренних государственных заимствований позволят:

- оптимизировать сроки обращения, погашения и уровень доходности государственных ценных бумаг;
- минимизировать неблагоприятное воздействие колебаний курсов иностранной валюты и процентных ставок на международных финансовых рынках на величину и стоимость государственных заимствований;
- оптимизировать бюджетные расходы на обслуживание государственного долга;
- своевременно и в полном объеме выполнять обязательства перед внутренними и внешними кредиторами.

Оптимизация структуры государственного долга на основе создания эффективной системы управления позволит укрепить доверие кредиторов к России как надежному заемщику, обеспечит полноценное и выгодное участие государства на внутреннем финансовом рынке и результативный выход в ближайшее время на рынок внешних заимствований, создаст более благоприятные условия для осуществления политики оптимизации долговой нагрузки на экономику страны.

## ***Контрольные вопросы***

1. Что такое первичный бюджетный дефицит?
2. В чем состоит отличие структурного дефицита от циклического?
3. Каковы внутренние и внешние источники финансирования бюджетного дефицита?
4. Укажите признаки классификации государственных заимствований.
5. Что такое официальная внешняя задолженность?
6. Каковы различия между основным, капитальным и текущим государственным долгом?
7. Кратко охарактеризуйте основные этапы управления государственным долгом.
8. В чем состоит принципиальная разница между методами, характерными для административной и рыночной моделей управления государственным долгом?
9. Охарактеризуйте способы выплаты доходов по государственным долговым обязательствам.
10. Какие преимущества может дать переход к единой системе управления внешним и внутренним государственным долгом?

## ***Задания для самостоятельной работы***

1. Каковы особенности отношения сторонников современных теорий использования государственных финансов для стимулирования экономического роста («функциональных финансов», «компенсационного бюджета» и др.) к политике достижения ежегодного равенства доходов и расходов, проводимой правительствами в период до 1930-х гг., когда господствовали идеи Дж. Кейнса? Объясните причины такого отношения.
2. Сравните содержание и последствия покрытия бюджетного дефицита за счет государственных заимствований и кредитно-денежной эмиссии. Сделайте выводы.
3. Объясните причины проведения государственных заимствований Российской Федерацией в условиях профицитности федерального бюджета.

---

## Глава 15

# ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

### 15.1. Социальное страхование и его роль в реализации государственных социальных гарантий

Прошедший век ознаменовался большими преобразованиями в социальной сфере. Развитие экономики, появление новых технологий способствовали росту рисков (потеря трудоспособности в результате травм, заболевания, безработица). Одновременно с индивидуальными способами защиты от таких рисков на основе договоров личного страхования, индивидуальных накоплений и благотворительной деятельности религиозных организаций государство постепенно начало брать на себя обязанность по гарантии компенсации последствий этих рисков.

В рамках социальной политики, проводимой государством, можно выделить систему обязательных гарантий по обеспечению граждан в старости, в случаях болезни, инвалидности, потери работы, а также малообеспеченных семей. Эта система гарантий, а также правовое регулирование взаимоотношений работодателей и работников, защита прав последних составляют понятие *социальной защиты*. В свою очередь, система мер по непосредственному материальному обеспечению нетрудоспособных и малообеспеченных граждан в рамках этой защиты соответствуют понятию *социального обеспечения*.

Социальное обеспечение может быть основано на механизме: 1) социального страхования, предусматривающего создание страховых фондов и ориентированного на работающих граждан и членов их семей, и 2) социальной помощи, предусматривающей прямое бюджетное финансирование, направленное на доведение доходов малоимущих граждан до прожиточного минимума. Различия между социальным страхованием и социальной помощью показаны в табл. 15.1.

**Сравнительная характеристика социального страхования  
и социальной помощи**

Признаки для сравнения	Социальная помощь	Социальное страхование
Источники финансирования	Финансируется за счет бюджетов разных уровней	Финансирование обычно осуществляется за счет специальных фондов, формируемых на основе взносов работодателей и работников, с возможным участием государства
Степень охвата лиц, нуждающихся в социальном обеспечении	В соответствии с законодательством выплаты и другие виды помощи производятся определенным категориям нуждающихся после обследования их материального состояния	Так как участие в социальном страховании обязательно, социальное обеспечение охватывает практически всех трудящихся и членов их семей
Основание для получения выплат по социальному обеспечению	Цель предоставления помощи – доведение уровня доходов граждан до определенного прожиточного минимума с учетом ряда факторов (размер семьи, обязательные выплаты и т.п.). При оценке нуждаемости учитываются доходы и размеры собственности соответствующих лиц	Право лица на пособие, как правило, основывается на записях о получении взносов без учета нуждаемости
Степень зависимости размеров выплат по социальному обеспечению от прежних заработков	Размер пособия и другие формы помощи не связаны с предшествующими уровнями заработной платы или уровнем жизни	Уровень взносов и выплат прямо связан с его прежним и настоящим заработком

Источник. *Роик В. Д.* Социальное страхование: история, проблемы, пути совершенствования. – М., 1994. – С. 11–12.

В общей системе социальной защиты может превалировать социальное страхование (бисмарковская модель) или социальная помощь (бевериджская модель)<sup>1</sup>. *Бисмарковская модель* основана на страховом механизме, при котором основной целью является полная или частичная компенсация потери трудового дохода. Ее название связано с историей возникновения социального страхования в конце XIX в. в Германии при рейхсканцлере Бисмарке. В основе *бевериджской модели*, названной по имени лорда Бевериджа, который в 1940 г. занимал пост министра труда в Великобритании и предложил комплекс мероприятий по борьбе с бедностью, лежит бюджетный механизм, ориентированный на обеспечение прожиточного минимума.

Преимущества социального страхования (бисмарковской модели) в том, что преодолевается принцип остаточного бюджетного финансирования социальных расходов, стимулируется трудовая деятельность (выплаты по социальному страхованию будут тем выше, чем больше трудовой стаж и заработная плата), есть возможность увеличения социальных выплат за счет инвестирования временно свободных средств в фондах социального страхования. Но эти преимущества бисмарковской модели в полной мере действуют при благоприятном соотношении числа работающих и лиц, получающих выплаты по социальному страхованию. При неблагоприятном изменении такого соотношения (что и происходит в последнее время в большинстве стран мира) должны либо увеличиваться взносы на социальное страхование, либо снижаться уровень социальных выплат. Бевериджская же модель изначально предполагает меньшие по объему государственные гарантии, а значит, и более низкий уровень объема источников финансирования системы.

В отдельных странах, например в США, термин «социальное страхование» используется с некоторой долей условности<sup>2</sup>, поскольку администрирование взносов на социальное стра-

---

<sup>1</sup> Указанные названия моделей используются в материалах Международной организации труда, отчетах ОЭСР и комиссий Европейского союза по вопросам социальной политики. См., например: Mahr Robert J. *Fundamental of Social Security*. — Homewood. Illinois IRWIN, 1985; Хансен М. Социальное страхование и социальная защита. — Женева: Международная конференция труда, 1993.

<sup>2</sup> *Barr N. Income transfers and the social safety net in Russia*. — Wash.: World Bank, 1992. — P. 3.

хование не отличается от налогового администрирования, а выплаты по социальному страхованию осуществляются практически в том же порядке, что и выплаты за счет общих налоговых и неналоговых поступлений в бюджет. Например, системы Medicare (Медицинское обслуживание) и Medicaid (Медицинская помощь) предполагают формирование средств за счет обязательных взносов и работодателей, и работников, но выплаты по данным системам производятся только в отношении наиболее уязвимых социальных групп: людей пенсионного возраста и малоимущих граждан.

Классическая форма организации социального страхования<sup>1</sup> предполагает создание на конкурентных началах специальных страховых организаций (больничных касс), которые полностью контролируют движение средств по социальному страхованию с момента уплаты страховых платежей работодателями (последние выступают также агентами по платежам самих работников), капитализацию временно свободных денежных средств и выплаты социальных пособий, а также оплату предоставленных медицинских услуг. Больничные кассы применяют систему скидок или надбавок в зависимости от частоты наступления страховых событий, конкурируют на основе выбора схем инвестирования резервов и временно свободных денежных средств. В конечном счете такая организация социального страхования оказывается менее затратной, чем та, при которой управление средствами социального страхования осуществляют специально созданные государственные органы (например, во Франции). В некоторых странах, так же, как это было в СССР, средствами социального страхования управляют профсоюзы. Рассматривая разные модели управления этими средствами, нельзя не отметить, что сочетание негосударственной формы управления с функциями по реализации государственных гарантий достигается на основе четко организованной системы государственного контроля, а также использования механизма бюджетных дотаций в периоды финансовой неустойчивости системы социального страхования.

Страховой метод социальной защиты предполагает предварительную оценку вероятности наступления события, связан-

---

<sup>1</sup> Ее обычно рассматривают на примере ФРГ – родине социального страхования.

ного с утратой заработка. В соответствии с законодательством размер пенсий или пособий по социальному страхованию, которые призваны полностью или частично возместить утраченный заработок, определяется в процентном отношении к средней заработной плате. На основе вероятностной оценки предстоящих выплат должен осуществляться расчет тарифов страховых взносов, которые рассматриваются как «отложенная заработная плата».

Таким образом, *социальное страхование* — механизм социальной защиты, который предполагает формирование специального денежного фонда за счет обязательных страховых взносов, расходы которого связаны с осуществлением гарантированных государством социальных выплат, предназначенных для полного или частичного возмещения заработной платы в результате утраты трудоспособности или потери работы, а также основного дохода после потери кормильца.

В соответствии с требованиями Международной организации труда (МОТ), Международной ассоциации социального обеспечения (МАСО) средства социального страхования должны быть обособлены от бюджетов бюджетной системы. К рискам<sup>1</sup>, подлежащим социальному страхованию, относятся: необходимость получения медицинской помощи; временная нетрудоспособность; трудовое увечье и профессиональное заболевание; материнство; инвалидность; наступление старости; потеря кормильца; признание безработным; смерть застрахованного лица или нетрудоспособных членов его семьи, находящихся на его иждивении.

Социальное страхование делится на виды в зависимости от сочетания указанных рисков, такое деление дифференцируется по странам. Например, во многих европейских государствах в рамках социального страхования на случай временной утраты трудоспособности в результате общего заболевания предусмотрена также оплата медицинских услуг<sup>2</sup>, страхование на случай инвалидности может быть выделено в отдельный вид социального страхования. В Норвегии отказались от обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности — законодательством

---

<sup>1</sup> Нередко в российской экономической литературе при анализе зарубежного опыта такое страхование называют медицинским страхованием, но по охвату рисков оно шире, чем обязательное медицинское страхование в Российской Федерации.

предусмотрена обязанность работодателя сохранять полностью заработную плату работников в результате их заболеваний, но при этом сам работодатель определяет механизм финансового обеспечения таких выплат.

В целом в большинстве стран обычно выделяют четыре основных вида социального страхования:

- 1) пенсионное страхование;
- 2) страхование на случай безработицы;
- 3) страхование на случай общего заболевания (здесь обычно включены риски, связанные с материнством, а также оплатой медицинских услуг);
- 4) страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Во многих государствах в формировании фондов социального страхования принимают участие в качестве страхователя не только работодатель, но и сами наемные работники. Участие работников в уплате страховых взносов рассматривается как реализация одного из принципов рыночной экономики – персональной ответственности каждого индивидуума за сохранение трудоспособности, правильность оценки востребованности будущей профессии. При этом разные виды рисков по социальному страхованию предполагают разную степень распределения ответственности между работниками и работодателями как основными участниками отношений по социальному страхованию.

В Российской Федерации право граждан на социальное страхование гарантировано ст. 39 Конституции РФ. Трудовой кодекс Российской Федерации (ст. 2, 21, 22, 57) относит право на обязательное социальное страхование работников к основным положениям правового регулирования трудовых отношений.

Принципы социального страхования в Российской Федерации сформулированы в Федеральном законе от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», к которым относятся:

- устойчивость финансовой системы обязательного социального страхования, обеспечиваемая на основе эквивалентности страхового обеспечения средствам обязательного социального страхования;
- всеобщий обязательный характер социального страхования, доступность для застрахованных лиц реализации своих социальных гарантий;

- государственная гарантия соблюдения прав застрахованных лиц на защиту от социальных страховых рисков и исполнение обязательств по обязательному социальному страхованию независимо от финансового положения страховщика;
- государственное регулирование системы обязательного социального страхования;
- паритетность участия представителей субъектов обязательного социального страхования в органах управления системы обязательного социального страхования;
- обязательность уплаты страхователями страховых взносов и (или) налогов;
- ответственность за целевое использование средств обязательного социального страхования;
- обеспечение надзора и общественного контроля;
- автономность финансовой системы обязательного социального страхования.

Организационно-правовыми формами социального страхования в Российской Федерации являются государственные социальные внебюджетные фонды. С 2010 г. предусмотрена отмена единого социального налога и его замена страховыми взносами в соответствующие фонды<sup>1</sup>. Кроме увеличения тарифов взносов на обязательное пенсионное страхование, которое произойдет с 2011 г., предусмотрены переходные положения по применению льготных тарифов для отдельных категорий плательщиков, а также отказ от использования регрессии с несколькими разрядами с введением предельного размера облагаемой базы для начисления взносов плательщиками, осуществляющими выплаты физическим лицам, итогом за расчетный период, при превышении которого страховые взносы не взимаются. Данная величина подлежит ежегодной индексации.

Тем не менее смещение механизмов социального страхования и социальной помощи сохраняется в российской практике, что обусловлено использованием термина «бюджет государственного внебюджетного фонда» и включением бюджетов государственных

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования».

внебюджетных фондов в бюджетную систему. В силу этого на практике и в законодательстве внебюджетные фонды рассматриваются не только как фонды социального страхования, но и как учреждения, выполняющие функции, связанные с социальными выплатами, при этом не только по социальному страхованию, но и по социальной помощи. Ситуацию усугубляет действующая бюджетная классификация, в соответствии с которой все виды социального страхования включены в статью «Социальная помощь».

## 15.2. Общая характеристика государственных внебюджетных фондов

В странах с развитой рыночной экономикой в распоряжении органов государственной власти и местного самоуправления имеются целевые средства, используемые в качестве дополнительного источника финансирования различных мероприятий и программ. Часть этих средств аккумулируется в специальных финансовых фондах, которые либо включаются, либо не включаются в состав бюджетов разных уровней.

*Внебюджетные фонды* представляют собой совокупность финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов государственной власти и местного самоуправления, которые не входят в состав бюджетов, имеют самостоятельные источники формирования и используются в соответствии с целевым назначением.

Особенность формирования этих фондов состоит в том, что за расходами фондов, имеющих узкоцелевую направленность, закрепляются соответствующие источники доходов. При использовании внебюджетных фондов не применяется принцип общего (совокупного) покрытия расходов, характерный для бюджетов, при котором средства обезличиваются и нет четкого закрепления видов доходов и направлений их расходования.

Внебюджетные фонды многообразны, они различаются по цели своего создания, объему ресурсов, концентрируемых в них, времени функционирования, механизму формирования и использования средств и т. п. и могут быть классифицированы по различным признакам, например по уровням управления, целевому назначению и т. п.

По целевому назначению внебюджетные фонды бывают:

- социальные (для финансирования социальных расходов – выплаты пенсий, пособий и т.п.);
- экономические (для обеспечения строительства жилья, дорог, природоохранных мероприятий и т.п.).

По *уровням управления* (определяются государственным устройством страны) внебюджетные фонды подразделяются на федеральные, региональные и местные.

В *федеральных внебюджетных фондах* аккумулируются средства, необходимые для обеспечения социально-экономических расходов, имеющих общегосударственное значение (финансирование отдельных конституционных прав граждан, строительство и содержание важных экономических объектов и т.п.). *Региональные внебюджетные фонды* создаются для финансирования части расходов региональных органов власти в соответствии с возложенными на них полномочиями. Из *местных внебюджетных фондов* финансируются некоторые потребности местных сообществ (строительство муниципального жилья, проведение отдельных природоохранных мероприятий и т.п.).

Все внебюджетные фонды помимо общих черт, характерных для любого финансового фонда<sup>1</sup>, обладают своими собственными признаками, позволяющими отделить их от других фондов. В качестве такого признака неверно использовать слово «внебюджетные», так как тогда, по сути, к внебюджетным фондам можно относить любой финансовый фонд, не входящий в состав бюджета, т.е. любой финансовый фонд, функционирующий «вне бюджета», – отраслевые финансовые фонды, финансовые фонды организаций и т.п. В научном же понимании к внебюджетным фондам как к звену государственных и муниципальных финансов относят лишь те из них, средствами которых распоряжается орган государственной власти соответствующего уровня либо орган местного самоуправления.

В качестве основного признака, характерного для внебюджетных фондов и отличающего их от бюджетов, является то, что они должны иметь *целевое назначение*, которое определяет состав доходов и направления расходования средств, соответствующие названию фонда. В отличие от внебюджетных фондов, средства бюджетов всех уровней обезличиваются и нет целевого соответствия между видом налога или сбора и расходами бюджета. По-

---

<sup>1</sup> См. общие признаки финансовых фондов в параграфе 1.2 учебника.

явление внебюджетных фондов без конкретной целевой направленности, расходы которых дублировали расходы бюджета, как это было распространено в России в 1990-х гг., экономически неэффективно, так как при этом происходит распыление средств, уменьшаются возможности маневренного их использования, увеличиваются расходы на управление этими фондами.

Для финансирования одних и тех же нужд целесообразно создавать только один внебюджетный фонд. Это очень важно, так как множественность фондов, созданных для одной и той же цели, не позволяет оперативно оценить все имеющиеся ресурсы. Кроме того, важное требование к внебюджетным фондам – это определить оптимальную продолжительность их функционирования, она зависит от сложности и характера задач, для решения которых создается фонд. Они могут создаваться на очень длительную перспективу (например, такие, в которых аккумулируются средства для пенсионного обеспечения населения) или же на срок в несколько лет, образованные для финансирования важных расходов в определенном исторический период (это, например, внебюджетные фонды экономического назначения). Как правило, с решением поставленных задач необходимость в таких фондах отпадает.

В настоящее время и в России в составе государственных финансовых ресурсов помимо бюджетов разных уровней функционируют *государственные внебюджетные фонды*, аккумулирующие финансовые ресурсы для реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на социальное обеспечение по возрасту (*Пенсионный фонд Российской Федерации*); социальное обеспечение по болезни, рождению и воспитанию детей (*Фонд социального страхования Российской Федерации*); охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи (*федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования*) (ст. 10 и 144 БК РФ).

Объем финансовых ресурсов, концентрируемых в государственных внебюджетных фондах очень значителен и сопоставим с объемами федерального бюджета страны. От эффективности их формирования и использования зависит успешное решение многих социально-экономических задач.

В финансовой системе СССР внебюджетных фондов не было, их создание в России в начале 1990-х гг. было продиктовано многими причинами. В условиях кризисной ситуации вследствие экономической и финансовой неустойчивости в стране возникла необходимость перераспределения финансовых ресурсов. Одна-

ко это осуществлялось не в пользу нуждающихся в социальной помощи граждан, жизненный уровень которых в этот период стремительно падал. Поэтому для выплаты пенсий, пособий, финансирования расходов на здравоохранение и т.п., а также финансирования важных отраслей и сфер экономики было принято решение о создании внебюджетных фондов.

Будучи автономными от бюджета, они были предназначены для решения важных задач, которые требовали особого внимания со стороны государства, особенно это касалось финансирования социальных расходов. Были созданы и внебюджетные фонды экономического назначения, например дорожные фонды, фонды финансирования жилищного строительства, экологические фонды, в которых аккумулировались средства для финансирования отдельных мероприятий и программ, имеющих важное экономическое значение для общества на данный период времени.

В настоящее время в Российской Федерации функционируют лишь государственные внебюджетные фонды социального назначения, к которым относятся Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. После введения в действие Бюджетного кодекса РФ созданные во многих субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях многочисленные внебюджетные фонды экономического и экологического назначения были либо ликвидированы, либо включены (консолидированы) в состав бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Необходимо отметить, что в Российской Федерации до 2001 г. внебюджетные фонды функционировали на всех уровнях; в том числе и органы местного самоуправления были вправе создавать внебюджетные фонды. В действовавшей тогда редакции Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было закреплено право представительных органов местного самоуправления образовывать целевые внебюджетные фонды. И в течение 1990-х гг. было создано большое количество таких фондов, которые вместе с местными бюджетами составляли финансовую базу местного самоуправления. Однако практика образования этих фондов была небезупречна, что проявлялось в бессистемном создании большого количества внебюджетных фондов, в результате чего происходило распыление финансовых ресурсов, имело место нецелевое использование средств. Кроме того, были случаи,

когда в доходы внебюджетных фондов зачислялись бюджетные источники либо вводились специальные сборы для формирования их доходов, что противоречило федеральному законодательству. В Бюджетном кодексе РФ для органов местного самоуправления не предусмотрен порядок формирования внебюджетных фондов. Это нашло отражение и в определении состава бюджетной системы, данной Бюджетным кодексом РФ, в соответствии с которым в бюджетную систему Российской Федерации, кроме бюджетов, включаются и бюджеты государственных внебюджетных фондов; однако в тексте говорится лишь о государственных федеральных и территориальных внебюджетных фондах, а местные внебюджетные фонды не упоминаются вообще. Таким образом, после введения в действие Бюджетного кодекса РФ с 1 января 2000 г. местные внебюджетные фонды были ликвидированы. И в настоящее время использование органами местного самоуправления каких-либо иных форм организации местных финансов, кроме местных бюджетов, не допускается (ст. 15 БК РФ).

Объем, состав источников формирования и направления расходования внебюджетных фондов предопределяются характером и масштабностью задач, для реализации которых они создаются.

К *доходам* государственных социальных внебюджетных фондов относятся:

- обязательные платежи (специальные целевые налоги и страховые взносы, установленные законодательством для того или иного фонда);
- другие доходы, а именно:
  - бюджетные средства;
  - доходы, полученные от размещения временно свободных средств;
  - добровольные взносы физических и юридических лиц;
  - прочие источники, не запрещенные законодательством.

*Направления расходования средств*, поступающих во внебюджетные фонды, обуславливается назначением фондов. Помимо целевого использования средств этих фондов (при этом на конкретную цель указывает само название фонда: Пенсионный фонд РФ создан для финансирования расходов по государственному пенсионному обеспечению граждан, фонды обязательного медицинского страхования – для финансирования гарантированной государством медицинской помощи гражданам и т. д.) они могут направляться на содержание органов управления фондом, на инвестиционную деятельность и т.п.

Изучение государственных внебюджетных фондов невозможно без рассмотрения правовой базы их функционирования. Порядок формирования и использования внебюджетных фондов в России регулируется налоговым и бюджетным законодательством. Одним из основных правовых актов, регламентирующих общие вопросы функционирования этих фондов является Бюджетный кодекс РФ, в котором определяются их правовой статус, место в бюджетной системе, порядок составления, представления, утверждения и исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также основы контроля за их исполнением<sup>1</sup>.

Любой внебюджетный фонд как фонд денежных средств имеет определенные количественные параметры, определяющие его объем доходов и расходов, которые отражаются в бюджетах соответствующего внебюджетного фонда. Бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации рассматриваются и утверждаются в форме *федеральных законов* одновременно с принятием закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. В законе о бюджете внебюджетного фонда утверждаются общий объем доходов, их состав и структура, направления расходования средств. В настоящее время доходы и расходы внебюджетных фондов разрабатываются и отражаются в законах об их бюджетах в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Для управления средствами государственных внебюджетных фондов созданы одноименные организации, являющиеся финансово-кредитными учреждениями, деятельность которых регулируется утвержденными положениями (или уставами), в которых определяются задачи и функции этих организаций по управлению средствами фондов<sup>2</sup>. Для понимания этого вопроса необходимо знать,

---

<sup>1</sup> См. гл. 17, ст. 144 – 150 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

<sup>2</sup> Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации (России). Утверждено Постановлением Верховного Совета РФ от 27.12.91 № 2122-1; Положение о фонде социального страхования Российской Федерации. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.02.94 № 101 (ред. от 19.07.2002); Устав Федерального фонда обязательного медицинского страхования. Утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.07.1998 № 857; Положение о территориальном фонде обязательного медицинского страхования. Утверждено Постановлением Верховного Совета РФ от 24.02.1993 № 4543-1.

что под одним и тем же термином понимается и государственный внебюджетный фонд (как фонд денежных средств) и организация, на которую возложены функции управления его средствами.

Более подробно состав источников и направления расходования средств, а также особенности механизма функционирования государственных социальных внебюджетных фондов Российской Федерации будут рассмотрены в следующих параграфах.

### **15.3. Пенсионный фонд Российской Федерации, особенности его функционирования**

*Пенсионный фонд Российской Федерации – фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета, предназначенный для финансового обеспечения защиты граждан от особого вида социального риска – утраты заработка (или другого постоянного дохода) вследствие потери трудоспособности при наступлении старости, инвалидности; для нетрудоспособных членов семьи – смерти кормильца; для отдельных категорий трудящихся – длительного выполнения определенной профессиональной деятельности.*

Пенсионный фонд Российской Федерации является государственным социальным внебюджетным фондом, средства которого не входят в состав федерального бюджета, не могут использоваться на другие цели и изъятию не подлежат.

Пенсионный фонд Российской Федерации как самостоятельный внебюджетный фонд начал свое функционирование в 1991 г. (до того пенсионное обеспечение граждан осуществлялось за счет средств Государственного бюджета СССР), и главной причиной возникновения Пенсионного фонда РФ была необходимость выделения чрезвычайно важных для общества расходов по выплате пенсий в специальную группу и обеспечение их целевыми, закрепленными за этими расходами самостоятельными источниками доходов. Он входит в одно из звеньев сферы государственных финансов и является основной материальной базой пенсионной системы Российской Федерации.

В соответствии с проводимой в России реформой пенсионного обеспечения существенно изменился порядок формирования доходов и направления расходования средств этого фонда.

Начало пенсионной реформы принято относить к 1995 г., когда была разработана и принята Концепция реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации<sup>1</sup> (первый этап реформы), предусматривающая формирование двухуровневой системы государственных пенсионных выплат: *базовой пенсии*, предоставляемой независимо от наличия трудового стажа в фиксированных размерах, определяемых с учетом прожиточного минимума пенсионера и в зависимости от степени утраты трудоспособности, и *трудовой, или страховой, пенсии*, размер которой определяется с учетом трудового (страхового) стажа, связанного с продолжительностью уплаты страховых взносов и заработка. Помимо этого были предусмотрены перевод льготного пенсионного обеспечения в сферу дополнительных профессиональных пенсионных систем, введение солидарной материальной ответственности работодателя и работника за уплату страховых взносов, персонификация страховых взносов, создание резервного фонда Пенсионного фонда РФ и некоторые другие мероприятия.

За период, прошедший после 1995 г., ряд положений Концепции был реализован, в частности осуществлен переход на персонифицированный учет страховых взносов и новый порядок исчисления и увеличения государственных пенсий на основе индивидуального коэффициента пенсионера. Вместе с тем в условиях незавершенности намеченных преобразований модель пенсионной реформы в 1998 г. была существенно изменена.

Так, Программой пенсионной реформы в Российской Федерации<sup>2</sup> (второй этап) предлагалось поэтапное введение накопительного метода финансирования выплаты государственных пенсий, а также переход в рамках персонифицированного учета к условно-накопительному механизму, согласно которому исчисление трудовых пенсий должно производиться из суммы уплаченных страховых взносов. Однако намеченные мероприятия не были реализованы, в том числе и из-за финансового кризиса

---

<sup>1</sup> Одобрена Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.08.1995 №790 «О мерах по реализации Концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации».

<sup>2</sup> Одобрена Постановлением Правительства Российской Федерации от 20.05.1998 №463 «О Программе пенсионной реформы в Российской Федерации».

1998 г. Поэтому в 2001 г. был принят модифицированный вариант Программы, одобренный Правительством Российской Федерации 17 апреля 2001 г. (третий этап реформирования пенсионной системы). Тогда же был принят пакет законов<sup>1</sup>, определяющих новый порядок пенсионного обеспечения в Российской Федерации, который существенно изменил и механизм функционирования Пенсионного фонда Российской Федерации.

В соответствии с принятыми в 2001 г. законами в настоящее время через Пенсионный фонд Российской Федерации осуществляются выплаты по *обязательному пенсионному страхованию* и *государственному пенсионному обеспечению*. Граждане, застрахованные по обязательному пенсионному страхованию, имеют право на получение трудовой пенсии<sup>2</sup>, которое реализуется в случае уплаты страховых взносов<sup>3</sup>. Лица, которые по тем или иным причинам не охвачены пенсионным страхованием, имеют право на пенсию по государственному пенсионному обеспечению. К ним относятся:

- федеральные государственные служащие;
- военнослужащие;
- граждане, пострадавшие в результате радиационных или техногенных катастроф;
- участники Великой Отечественной войны;
- нетрудоспособные граждане<sup>4</sup>.

Трудовые пенсии в Российской Федерации состоят из следующих *составных частей*<sup>5</sup>:

---

<sup>1</sup> «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах», «Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации», «О страховом взносе на финансирование обязательных профессиональных пенсионных систем».

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». — Ст. 3.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации». — Ст. 7 п. 2.

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации». — Ст. 4.

<sup>5</sup> См.: Федеральный закон от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». — Ст. 5, 14.

• *базовой* – фиксированной части, устанавливаемой в твердой сумме, размер которой дифференцируется в зависимости от вида пенсии (по старости, инвалидности или по случаю потери кормильца), установленной группы инвалидности и наличия иждивенцев;

• *страховой* – дифференцированной части, зависящей от результатов труда застрахованного лица, отражаемых на его индивидуальном лицевом счете в форме расчетного (условного) пенсионного капитала, под которым понимается объем приобретенных пенсионных прав в связи с уплатой страховых взносов в течение всей трудовой деятельности с учетом индексации;

• *накопительной* – части, исчисляемой из накопленных сумм страховых взносов и инвестиционного дохода, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица.

Базовая часть трудовой пенсии призвана обеспечить минимальный гарантированный доход при наступлении страхового случая; размер страховой и накопительной частей трудовой пенсии определяется Федеральным законом от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

Выплата пенсии по обязательному пенсионному страхованию и государственному пенсионному обеспечению осуществляется Пенсионным фондом Российской Федерации с разграничением источников, за счет которых финансируются данные выплаты.

В настоящее время доходы Пенсионного фонда Российской Федерации формируются за счет следующих источников<sup>1</sup>:

- 1) страховых взносов на обязательное пенсионное страхование;
- 2) средств федерального бюджета;
- 3) сумм пеней и иных финансовых санкций;
- 4) доходов от размещения (инвестирования) временно свободных средств обязательного пенсионного страхования;
- 5) добровольных взносов физических лиц и организаций;
- 6) иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

**Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование.** Основным источником формирования доходов Пенсионного фонда

---

<sup>1</sup> См. ст. 17 Федерального закона от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

Российской Федерации являются обязательные страховые взносы работодателей и лиц, занимающихся индивидуальным предпринимательством.

Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование не входят в систему федеральных налогов и сборов, которые регулируются Налоговым кодексом РФ. Порядок их исчисления регламентируется Федеральным законом от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

*Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование – индивидуально возмездные обязательные платежи, уплачиваемые в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации и персональным целевым назначением которых является обеспечение права гражданина на получение пенсии по обязательному пенсионному страхованию в размере, эквивалентном сумме страховых взносов, учтенной на его индивидуальном лицевом счете (ст. 3 Федерального закона).*

Объектом обложения страховыми взносами являются выплаты работодателями физическим лицам по трудовым и гражданско-правовым договорам либо доходы от предпринимательской деятельности граждан. Тарифы страховых взносов устанавливаются ст. 22 и 33 Федерального закона от 15.12.2001 № 167-ФЗ.

В соответствии с Федеральным законом от 30.04.2008 № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» с 1 января 2009 г. в Российской Федерации начала выполняться Программа государственного софинансирования пенсии. Граждане вправе уплачивать добровольные страховые взносы в Пенсионный фонд РФ на накопительную часть трудовой пенсии, а государство в этом случае будет осуществлять их софинансирование. Чтобы получить право на государственную поддержку формирования пенсионных накоплений (софинансирование), гражданин должен начать уплачивать страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии *добровольно*, за счет собственных средств, либо работодатель вправе принять решение об уплате взносов за работника за счет собственных финансовых ресурсов (это решение работодатель принимает самостоятельно). Минимальный размер добровольного взноса гражданина на накопительную часть пенсии должен составляла не менее 2000 руб./год.

Размер взноса на софинансирование формирования пенсионных накоплений гражданина со стороны государства при этом эквивалентен размеру страховых взносов гражданина, но не более 12 000 руб./год. Страховые взносы гражданина и средства, выделяемые государством на софинансирование формирования пенсионных накоплений, включаются в состав пенсионных накоплений застрахованных граждан. Источником софинансирования пенсионных накоплений в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации являются средства федерального бюджета<sup>1</sup>.

**Бюджетные средства.** За счет средств федерального бюджета, передаваемых Пенсионному фонду РФ, производятся финансирование выплаты государственных пенсий и пособий федеральным государственным служащим, военнослужащим и членам их семей; участникам Великой Отечественной войны, социальных пенсий нетрудоспособным гражданам и некоторые другие виды расходов. Кроме того, за счет бюджетных средств осуществляются расходы Пенсионного фонда РФ на выплату досрочных пенсий безработным<sup>2</sup>.

Кроме того, с 1 января 2007 г. вступил в силу Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», в соответствии с которым устанавливается право на получение материнского (семейного) капитала для семей, в которых с 1 января 2007 г. появился второй ребенок. В соответствии со ст. 2 этого закона, материнский (семейный) капитал – средства федерального бюджета, передаваемые в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации на реализацию дополнительных мер государственной поддержки семей, имеющих детей. Сумма материнского капитала, который получает семья на одного ребенка, ежегодно индексируется государством. В 2009 г. она составляет 312162 руб. 50 коп.

**Доходы, полученные от размещения сумм страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии.** Порядок размещения обяза-

---

<sup>1</sup> См.ст 14 Федерального закона от 30.04.2008 № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений».

<sup>2</sup> До 1 января 2001 г. средства на выплату досрочных пенсий безработным возмещались Пенсионному фонду Российской Федерации Государственным фондом занятости населения Российской Федерации.

тельных пенсионных накоплений устанавливается Федеральным законом от 24.07.2002 № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации», который определяет перечень активов, разрешенных для размещения пенсионных накоплений. К их числу отнесены государственные федеральные ценные бумаги и ценные бумаги субъектов РФ, корпоративные облигации и акции российских эмитентов, ипотечные ценные бумаги, рублевые депозиты, денежные средства, в том числе иностранная валюта, на счетах в кредитных организациях<sup>1</sup>.

**Прочие средства.** К их числу относятся доходы от размещения временно свободных средств, штрафные санкции и пени, другие поступления.

*Расходы Пенсионного фонда Российской Федерации* можно разделить на следующие группы:

- по обязательному пенсионному страхованию;
- по государственному пенсионному обеспечению;
- на дополнительное пенсионное обеспечение;
- на финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности фонда;
- прочие расходы.

Значительную часть расходов Пенсионного фонда Российской Федерации составляют *расходы по обязательному пенсионному страхованию*. Они включают в себя выплаты трудовой пенсии, пособий и компенсаций.

*Расходы по государственному пенсионному обеспечению состоят из* выплат пенсий военнослужащим, социальных пенсий и т.п.

*Расходы на дополнительное пенсионное обеспечение* включают в себя доплаты к пенсии членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, выплаты дополнительного ежемесячного пожизненного материального обеспечения работникам ядерного оружейного комплекса Российской Федерации.

*Расходы на финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности фонда* включают в себя расходы на содержание

---

<sup>1</sup> См. ст. 26 Федерального закона от 24.07.2002 № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации».

органов управления, на подготовку и повышение квалификации работников Пенсионного фонда и прочие расходы.

*Управление Пенсионным фондом Российской Федерации.* Для оперативного управления средствами Пенсионного фонда РФ создана организация с одноименным названием – Пенсионный фонд РФ, с трехуровневой структурой управления, отражающая особенности России как федеративного государства:

*на федеральном уровне* – центральный аппарат, представленный Правлением и его постоянно действующим исполнительным органом – исполнительной дирекцией;

*на региональном уровне* – региональные отделения, созданные в каждом субъекте РФ;

*на местном уровне* – районные управления и отделы Пенсионного фонда РФ, которые выполняют его функции в районах и городах и являются представителями региональных отделений Пенсионного фонда РФ.

Региональные отделения Пенсионного фонда РФ, а также управления и отделы пенсионного страхования в районах и городах являются юридическими лицами, имеющими в оперативном управлении федеральное имущество, самостоятельный баланс, текущий и другие счета в банках. При этом региональные отделения в своей деятельности подчиняются исполнительной дирекции, руководствуясь решениями Правления Фонда; управления и отделы – региональному отделению.

Кроме того, органы Пенсионного фонда Российской Федерации и его структурные подразделения работают в тесном взаимодействии со следующими структурами:

- региональными органами социальной защиты населения, осуществляющими непосредственное назначение и выплату пенсий получателям;

- Центральным банком РФ, через расчетно-кассовые центры которого Пенсионный фонд РФ осуществляет основной объем своих финансовых операций и в отделениях которого имеет свои счета;

- региональными отделениями Сбербанка РФ;

- федеральной службой почтовой связи, через отделения которой осуществляются выплаты пенсии.

## 15.4. Фонд социального страхования Российской Федерации и его значение

*Фонд социального страхования Российской Федерации был образован как фонд денежных средств, обособленных от средств федерального бюджета, и предназначен для реализации прав граждан на социальное обеспечение по болезни, инвалидности, в случае потери кормильца, рождения и воспитания детей.* В данном параграфе Фонд социального страхования Российской Федерации будет рассматриваться именно как фонд денежных средств. Следует отметить, что за счет средств данного фонда финансируется только часть рисков социального страхования. Обязательное пенсионное страхование и обязательное медицинское страхование, являющиеся частью социального страхования, обеспечиваются доходами и расходами других внебюджетных фондов.

История создания Фонда социального страхования Российской Федерации, как и история Пенсионного фонда РФ, берет свое начало в 1991 г., когда из состава Бюджета социального страхования СССР, являвшегося составной частью Государственного бюджета СССР, были выделены Пенсионный фонд и Фонд социального страхования.

В настоящее время через Фонд социального страхования Российской Федерации проводятся два вида социального страхования: обязательное социальное страхование, включающее риски временной утраты трудоспособности в результате общего заболевания, в связи с материнством и в случае смерти, а также социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Правовой базой первого из названных видов социального страхования является Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам гражданам, подлежащим обязательному социальному страхованию». Страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний определено Федеральным законом от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

Доходы Фонда формируются за счет:

- страховых взносов на обязательное социальное страхование (в период 2001–2009 гг. — отчислений от единого социального налога и заменяющих его налогов в рамках специальных налоговых режимов);

- страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

- капитализированных платежей;

- ассигнований из федерального бюджета для финансирования расходов в рамках обязательств Российской Федерации по отдельным видам социальной помощи, а также дотаций федерального бюджета на покрытие дефицита бюджета Фонда;

- трансфертов из Федерального фонда обязательного медицинского страхования;

- доходов от размещения временно свободных средств Фонда;

- добровольных взносов физических и юридических лиц;

- прочих поступлений.

Доходы и расходы Фонда социального страхования РФ условно можно разделить на четыре части:

1) обязательное социальное страхование;

2) социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

3) обязательства Российской Федерации по социальной помощи отдельным категориям граждан;

4) оплата медицинских услуг в соответствии с родовыми сертификатами.

Основные группы доходов приведены в табл. 15.2.

Таблица 15.2

**Основные группы доходов Фонда социального страхования Российской Федерации и направления их использования**

Группы доходов	Основные виды выплат
Страховые взносы на обязательное социальное страхование (до 2010 г. – единый социальный налог и заменяющие его налоги)	Пособие по временной нетрудоспособности в результате общего заболевания или ухода за больным членом семьи Пособия на детей (по беременности и родам, при постановке на учет при ранних сроках беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до 1,5 лет) Пособие на погребение Выплаты на санаторно-курортное лечение детей застрахованных граждан

Группы доходов	Основные виды выплат
Страховые взносы на социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний	<p>Пособие по временной нетрудоспособности в результате производственной травмы или профессионального заболевания</p> <p>Единовременное пособие</p> <p>Ежемесячное пособие</p> <p>Оплата санаторно-курортного лечения, дополнительного медицинского ухода, расходов, связанных с социальной и профессиональной реабилитацией</p>
Средства федерального бюджета	<p>Оплата льгот при выплате пособий и по санаторно-курортному лечению лиц, пострадавших в результате радиационных катастроф, и ветеранов Великой Отечественной войны</p> <p>На выплату пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет гражданам, не застрахованным по обязательному социальному страхованию</p>
Средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования РФ	Оплата услуг медицинской помощи женщинам в период беременности и родов, а также диспансерного наблюдения ребенка в первый год жизни

Страховые взносы на обязательное социальное страхование, вводимые в 2010 г., призваны заменить поступления от единого социального налога, которые до 2009 г. составляли наибольший удельный вес в доходах Фонда.

При этом следует отметить, что именно в части зачисления в рассматриваемый Фонд ставка единого социального налога постоянно снижалась в 2000–2006 гг., что потребовало изменения условий основных выплат за счет данного источника, а также практически полного прекращения оплаты санаторно-курортного лечения работающих граждан за счет средств социального страхования.

С 2003 г. у индивидуальных предпринимателей, не имеющих наемных работников, есть возможность осуществлять *добровольные страховые взносы* в Фонд социального страхования Россий-

ской Федерации для получения пособий при временной нетрудоспособности, а также по беременности и родам<sup>1</sup>.

*Страховые взносы по социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.* Тарифы взносов по этому виду социального страхования устанавливаются в процентах к начисленной оплате труда по всем основаниям (доходу) застрахованных, а в соответствующих случаях – к сумме вознаграждения по гражданско-правовому договору, и дифференцированы в зависимости от класса профессионального риска. Класс профессионального риска для отрасли (подотрасли) экономики определяется по специальной методике, учитывающей соотношение фактической величины выплат по социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний к фонду оплаты труда в данной отрасли. Органы управления Фондом социального страхования Российской Федерации имеют право применять скидки и надбавки к установленным страховым тарифам в качестве стимула создания работодателями условий, приводящих к снижению производственного травматизма и профессиональных заболеваний.

При ликвидации юридических лиц – страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний они вносят в Фонд социального страхования Российской Федерации *капитализированные платежи*.

Размер *трансфертов из федерального бюджета Фонду социального страхования Российской Федерации* определяется федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год (очередной финансовый год и плановый период).

*Доходы от размещения временно свободных денежных средств.* В соответствии с Положением о Фонде социального страхования Российской Федерации временно свободные денежные средства

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 31.12.2002 № 190-ФЗ «Об обеспечении пособиями по обязательному социальному страхованию граждан, работающих в организациях и у индивидуальных предпринимателей, применяющих специальные налоговые режимы, и некоторых других категорий граждан», Постановление Правительства Российской Федерации от 05.03.2003 № 144 «О порядке добровольной уплаты в Фонд социального страхования Российской Федерации отдельными категориями страхователей страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством».

Фонда могут инвестироваться в банковские депозиты и ликвидные ценные бумаги. В 2008 г. утвержден порядок формирования, размещения и расходования резерва средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний<sup>1</sup>, согласно которому средства резерва размещаются в государственные ценные бумаги РФ и банковские депозиты.

*Расходы Фонда социального страхования Российской Федерации.* Расходы Фонда в первую очередь связаны с обязанностью по выплате гарантированных пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет, на погребение и других пособий, а с 2000 г. — по выплатам в рамках обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Наибольший удельный вес в расходах Фонда социального страхования Российской Федерации (95%) составляют непосредственно выплаты по социальному страхованию.

Размер *пособия по временной нетрудоспособности при общем заболевании и заболевании члена семьи* зависит от среднемесячной заработной платы за предшествующий год, причины заболевания и трудового стажа. С 2005 г. первые два дня нетрудоспособности в результате общего заболевания оплачиваются за счет средств работодателя. Федеральным законом о бюджете Фонда устанавливается максимальное ограничение размера пособия в расчете на один месяц, этот размер ежегодно пересматривается.

*Пособия на детей, выплачиваемые из Фонда социального страхования РФ.* Размер пособия по беременности и родам устанавливается в зависимости от среднемесячного заработка за предшествующий год и срока отпуска по беременности и родам. Размеры единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, единове-

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 27.06.2008 № 479 «Об утверждении Правил формирования, размещения и расходования резерва средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в 2008 году и на плановый период 2009–2010 гг.».

менного пособия при рождении ребенка, а также ежемесячного пособия на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет определены законодательством в абсолютных суммах.

*Обеспечение по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.* Социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний было призвано заменить действовавшую ранее в нашей стране практику компенсации утраты заработка в результате производственной травмы или профессионального заболевания, произошедшего по вине работодателя. Рассматриваемый вид социального страхования позволяет не только компенсировать потери заработка в связи с временной или постоянной утратой трудоспособности или потерей кормильца, но и, что очень важно, проводить профилактические мероприятия, связанные со снижением травматизма и профессиональных заболеваний. Основными видами обеспечения по социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний являются: выплата пособий по временной нетрудоспособности (его размер не зависит от трудового стажа и ориентирован на полное возмещение утраченного заработка); единовременная страховая выплата и ежемесячная страховая выплата, дифференцируемая в зависимости от степени утраты профессиональной трудоспособности; оплата дополнительных медицинских услуг, а также услуг, связанных с социальной и профессиональной реабилитацией.

Особенностью функционирования Фонда социального страхования Российской Федерации является использование принципа децентрализованного управления средствами обязательного социального страхования, предполагающего выплату пособий непосредственно в организации за счет страховых взносов. С этой целью в организациях создаются комиссии или действует уполномоченный по социальному страхованию, причем работодатели перечисляют страховые взносы лишь в сумме, оставшейся после выплаты пособий. При недостатке начисленных сумм страховых взносов для выплаты пособий организация получает субсидию из отделения Фонда.

## 15.5. Фонды обязательного медицинского страхования в Российской Федерации, их формирование и использование

*Фонды обязательного медицинского страхования – денежные фонды, предназначенные для финансирования гарантированной государством медицинской помощи населению. В соответствии со ст. 1 Закона РФ от 28.06.1991 № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» **обязательное медицинское страхование** – это составная часть государственного социального страхования, которая обеспечивает всем гражданам Российской Федерации равные возможности в получении медицинской и лекарственной помощи, предоставляемой за счет средств обязательного медицинского страхования в объеме и на условиях, соответствующих программам обязательного медицинского страхования.*

Основное назначение территориальных фондов обязательного медицинского страхования – финансовое обеспечение базовой программы обязательного медицинского страхования в субъектах РФ в рамках ежегодно утверждаемой Правительством Российской Федерации Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования предназначен для обеспечения финансовой устойчивости всей системы обязательного медицинского страхования на основе выравнивания условий финансирования территориальных программ.

В рамках развития концепции перехода от финансирования затрат бюджетных учреждений (сметное финансирование) к финансированию услуг, которые те предоставляют населению (нормативно-подушевое финансирование), обязательное медицинское страхование рассматривается как преимущественный механизм финансирования здравоохранения. Участие страховых медицинских организаций (негосударственных институтов) в обеспечении государственных гарантий бесплатной медицинской помощи также отвечает перспективным направлениям совершенствования управления государственными и муниципальными финансами.

Программными документами на долгосрочную перспективу<sup>1</sup> (Концепция развития здравоохранения Российской Федерации до 2020 года, проект Бюджетной стратегии Российской Федерации до 2023 год) предусмотрен постепенный переход за счет увеличения объема средств, концентрируемых в фондах обязательного медицинского страхования, к одноканальному финансированию учреждений здравоохранения через систему обязательного медицинского страхования.

В Законе РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования определяются как самостоятельные некоммерческие финансово-кредитные учреждения, Деятельность Федерального фонда обязательного медицинского страхования как учреждения осуществляется в соответствии с его Уставом<sup>2</sup>, территориальных фондов — в соответствии с положениями о фондах, утвержденными исполнительными органами субъектов РФ<sup>3</sup>.

#### **Доходы и расходы Федерального фонда обязательного медицинского страхования.**

Доходная часть Федерального фонда обязательного медицинского страхования формируется за счет:

1) страховых взносов, уплачиваемых работодателями на обязательное медицинское страхование (до 2010 г. — единого социального налога и заменяющих его налогов в рамках специальных налоговых режимов);

2) трансфертов из федерального бюджета:

а) субсидий на обязательное медицинское страхование неработающих (детей);

б) субсидий (до 2009 г. также субвенции), связанные с отдельными расходными обязательствами Российской Федерации и субъектов РФ в рамках социальной помощи),

---

<sup>1</sup> Концепция развития здравоохранения Российской Федерации до 2020 года, проект Бюджетной стратегии Российской Федерации до 2023 года.

<sup>2</sup> Устав Федерального фонда обязательного медицинского страхования утвержден Постановлением Правительства РФ от 29.07.1998 № 857. Он сменил действовавшее с 1993 г. положение о Федеральном фонде обязательного медицинского страхования.

<sup>3</sup> См. также Положение о территориальном фонде обязательного медицинского страхования, утвержденное Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 24.02.1993 № 4543-1.

- в) дотаций на покрытие дефицита бюджета Фонда;
- 3) доходов от размещения временно свободных средств Фонда, включая средства нормированного страхового запаса<sup>1</sup>;
- 4) добровольных взносов юридических и физических лиц;
- 5) других поступлений.

Структура доходов Федерального фонда обязательного медицинского страхования постоянно менялась, так как начиная с 2005 г. в Фонд направлялись разные по составу и объему трансферты из федерального бюджета (на дополнительное лекарственное обеспечение, дополнительную оплату труда участковых врачей в рамках Национального проекта, на реализацию пилотного проекта, связанного с переходом на одноканальное финансирование и т.д.).

Наибольший удельный вес в *расходах* Федерального фонда обязательного медицинского страхования занимают дотации на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования, включая использование средств нормированного страхового запаса. К расходам Фонда относится также трансферт Фонду социального страхования Российской Федерации.

За счет средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования финансируются также *целевые программы оказания медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию*. Так, в 2002 г. была профинансирована целевая программа по охране материнства и детства.

*Расходы на управление* Фондом включают расходы на компьютеризацию системы обязательного медицинского страхования, мероприятия по подготовке и переподготовке кадров, научные исследования, проведение региональных совещаний и конференций, международное сотрудничество, информационно-публицистическую деятельность, содержание аппарата Фонда.

Доходы и расходы территориальных фондов обязательного медицинского страхования условно можно разделить на две группы:

---

<sup>1</sup> Средства нормированного страхового запаса резервируются на случай критических ситуаций с финансированием территориальных программ обязательного медицинского страхования. Расходование средств нормированного страхового запаса определяется постановлениями Правительства Российской Федерации.

1) финансирование территориальной программы обязательного медицинского страхования;

2) отдельные расходы, связанные с обязательствами Российской Федерации и субъектов РФ в сфере здравоохранения и социальной помощи.

Основную часть доходов территориальных фондов составляют страховые взносы на обязательное медицинское страхование работающих граждан (до 2010 г. – поступления от единого социального налога и заменяющих его налогов), взносы на обязательное медицинское страхование неработающих граждан (они поступают из бюджетов субъектов РФ), а также трансферты из Федерального фонда обязательного медицинского страхования (субсидии на обязательное медицинское страхование детей, дотации на выполнение территориальной программы и др.). Структура доходов территориальных фондов дифференцирована по различным субъектам РФ в зависимости от структуры населения, экономической ситуации в регионе и соответственно объема трансфертов из Федерального фонда. В целом в доходах территориальных фондов обязательного медицинского страхования преобладают поступления от работодателей на обязательное медицинское страхование работающих граждан над поступлениями за неработающих. Недопоступление средств из бюджетов субъектов РФ приводит к дефициту территориальных программ обязательного медицинского страхования, который покрывается за счет дотаций из Федерального фонда. Чтобы увеличить объем поступлений на обязательное медицинское страхование, рассматриваются варианты введения минимального размера страхового взноса на обязательное медицинское страхование работающих и неработающих граждан.

*Расходы территориальных фондов обязательного медицинского страхования* связаны с финансированием территориальной программы обязательного медицинского страхования, включая расходы на ведение дела страховых медицинских организаций, выполнение управленческих функций территориальными фондами (филиалами), на формирование нормированного страхового запаса; а также на финансирование отдельных мероприятий в области здравоохранения.

Основным направлением расходов территориальных фондов обязательного медицинского страхования являются *расходы на финансирование территориальной программы обязательного меди-*

*цинского страхования* (до 92% общей суммы расходов). Территориальная программа обязательного медицинского страхования разрабатывается в соответствии с базовой программой, утвержденной Правительством РФ в составе Программы государственных гарантий обеспечения граждан бесплатной медицинской помощью. Предоставление средств из территориальных фондов обязательного медицинского страхования страховым медицинским организациям осуществляется на основе дифференцированных подушевых нормативов.

*Управленческие расходы* отдельных территориальных фондов обязательного медицинского страхования и их филиалов могут быть выше, чем в других субъектах РФ, если дирекции фондов непосредственно выполняют функции страховщиков.

В состав расходов территориальных фондов обязательного медицинского страхования входят *расходы на финансирование отдельных мероприятий в области здравоохранения*. Вместе с тем ряд экономистов высказывают мнение, что финансирование отдельных мероприятий в области здравоохранения за счет средств фондов обязательного медицинского страхования нарушает основной принцип медицинского страхования: «Деньги следуют за пациентом»<sup>1</sup>.

*Движение средств в системе обязательного медицинского страхования* представлено на рис. 15.1. Суммы страховых взносов работодателей зачисляются на счет, открытый управлению Федерального казначейства. Управление Федерального казначейства платежными поручениями перечисляет средства на счета Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования. Средства территориальных фондов обязательного медицинского страхования формируются за счет поступлений из бюджетов субъектов РФ, а также дотаций из Федерального фонда обязательного медицинского страхования. В дальнейшем средства обязательного медицинского страхования поступают из территориальных фондов в страховые медицинские организации для оплаты фактически оказанной медицинской помощи застрахованным.

---

<sup>1</sup> Доклад на коллегии Министерства здравоохранения РФ «Об итогах работы органов и учреждений здравоохранения в 2001 г. и задачах по совершенствованию медицинской помощи населению в соответствии с программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.)».

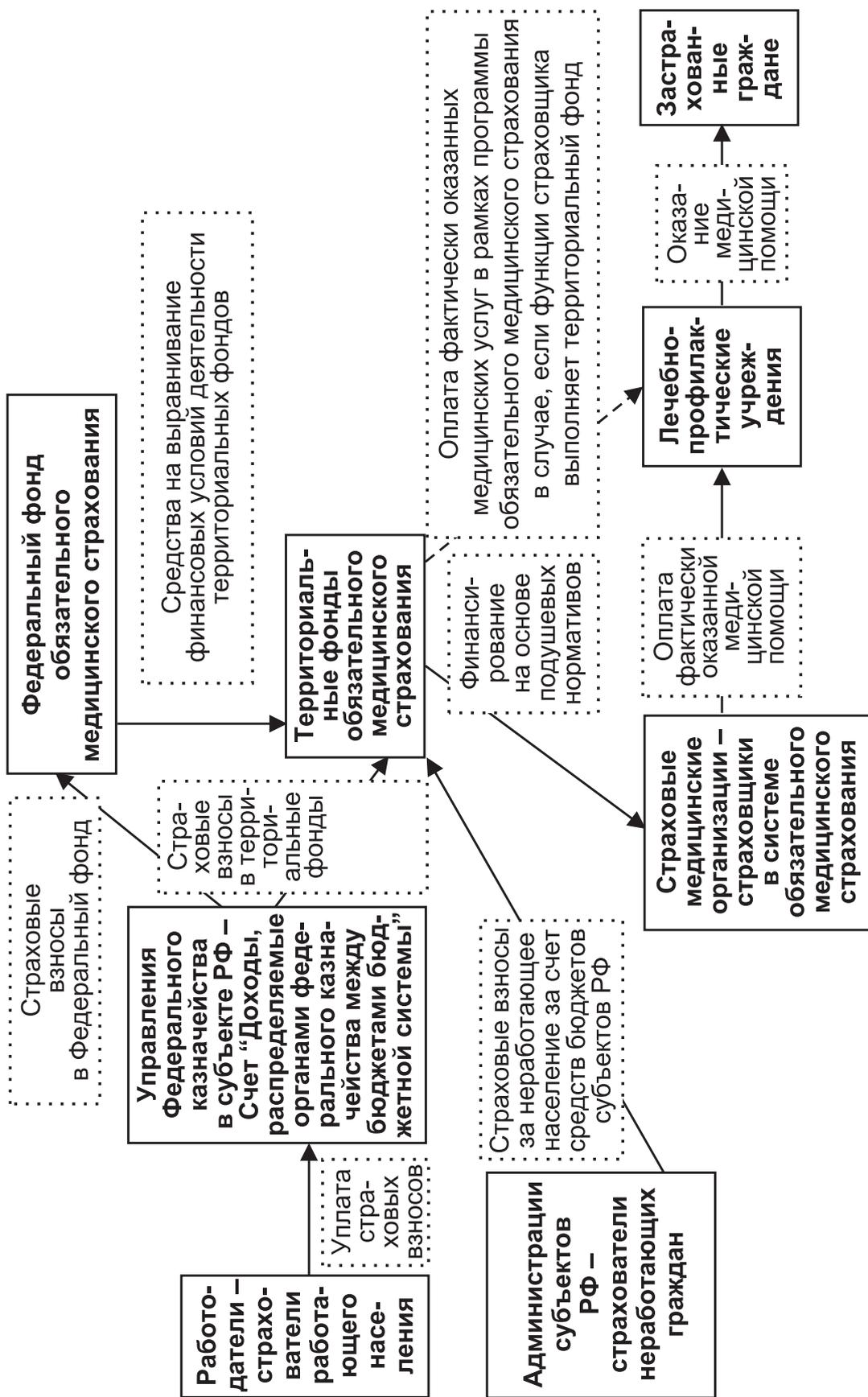


Рис. 15.7. Движение средств в системе обязательного медицинского страхования

### ***Контрольные вопросы***

1. Укажите финансовые механизмы, соответствующие двум моделям социальной защиты.
2. Что такое социальное страхование? Перечислите принципы социального страхования.
3. Перечислите, какие государственные внебюджетные фонды функционируют в настоящее время в Российской Федерации?
4. Какие правовые акты регулируют деятельность государственных внебюджетных фондов в Российской Федерации?
5. Назовите основные виды доходов государственных социальных внебюджетных фондов в Российской Федерации.
6. Какие изменения произошли в 2001 г. в механизме функционирования Пенсионного фонда Российской Федерации?
7. Каковы основные направления использования Фонда социального страхования Российской Федерации?
8. Каковы особенности управления средствами Фонда социального страхования Российской Федерации по сравнению с другими государственными внебюджетными фондами?
9. Назовите основные доходы и расходы Федерального фонда обязательного медицинского страхования и территориальных фондов обязательного медицинского страхования.
10. Как обеспечивается финансовая устойчивость системы обязательного медицинского страхования в Российской Федерации?

### ***Задания для самостоятельной работы***

1. На основе нормативно-правовых актов Российской Федерации и субъектов РФ приведите примеры социальных выплат, относящихся к социальному страхованию и социальной помощи.
2. Покажите алгоритм действий организации-страхователя при выплате пособий по временной нетрудоспособности за счет: 1) начисленных сумм страховых взносов; 2) субсидии из Фонда социального страхования Российской Федерации.
3. Сравните состав и структуру доходов и расходов территориальных фондов обязательного медицинского страхования (на примере четырех–пяти субъектов РФ).

---

---

# Глоссарий

## А

**Администратор доходов бюджета** – орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, бюджетное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

**Администратор источников финансирования дефицита бюджета** – орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие право осуществлять операции с источниками финансирования дефицита бюджета.

**Акционерное общество** – коммерческая организация, уставный капитал которой разделен на определенное число акций, удостоверяющих обязательственные права участников общества (акционеров) по отношению к обществу.

**Акция** – ценная бумага, закрепляющая право ее владельца (акционера) на получение чистой прибыли акционерного общества в виде дивидендов, на долевое участие в управлении им и на часть имущества, остающегося после его ликвидации.

**Амортизация** – перенос части стоимости амортизируемого имущества, используемого при производстве товаров и услуг, на стоимость вновь созданной продукции (услуги) на основе установленных законодательством методов.

**Аудиторский контроль** – деятельность, осуществляемая аудиторскими организациями и индивидуальными аудиторами по независимой проверке бухгалтерской (финансовой) отчетности проверяемого лица с целью выражения мнения о ее достоверности.

**Аудит эффективности** — проверка деятельности органов государственной власти и других распорядителей и получателей государственных средств с целью определения эффективности использования ими государственных средств, полученных для выполнения возложенных на них функций и решения задач.

## Б

**Банкротство (несостоятельность) организации** — признанная судом или объявленная должником неспособность предприятия-должника (за исключением казенных) в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей.

**Бевериджская модель социальной защиты** — модель, в основе финансового механизма которой лежит бюджетное финансирование социальной помощи, ориентированная на обеспечение граждан доходами на уровне прожиточного минимума

**Бисмарковская модель социальной защиты** — модель, в основе финансового механизма которой лежит социальное страхование, ориентированная на полную или частичную компенсацию утраченных заработков (в результате старости, временной или постоянной потери трудоспособности, безработицы).

**Бюджет** — совокупность денежных отношений, возникающих между органами государственной власти и местного самоуправления, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами, с другой, по поводу перераспределения валового внутреннего продукта, доходов от внешнеэкономической деятельности и части национального богатства, с целью образования фондов денежных средств, формируемых органами государственной власти и местного самоуправления и используемых ими на удовлетворение общественных потребностей в рамках возложенных на данные органы функций и задач.

**Бюджет государственного внебюджетного фонда Российской Федерации** — фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и предназначенный для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, охрану здоровья и медицинскую помощь.

**Бюджет муниципального внебюджетного фонда** — фонд денежных средств, образуемый вне бюджета муниципального образования и предназначенный для реализации отдельных потребностей местного сообщества (обеспечение природоохранных мероприятий, охраны памятников истории и культуры и др.).

**Бюджет муниципального образования (местный бюджет)** — фонд денежных средств, находящийся в распоряжении органов местного самоуправления и предназначенный для решения вопросов местного значения.

**Бюджет субъекта РФ (региональный бюджет)** — фонд денежных средств, находящийся в распоряжении органов государственной власти субъектов РФ и предназначенный для выполнения их функций и задач.

**Бюджет территориального государственного внебюджетного фонда** — фонд денежных средств, образуемый вне бюджета субъекта РФ и предназначенный для реализации отдельных конституционных прав граждан (в частности, на охрану здоровья).

**Бюджетирование** — процедура составления финансовых планов.

**Бюджетирование, ориентированное на результат**, — распределение бюджетных средств между бюджетополучателями и реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов предоставления услуг в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

**Бюджетная инициатива** — право законодательных органов и других субъектов права законодательной инициативы вносить изменения в проект бюджета, а также предлагать проекты законов, регулирующих бюджетные правоотношения.

**Бюджетная классификация** — законодательно устанавливаемая группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, используемая для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности и обеспечивающая сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы РФ.

**Бюджетная комиссия** — Правительственная комиссия по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период.

**Бюджетная политика** — составная часть финансовой политики государства, определяющая условия и принципы организации финансовых отношений при формировании доходов бюджетов, в ходе осуществления бюджетных расходов, при организации межбюджетных отношений.

**Бюджетная роспись** — документ, который составляется и ведется главным распорядителем бюджетных средств с целью исполнения бюджета по расходам.

**Бюджетная система государства** – совокупность бюджетов государственно-территориальных и административно-территориальных образований, находящихся в определенной взаимосвязи друг с другом на основе принципов, установленных законодательством.

**Бюджетная система Российской Федерации** – основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством РФ совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

**Бюджетная смета** – документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств бюджетного учреждения.

**Бюджетное законодательство** – совокупность федеральных законов, законов субъектов РФ, муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, регулирующих бюджетные правоотношения.

**Бюджетное планирование** – совокупность процессов, связанных с формированием бюджетных фондов, включающая составление, рассмотрение и утверждение бюджетов, а также вопросы теории и методологии их осуществления.

**Бюджетное право** – совокупность юридических норм, определяющих основы бюджетного устройства страны и бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы.

**Бюджетное устройство** – организационно-правовое построение бюджетной системы, позволяющее выделить в ее составе структурные подразделения (виды бюджетов, звенья) и определить формы взаимосвязей между ними.

**Бюджетное учреждение** – государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы.

**Бюджетные ассигнования** – предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

**Бюджетные инвестиции** – бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества.

**Бюджетные обязательства** – расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году.

**Бюджетные полномочия** – установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулируемыми бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

**Бюджетные резервы** – обособленная часть средств бюджетов, предназначенных для обеспечения бесперебойного финансирования как запланированных, так и непредвиденных расходов, возникших внезапно и имеющих чрезвычайный или случайный характер.

**Бюджетный кредит** – денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных или муниципальных учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основе.

**Бюджетный механизм** – совокупность методов мобилизации доходов, форм предоставления бюджетных средств и их межбюджетного перераспределения.

**Бюджетный период** – срок, в течение которого действует утвержденный бюджет. В Российской Федерации бюджетный период составляет 12 месяцев и длится с 1 января по 31 декабря.

**Бюджетный процесс** – регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

**Бюджетный учет** – упорядоченная система сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении о состоянии финансовых и нефинансовых активов и обязательств Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, а также об операциях, изменяющих указанные активы и обязательства.

**Бюджетный федерализм** – форма организации бюджетных отношений, позволяющая органично сочетать фискальные интересы федерации, субъектов РФ и муниципальных образований в режиме реальной самостоятельности всех бюджетов, входящих в бюджетную систему.

**Бюджетный фонд** – обособленная часть стоимости валового внутреннего продукта, доходов от внешнеэкономической деятельности и части национального богатства, концентрируемая в распоряжении соответствующего органа государственной власти и органа местного самоуправления и используемая для выполнения функций и задач, отнесенных к его компетенции.

## В

**Ведомственная структура расходов бюджета** – распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год главным распорядителям бюджетных средств по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов бюджетной классификации Российской Федерации.

**Вид бюджета** – форма образования и расходования бюджетных ресурсов определенного органа государственной власти или органа местного самоуправления.

**Вмененный доход** – потенциально возможный доход налогоплательщика единого налога, рассчитываемый с учетом совокупности факторов, непосредственно влияющих на получение указанного дохода, и используемый для расчета величины единого налога по установленной ставке.

**Внебюджетные фонды** – обособленная от бюджетных часть финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов государственной власти и местного самоуправления, имеющих самостоятельные источники формирования и использующихся в соответствии с целевым назначением.

**Внешний долг** – обязательства, возникающие в иностранной валюте, за исключением обязательств субъектов РФ и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

**Внутренний долг** – обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации, а также обязательства субъектов РФ и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

**Внутрихозяйственный контроль** – контроль, осуществляемый подразделениями субъектов хозяйствования, а также отдельными специалистами, выполняющими контрольные функции.

**Временное управление бюджетом** – установленный Бюджетным кодексом РФ порядок финансирования расходов в случае, если закон (решение) о бюджете не вступил в силу с начала текущего финансового года.

**Временный кассовый разрыв** – прогнозируемая в определенный период текущего финансового года недостаточность на едином счете бюджета денежных средств, необходимых для осуществления кассовых выплат из бюджета.

## Г

**Главный администратор доходов бюджета** – определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета.

**Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета** – определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов источников финансирования дефицита бюджета и (или) являющиеся администраторами источников финансирования дефицита бюджета.

**Главный распорядитель бюджетных средств** – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

**Государственная или муниципальная гарантия (государственная гарантия Российской Федерации, государственная гарантия субъекта РФ, муниципальная гарантия)** – вид долгового обязательства, в силу которого соответственно Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование (гарант) обязаны при наступлении предусмотренного в гарантии события (гарантийного случая) уплатить

лицу, в пользу которого предоставлена гарантия (бенефициару), по его письменному требованию определенную в обязательстве денежную сумму за счет средств соответствующего бюджета в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства отвечать за исполнение третьим лицом (принципалом) его обязательств перед бенефициаром.

**Государственное (муниципальное) задание** — документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг.

**Государственные внешние заимствования Российской Федерации** — государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации, выраженные в иностранной валюте.

**Государственные внешние заимствования субъектов РФ** — государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени субъекта РФ, и кредиты, привлекаемые в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации в бюджет субъекта РФ от иностранных банков, по которым возникают долговые обязательства субъекта РФ, выраженные в иностранной валюте.

**Государственные внутренние заимствования Российской Федерации** — государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций и международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации как заемщика, выраженные в валюте Российской Федерации.

**Государственные внутренние заимствования субъектов РФ** — государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени субъекта РФ, и кредиты, привлекаемые в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации в бюджет субъекта РФ от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредитных организаций, международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства субъекта РФ, выраженные в валюте Российской Федерации.

**Государственные (муниципальные) гарантии** — способ обеспечения гражданско-правовых обязательств, в силу которого Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование как гарант дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается государственная или муниципальная гарантия, обязательства перед третьими лицами полностью или частично.

**Государственные доходы** — денежные средства, зачисляемые в соответствии с законодательством в бюджеты органов государственной власти разных уровней и государственные внебюджетные фонды.

**Государственные заимствования Российской Федерации** — государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации.

**Государственные заимствования субъектов Российской Федерации** — государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени субъекта РФ, и кредиты, привлекаемые в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации в бюджет субъекта РФ от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства субъекта РФ.

**Государственные и муниципальные заимствования** — отношения по поводу перераспределения временно свободных денежных средств юридических и физических лиц, правительств иностранных государств и международных финансовых организаций в виде государственных займов и кредитов, в результате которых в распоряжении органа власти (органа местного самоуправления) — заемщика формируются дополнительные финансовые ресурсы.

**Государственные и муниципальные займы** — передача в распоряжение заемщика средств путем приобретения заимодателями государственных и муниципальных ценных бумаг.

**Государственные и муниципальные финансы** — денежные отношения, возникающие в ходе формирования и использования денежных средств органами государственной власти и местного самоуправления.

**Государственные (муниципальные) услуги физическим и юридическим лицам** — услуги, оказываемые физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определенном органами государственной власти (органами местного самоуправления).

**Государственные расходы** — денежные средства, направляемые из бюджетов органов государственной власти разных уровней и государственных внебюджетных фондов на финансовое обеспечение задач и функций государства.

**Государственный долг Российской Федерации** — долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами Российской Федерации, субъектами РФ, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникшие в результате государственных заимствований Российской Федерации, а также долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией, и долговые обязательства, возникшие в результате принятия законодательных актов Российской Федерации об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц, возникших до введения в действие Бюджетного кодекса РФ.

**Государственный или муниципальный долг** — обязательства, возникающие из государственных или муниципальных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с видами долговых обязательств, установленными Бюджетным кодексом РФ, принятые на себя Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием.

**Государственный финансовый контроль** — совокупность действий и операций, осуществляемых органами государственной власти, а также специально созданными ими органами, с использованием специфических форм и методов его организации за соблюдением субъектами хозяйствования и органами государственной власти и местного самоуправления норм права с целью обеспечения законности, целесообразности, эффективности образования, распределения и использования финансовых ресурсов государства.

## Д

**Денежные доходы коммерческой организации** — прибыль от реализации товаров (работ, услуг), прибыль от прочей реализации имущества, сальдо внереализационных доходов и расходов.

**Денежные накопления коммерческой организации** — амортизация, резервные и аналогичные им фонды, образованные за счет прибыли прошлых лет.

**Денежные поступления коммерческой организации** — бюджетные средства; средства, привлеченные за счет операций на финансовом рынке; средства, поступающие в порядке перераспределения от основной (материнской) компании, вышестоящей организации, за счет внутри- и межотраслевого перераспределения.

**Дефицит бюджета** — превышение расходов бюджета над его доходами.

**Дивиденд** — часть общей суммы прибыли акционерного общества, распределяемая между акционерами в соответствии с количеством, стоимостью и видом принадлежащих им акций (обыкновенных, привилегированных, учредительских и др.).

**Договор страхования** — соглашение, в силу которого одна сторона (страховщик) обязуется за обусловленную договором денежную сумму (страховой взнос), уплачиваемую другой стороной (страхователем), при наступлении предусмотренного в договоре события (страхового случая) произвести страховую выплату страхователю или иному лицу (выгодоприобретателю).

**Дотации** — межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования.

**Доходы бюджета** — часть бюджетных отношений, связанных с формированием фондов денежных средств, находящихся в распоряжении органов государственной власти и местного самоуправления. По своему материальному воплощению доходы бюджета — это поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета.

## Е

**Единство кассы** — принцип исполнения бюджетов, означающий зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением опера-

ций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами территории соответственно Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации.

### З

**Звенья финансовой системы** – группы финансовых отношений внутри сфер финансовой системы, классифицируемые в соответствии с целью деятельности субъектов хозяйствования или с формой организации государственных и муниципальных финансов.

### И

**Исполнение бюджета** – стадия бюджетного процесса, на которой осуществляется совокупность процедур, обеспечивающих полное и своевременное поступление доходов и источников финансирования дефицита бюджета в разрезе каждого источника; своевременное финансирование и осуществление расходов в соответствии с утвержденными бюджетными назначениями, а также бюджетный учет и составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности.

**Исполнение бюджета по доходам** – процесс зачисления на единый счет бюджета доходов от распределения налогов, сборов и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации; возврата излишне уплаченных или излишне взысканных сумм; зачета излишне уплаченных или излишне взысканных сумм в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; уточнения администратором доходов бюджета платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

**Исполнение бюджета по расходам** – процесс принятия бюджетных обязательств; подтверждения денежных обязательств, санкционирования оплаты денежных обязательств и подтверждения исполнения денежных обязательств.

## К

**Капитализированные платежи** — обязательные взносы юридических лиц-страхователей по обязательному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

**Капитальные вложения** — инвестиции в основной капитал (основные средства), затраты на новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, на проектно-изыскательские работы и др.

**Капитальный государственный или муниципальный долг** — сумма выпущенных и непогашенных органом государственной власти или органом местного самоуправления долговых обязательств и гарантированных ими обязательств других лиц, включая проценты, которые должны быть выплачены по этим обязательствам.

**Кассовое обслуживание исполнения бюджета** — проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

**Коммерческая организация** — организация, преследующая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности. Коммерческие организации могут создаваться в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий.

**Конверсия государственного внешнего долга** — реализация всех механизмов, обеспечивающих замещение внешнего долга другими видами обязательств, менее обременительными для экономики страны-должника.

**Конверсия государственного или муниципального займа** — изменение доходности государственного или муниципального займа.

**Консолидация государственного или муниципального займа** — увеличение срока функционирования выпущенного государственного или муниципального займа.

**Консолидированный бюджет** — свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами.

## Л

**Ликвидность организации** — способность организации обеспечить полное и своевременное выполнение своих обязательств в денежной форме.

**Лимит бюджетных обязательств** — объем прав в денежном выражении на принятие бюджетным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде).

## М

**Медицинское страхование** — составная часть социального страхования, обеспечивающая финансирование медицинской помощи путем формирования специальных фондов за счет взносов организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также средств граждан.

**Межбюджетное перераспределение средств** — ежегодная передача средств из одного бюджета другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации для выравнивания бюджетной обеспеченности, финансового обеспечения передаваемых государственных полномочий, покрытия временных кассовых разрывов.

**Межбюджетные отношения** — взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

**Межбюджетные трансферты** — средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету системы.

**Методы финансового контроля** — конкретные способы осуществления контрольных действий и операций.

**Муниципальные доходы** — денежные средства, зачисляемые в соответствии с законодательством органов государственной власти и муниципальными правовыми актами представительных органов местного самоуправления в бюджеты органов местного самоуправления и муниципальные внебюджетные фонды.

**Муниципальные заимствования** — муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени муниципального образования, и кредиты, привлекаемые в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и от кредитных организаций, по которым возникают муниципальные долговые обязательства.

**Муниципальные расходы** — денежные средства, направляемые из бюджетов органов местного самоуправления и муниципальных внебюджетных фондов на решение вопросов местного значения.

## Н

**Налог** — обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения и оперативного управления денежных средств с целью финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

**Налоговая система** — совокупность налогов, принципов, форм и методов их установления, изменения и отмены, уплаты и применения мер по их уплате, осуществления налогового контроля, а также привлечения к ответственности и мер ответственности за нарушение налогового законодательства.

**Налоговое законодательство** — совокупность законов о налогах, действующих на территории страны.

**Налоговые доходы бюджета** — предусмотренные налоговым законодательством РФ федеральные, региональные и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы, возникшие в результате налоговых правоотношений, поступающие в соответствующий бюджет.

**Негосударственный финансовый контроль** — вид финансового контроля, представленный аудиторским, внутрихозяйственным и общественным контролем.

**Некоммерческая организация** — организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Некоммерческие организации могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждений, автономных учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом.

**Нефинансовые кредиты международных финансовых организаций** — форма привлечения средств на возвратной и возмездной основе для закупок преимущественно на конкурсной основе товаров, работ и услуг с целью осуществления инвестиционных проектов или проектов структурных реформ при участии и за счет средств международных финансовых организаций.

**Нормированный страховой запас территориального фонда обязательного медицинского страхования** — месячный запас средств на оплату медицинской помощи в объеме территориальной программы обязательного медицинского страхования.

## О

**Облигация государственного и муниципального займа** — эмиссионная ценная бумага, закрепляющая право ее держателя на получение от эмитента облигации в установленный срок её номинальной стоимости и зафиксированного в ней процента или иного имущественного эквивалента.

**Оборотные средства** — денежные средства, авансированные в оборотные активы.

**Обоснование бюджетных ассигнований** — документ, характеризующий бюджетные ассигнования в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде).

**Общественный контроль** — вид финансового контроля, осуществляемого непосредственно гражданами, а также общественными организациями и объединениями.

**Объект финансового контроля** — процессы образования, распределения и использования финансовых ресурсов субъектами хозяйствования, органами государственной власти и органами местного самоуправления, характеризующиеся системой различных стоимостных показателей (выручка от реализации, себестоимость, налоги и др.).

**Объекты финансовой политики** — совокупность финансовых отношений и финансовых ресурсов, образующих сферы и звенья финансовой системы государства.

**Оперативное управление финансами** — процесс разработки комплекса мер, направленных на достижение максимального эффекта при минимуме затрат на основе анализа текущей финансовой ситуации и соответствующего перераспределения финансовых ресурсов.

**Органы управления финансами** — совокупность организационных структур (органов государственной власти и местного самоуправления, организаций), осуществляющих управление финансами.

**Основной государственный или муниципальный долг** — номинальная стоимость всех долговых обязательств органа государственной власти или органа местного самоуправления и гарантированных ими займов других лиц.

**Основные средства** — денежные средства, инвестированные в основные фонды.

**Отчетный финансовый год** — год, предшествующий текущему финансовому году.

**Отчет об исполнении бюджета** — документ, содержащий данные об исполнении бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

**Очередной финансовый год** — год, следующий за текущим финансовым годом.

## П

**Пенсионный фонд Российской Федерации** — фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета, предназначенный для финансового обеспечения защиты граждан от особого вида социального риска — утраты заработка (или другого постоянного дохода) вследствие потери трудоспособности при наступлении старости, инвалидности; для нетрудоспособных членов семьи — смерти кормильца; для отдельных категорий трудящихся — длительного выполнения определенной профессиональной деятельности.

**Первичный дефицит бюджета** — превышение расходов бюджета (уменьшенных на расходы по обслуживанию государственного или муниципального долга) над доходами бюджета.

**Первичный профицит бюджета** — превышение доходов бюджета над расходами бюджета (уменьшенными на расходы по обслуживанию государственного или муниципального долга).

**Плановые финансовые показатели** — числовые величины, выражающие конкретные задания по формированию и использованию финансовых ресурсов.

**Плановый период** — два финансовых года, следующих за очередным финансовым годом.

**Подтверждение денежных обязательств** — подтверждение обязанности получателем бюджетных средств оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответствии с платежными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты.

**Получатель бюджетных средств** — орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств бюджетное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета.

**Пособие** — регулярная или единовременная денежная выплата, предоставляемая гражданам для оказания материальной помощи в случаях постоянной или временной утраты трудоспособности, потери работы, семьям с детьми и др.

**Предприниматель без образования юридического лица (индивидуальный предприниматель)** — гражданин, занимающийся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента регистрации в качестве индивидуального предпринимателя.

**Предпринимательская деятельность** — самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

**Предпринимательский доход** — совокупность всех видов доходов, полученных от предпринимательской деятельности предприятий без образования юридического лица.

**Прибыль** — конечный финансовый результат деятельности организации, выявленный за отчетный период.

**Принятие бюджетных обязательств** — процесс заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением.

**Проверка** — единичное контрольное действие или система контрольных действий в отношении определенных финансово-хозяйственных операций субъектов хозяйствования.

**Программа государственных внешних заимствований субъекта РФ** — перечень внешних заимствований субъекта РФ на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

**Программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период** — перечень всех внутренних заимствований Российской Федерации в виде разницы между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований.

**Программа государственных внутренних заимствований субъекта РФ, муниципальных заимствований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период)** — перечень всех внутренних заимствований субъекта РФ, муниципального образования с указанием объема привлечения и объема средств, направляемых на погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований.

**Профицит бюджета** — превышение доходов бюджета над его расходами.

## Р

**Районный фонд финансовой поддержки поселений** — совокупность дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, предоставляемых из бюджета муниципального района бюджетам поселений.

**Разграничение доходов** — законодательное закрепление за определенным бюджетом на постоянной основе конкретных видов доходов в полном размере или частично.

**Распорядитель бюджетных средств** — орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

**Распределение** — процесс формирования и использования денежных доходов экономических субъектов (домохозяйств, организаций и государства). Первичное распределение предполагает создание первичных доходов (заработной платы, прибыли, доходов от собственности, смешанных доходов, косвенных налогов), их перераспределение осуществляется через государственные и муниципальные финансы, финансовый рынок, поступления от одних экономических субъектов к другим; в процессе распределения участвуют также накопления прошлых лет.

**Рассмотрение и утверждение бюджета** — стадия бюджетного процесса, относящаяся к компетенции соответствующих законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления, на которой реализуется их право бюджетной инициативы, дается оценка представленного органами исполнительной власти проекта бюджета и происходит утверждение бюджета на очередной финансовый год.

**Расходные обязательства** — обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

**Расходные полномочия** — права и обязанности органов государственной власти и местного самоуправления осуществлять в пределах компетенции расходование средств бюджета.

**Расходы бюджета** — часть бюджетных отношений, связанных с распределением и использованием фондов денежных средств, находящихся в распоряжении органов государственной власти и органов местного самоуправления. По своему материальному воплощению Расходы бюджета — денежные средства, выплачиваемые из бюджета, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета.

**Реальные инвестиции** — капитальные вложения в производственные отрасли экономики.

**Ревизия** — система обязательных контрольных действий по документальной и фактической проверке законности, целесообразности и эффективности совершенных в проверяемом периоде финансово-хозяйственных операций, а также законности и правильности действий должностных лиц.

**Региональный фонд финансовой поддержки поселений** — совокупность дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, предоставляемых из бюджета субъекта РФ бюджетам поселений.

**Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)** — совокупность дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), предоставляемых из бюджета субъекта РФ бюджетам муниципальных районов (городских округов).

**Региональный фонд компенсаций** — совокупность субвенций, предоставляемых из бюджета субъекта РФ местным бюджетам.

**Региональный фонд софинансирования расходов** — совокупность субсидий, предоставляемых из бюджета субъекта РФ местным бюджетам.

**Реестр расходных обязательств** — используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств.

**Резервные фонды исполнительных органов государственной власти и местных администраций** — обособленная часть бюджетных средств, находящихся в распоряжении исполнительных органов государственной власти и местных администраций и предназначенных для финансирования непредвиденных расходов.

**Реструктуризация бюджетного сектора экономики** — процесс преобразования части бюджетных учреждений, способных функционировать в рыночной среде и формировать свои финансовые ресурсы не только за счет бюджетных, но и за счет внебюджетных средств, в иные организационно-правовые формы, в частности в автономные учреждения.

**Реструктуризация государственного или муниципального долга** — основанное на соглашении сторон прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с их заменой иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств.

**Рефинансирование государственного или муниципального долга** — погашение накопившейся задолженности путем размещения новых займов.

## С

**Сбалансированность бюджета** — состояние бюджета, при котором объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов.

**Сводная бюджетная роспись** — документ, который составляется и ведется финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) с целью организации исполнения бюджета по расходам бюджета и источникам финансирования дефицита бюджета.

**Сводный финансовый баланс Российской Федерации** — документ, характеризующий объем и использование финансовых ресурсов Российской Федерации (валового национального располагаемого дохода) и секторов экономики.

**Связанные кредиты иностранных государств, иностранных юридических лиц** — форма привлечения средств на возвратной и возмездной основе для закупок товаров, работ и услуг за счет средств иностранных государств, иностранных юридических лиц, в основном в стране кредитора.

**Смета доходов и расходов населенного пункта, другой территории, не являющейся муниципальным образованием,** — утвержденный органом местного самоуправления поселения план доходов и расходов распорядителя (главного распорядителя) средств местного бюджета, уполномоченного местной администрацией поселения осуществлять в данном населенном пункте (другой территории), входящем (входящей) в состав территории поселения, отдельные функции местной администрации.

**Сметное финансирование** — предоставление средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для финансового обеспечения выполнения функций бюджетного учреждения на основе бюджетной сметы.

**Собственные доходы бюджета** — налоговые и неналоговые доходы бюджета, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным и иным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах, а также доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций.

**Среднесрочный финансовый план субъекта РФ, муниципального образования** — документ, формируемый на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, муниципального образования и содержащий основные параметры бюджета субъекта РФ, местного бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

**Составление бюджетов** — стадия бюджетного процесса, на которой определяется состав и объем доходов, расходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета на очередной финансовый год.

**Социальная защита** — система государственных гарантий по обеспечению граждан в старости, в случаях болезни, инвалидности, потери работы, малообеспеченных семей, а также правовое регулирование взаимоотношений работодателей и работников, защита прав последних.

**Социальное обеспечение** — система мер по непосредственно материальному обеспечению нетрудоспособных и малообеспеченных в рамках социальной защиты.

**Социальное страхование** — механизм социальной защиты, который предполагает формирование специального денежного фонда за счет обязательных страховых взносов, расходы которого связаны с осуществлением гарантированных государством социальных выплат, предназначенных для полного или частичного возмещения заработной платы в результате утраты трудоспособности или потери работы, а также основного дохода после потери кормильца.

**Социальные льготы** – предоставление бесплатных или частично оплачиваемых услуг населению.

**Социальные трансферты** – выплаты населению, финансируемые за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, включая бюджеты государственных внебюджетных фондов (пенсии, пособия, стипендии и др.).

**Стадии бюджетного процесса** – совокупность последовательно проводимых этапов бюджетного процесса, включающая составление проекта бюджета, рассмотрение и утверждение бюджета; исполнение бюджета; контроль за его исполнением, осуществление бюджетного учета, составление, внешнюю проверку, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности.

**Страхование** – отношения по защите интересов физических и юридических лиц РФ, субъектов РФ и муниципальных образований при наступлении определенных страховых случаев за счет денежных фондов, формируемых страховщиками из уплаченных страховых премий (страховых взносов), а также за счет иных средств страховщиков.

**Страхователь** – физическое или юридическое лицо, заключающее со страховщиком на добровольной основе или в соответствии с законодательством договор страхования.

**Страховая премия** – плата за страховую услугу.

**Страховая сумма** – сумма денежных средств, на которую в соответствии с договором страхования или законом застрахованы имущество, жизнь, здоровье, непредвиденные расходы и другие объекты.

**Страховой тариф** – ставка премии с единицы страховой суммы.

**Страховщик** – страховая организация, юридическое лицо, созданное для осуществления страховой деятельности и получившее на нее лицензию в установленном законодательством порядке.

**Страховые резервы** – резервы страховых организаций, создаваемые за счет полученных страховых взносов для предстоящих страховых выплат по проводимым видам страхования.

**Субвенции** – межбюджетные трансферты, предоставляемые для финансового обеспечения расходных обязательств Российской Федерации (субъектов РФ, муниципальных образований), возникающих при выполнении органами государственной власти (органами местного самоуправления) переданных им полномочий.

**Субсидирование** – метод финансового регулирования отраслевых, территориальных и социальных пропорций, предполагающий передачу безвозмездно и безвозвратно бюджетных средств другому бюджету

бюджетной системы, юридическому или физическому лицу. В соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации субсидии предоставляются юридическим (кроме бюджетных учреждений) и физическим лицам, производителям товаров, работ и услуг для компенсации затрат или недополученной прибыли. В некоторых документах Всемирной организации торговли (ВТО) термин «субсидирование» трактуется как синоним государственной финансовой поддержки субъектов экономики, включающий налоговые льготы, а также любые формы предоставления бюджетных средств.

**Субсидия (межбюджетная субсидия)** – межбюджетные трансферты, предоставляемые с целью софинансирования расходных обязательств Российской Федерации (субъектов РФ, муниципальных образований), возникающих в ходе осуществления органами государственной власти (органами местного самоуправления) своих полномочий.

**Субъекты финансового контроля** – уполномоченные органы (государственные контрольные органы; структурные подразделения, созданные в субъектах хозяйствования и органах государственной власти и местного самоуправления; негосударственные специализированные организации), а также квалифицированные специалисты, осуществляющие контрольную деятельность в соответствии с законодательством.

**Субъекты финансовой политики** – органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, а также органы местного самоуправления, которые определяют и утверждают основные направления развития финансовых отношений, разрабатывают конкретные пути их организации в интересах субъектов хозяйствования, населения и государства.

**Сфера финансовой системы** – группы финансовых отношений, выделяемые в соответствии с ролью субъектов этих отношений в общественном воспроизводстве.

## Т

**Текущий государственный или муниципальный долг** – предстоящие расходы по выплате доходов кредиторам по всем долговым обязательствам, принятым на себя органом государственной власти или органом местного самоуправления, и по погашению ими обязательств, срок оплаты которых наступил.

**Текущий финансовый год** – год, в котором осуществляется исполнение бюджета, составление и рассмотрение проекта бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

## У

**Унификация государственных или муниципальных займов** — объединение нескольких ранее выпущенных государственных или муниципальных займов в одном новом государственном или муниципальном займе.

**Управление государственным и муниципальным долгом** — совокупность мер по регулированию его объема и структуры, определению условий и осуществлению новых заимствований, регулированию рынка заимствований, управлению проблемными долгами, обслуживанию и погашению долга, предоставлению государственных и муниципальных гарантий, контролю за эффективным использованием заимствованных средств.

**Управление финансами** — процесс целенаправленного воздействия с помощью специальных приемов и методов на финансовые отношения и соответствующие им виды финансовых ресурсов с целью реализации функций органов власти и местного самоуправления и субъектов хозяйствования, целей и задач их деятельности. Функциональными элементами этого процесса являются финансовое планирование и прогнозирование, оперативное управление и финансовый контроль.

**Упрощенная система налогообложения** — специальный налоговый режим, на который могут перейти малые предприятия и индивидуальные предприниматели, при котором единый налог заменяет другие налоги (налог на прибыль организации, налог на имущество организации и единый социальный налог — для малых предприятий; налог на доходы физических лиц, налог на имущество физических лиц и единый социальный налог — для индивидуальных предпринимателей).

**Уровень (звено) бюджетной системы** — совокупность видов бюджета, соответствующих определенному уровню государственной власти или местного самоуправления.

**Ускоренная амортизация** — списание большей части стоимости амортизируемого имущества в первые годы его эксплуатации на основе использования специальных коэффициентов при расчете норм амортизационных отчислений.

**Уставный капитал акционерного общества** — сумма номинальной стоимости акций общества, приобретенных акционерами.

**Участники бюджетного процесса** — органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также другие органы и ор-

ганизации, на которые возложены полномочия по осуществлению бюджетного процесса.

## Ф

**Федеральный бюджет** — фонд денежных средств, находящийся в распоряжении федеральных органов государственной власти и обеспечивающий выполнение возложенных на них функций и задач.

**Федеральный фонд компенсаций** — совокупность субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ.

**Федеральный фонд софинансирования расходов** — совокупность субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ.

**Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ** — совокупность дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ.

**Финансирование расходов** — расходование бюджетных средств путем списания средств с бюджетного счета с целью исполнения бюджетных обязательств в пользу юридических и физических лиц.

**Финансовая политика** — составная часть экономической политики государства, представляющая совокупность целенаправленных мер государства в области управления финансами.

**Финансовая система** — совокупность взаимосвязанных между собой сфер и звеньев финансовых отношений.

**Финансовая стратегия** — определение крупномасштабных целей и задач финансовой политики, оказывающих влияние на развитие общества в целом, реализация которых всегда имеет долговременный характер.

**Финансовая тактика** — определение задач и мероприятий финансовой политики, которые относятся к конкретному этапу экономического развития и должны быть реализованы в конкретном финансовом периоде.

**Финансовая устойчивость организации** — состояние финансовых ресурсов, при котором обеспечивается не только платежеспособность организации, но и ее развитие.

**Финансовое планирование** — совокупность мероприятий, проводимых органами государственной власти и местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями по планомерному формированию и использованию денежных доходов, накоплений

и поступлений и финансовых отношений в соответствии с целями и задачами, поставленными в прогнозах социально-экономического развития, бизнес-планах, документах, определяющих финансовую политику.

**Финансовое право** — совокупность юридических норм, регулирующих отношения, возникающие в процессе образования, распределения и использования денежных фондов органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также субъектов хозяйствования, необходимых для реализации возложенных на них функций и выполнения стоящих перед ними задач. Предмет финансового права — финансовые отношения, связанные с функционированием как бюджетов бюджетной системы, так и денежных фондов субъектов хозяйствования.

**Финансовое прогнозирование** — исследование конкретных перспектив развития финансов экономических субъектов и субъектов власти в будущем, научно обоснованное предположение об объемах и направлениях использования финансовых ресурсов на перспективу.

**Финансовое регулирование** — воздействие на экономические и социальные процессы, направленное на предотвращение возможных или устранение имеющихся диспропорций, обеспечение развития передовых технологий и социальной стабильности, путем концентрации финансовых ресурсов в одних сегментах рынка и ограничения роста финансовых ресурсов в других.

**Финансовые органы** — Министерство финансов Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие составление и организацию исполнения бюджетов субъектов РФ (финансовые органы субъектов РФ), органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований, осуществляющие составление и организацию исполнения местных бюджетов (финансовые органы муниципальных образований).

**Финансовые ресурсы** — денежные доходы, накопления и поступления, находящиеся в собственности или распоряжении субъектов хозяйствования или органов власти и органов местного самоуправления и используемые на цели расширенного воспроизводства, социальные нужды, материальное стимулирование работающих, удовлетворение других общественных потребностей.

**Финансовые санкции** — меры принудительного воздействия, выраженные в денежной форме, применяемые к субъектам хозяйствования в результате нарушения ими действующего законодательства.

**Финансовый контроль** — совокупность действий и операций, осуществляемых специально уполномоченными органами, за соблюдением субъектами хозяйствования и органами государственной власти и местного самоуправления норм права в процессе образования, распределения и использования финансовых ресурсов с целью своевременного получения полной и достоверной информации о ходе реализации принятых управленческих финансовых решений.

**Финансовый механизм** — совокупность видов и форм организации финансовых отношений, условий и методов исчисления, применяемых при формировании финансовых ресурсов, образовании и использовании денежных фондов целевого назначения.

**Финансовый план** — документ, представляющий собой систему взаимоувязанных финансовых показателей, отражающих предполагаемый объем поступления и использования финансовых ресурсов на планируемый период.

**Финансовый потенциал страховой организации** — объем средств, который может быть в конкретный момент времени использован на страховую защиту.

**Финансовый прогноз** — система научно обоснованных предположений о возможных направлениях будущего развития и состоянии финансовой системы, отдельных ее сфер и субъектов финансовых отношений.

**Финансовый рынок** — специфическая сфера денежных операций, где объектом сделки являются свободные денежные средства населения, организаций и государства. Элементами финансового рынка являются рынок ценных бумаг, рынок кредитных услуг и валютный рынок. В законодательстве РФ финансовый рынок определяется как рынок финансовых услуг; при этом под финансовыми понимаются услуги кредитных организаций, страховых компаний, профессиональных участников рынка ценных бумаг, негосударственных пенсионных фондов и лизинговых компаний.

**Финансы** — совокупность денежных отношений по поводу распределения стоимости валового внутреннего продукта, доходов от внешнеэкономической деятельности и части национального богатства, в результате которого формируются денежные доходы, поступления и накопления у отдельных субъектов хозяйствования, государства, используемые в дальнейшем для решения экономических и социальных задач.

**Фонд социального страхования Российской Федерации** — денежный фонд, формируемый для обеспечения защиты граждан путем компен-

сации потери трудовых доходов при временной нетрудоспособности в результате общих заболеваний, беременности и родов, а также при временной и постоянной нетрудоспособности в случаях производственных травм и профессиональных заболеваний.

**Фонды обязательного медицинского страхования** — денежные фонды, предназначенные для финансирования гарантированной государством медицинской помощи населению.

**Форма финансового контроля** — внешнее выражение всей совокупности контрольных действий и операций, осуществляемых субъектами контроля.

**Функции финансов** — проявление сущности данной экономической категории.

## Ц

**Целевой иностранный кредит (заимствование)** — форма финансирования проектов, включенных в программу государственных внешних заимствований Российской Федерации, которая предусматривает предоставление средств в иностранной валюте на возвратной и возмездной основе путем оплаты товаров, работ и услуг в соответствии с целями этих проектов. Целевые иностранные кредиты (заимствования) включают связанные кредиты иностранных государств, иностранных юридических лиц, а также нефинансовые кредиты международных финансовых организаций.

**Ценная бумага** — документ, удостоверяющий с соблюдением установленной формы и обязательных реквизитов имущественные права, осуществление или передача которых возможны только при его предъявлении.

## Э

**Эффективность управления государственным и муниципальным долгом** — степень достижения основных параметров долга (его величины, структуры, стоимости обслуживания и др.) и способность органов государственной власти и местного самоуправления удерживать их на уровне, максимально благоприятном для формирования макроэкономических условий, стимулирующих ускоренное развитие страны и рост благосостояния её граждан.

---

---

# Алфавитно-предметный указатель

- Амортизация 184  
— методы начисления 184  
— ускоренная амортизация 122  
Аудиторский контроль 149, 152-153, 164-165, 170  
Аудиторское заключение 152  
Аудит эффективности 153, 168
- Баланс**  
— доходов и расходов 112-113  
— сводный финансовый 103  
Бюджет 110-111, 347-352  
— вид 314  
— дефицит 397-398  
  — — источники финансирования 399, 401-402  
  — — ограничения размера 400-401  
— доходы 340-353  
  — — виды 343-347  
  — — классификация 346-347  
  — — система 341  
  — — собственные 341, 345-347, 349-351  
— назначение 301  
— отличительные черты 310  
— профицит 397  
— расходы 353-354  
  — — состав 356-365  
  — — формы 366-367  
— регулирующая роль 305  
— сбалансированность 395  
  — — методы достижения 399-402  
Бюджет государственного внебюджетного фонда РФ 286-287  
— доходы 286  
  — — расходы 287  
Бюджет муниципального внебюджетного фонда 297-298  
Бюджет муниципального образования (местный бюджет) 294-297  
— доходы 294-295, 351-353  
— поступления из источников финансирования дефицита бюджета 295  
  — — расходы 296-297, 361-363  
Бюджет субъекта РФ (региональный бюджет) 287-289  
— доходы 287-288, 348-350  
— поступления из источников финансирования дефицита 288  
  — — расходы 288-289, 360-361  
Бюджет территориального государственного внебюджетного фонда 289-290  
— доходы 289-290  
— расходы 290  
Бюджетирование 192  
— ориентированное на результат 253  
Бюджетная система 313  
— звено (уровень) 314  
Бюджетная система РФ 316-319  
— правовое регулирование 323-326  
— принципы 319-322  
— структура 316-317  
— Бюджетная инициатива 381  
— Бюджетная классификация Российской Федерации 309, 365  
Бюджетная комиссия 379-380  
Бюджетная отчетность 393  
Бюджетная политика 45-46, 50-53

- Бюджетная роспись 391
- Бюджетное послание Президента РФ 355, 372, 378
- Бюджетное учреждение 115, 226
  - бюджетная смета 115-116, 248
  - налогообложение 238-239
  - предпринимательская и иная приносящая доход деятельность 234-235
  - смета доходов и расходов по приносящей доход деятельности 117, 248
- Бюджетные ассигнования 385, 391
- Бюджетные обязательства 391
  - лимит 391
  - принятие 391
  - подтверждение 392
- Бюджетные полномочия 372-377
- Бюджетные резервы 311
  - назначение 311
  - необходимость 311
  - виды 311-312
- Бюджетный контроль 149, 154
- Бюджетный период 372
- Бюджетный процесс 370
  - реформирование 377
  - стадии 372
  - участники 372
- Бюджетный учет 392
- Бюджетный федерализм 326
  - принципы 326
- Бюджетный фонд 303
  - отличительные черты 310
  
- Валютный контроль 149, 163-164
- Внебюджетные фонды 36, 428
  - бюджет 433
  - виды 428-429
  - доходы 432
  - необходимость использования 428-429
  
- особенности управления 433
- расходы 432
- Временное управление бюджетом 386
  
- Государственные доходы 279-280
- Государственные и муниципальные заимствования 403-409
  - внешние 405
  - внутренние 405
  - классификация 404-408
  - методы проведения 408
  - формы 404
  - цель проведения 403
- Государственные и муниципальные займы 404-408
  - классификация 404-408
  - признаки 404
- Государственные и муниципальные финансы 275-282
- Государственные расходы 281-282
- Государственный и муниципальный долг 409-411
  - внешний 411
  - внутренний 411
  - государственный долг РФ 410-411
  - государственный долг субъекта РФ 410-411
    - классификация 410-411
    - управление 412-419
      - – единая система 419
      - – задачи 412-413
      - – методы 416-418
      - – этапы 414-415
      - – эффективность 414-415
- Государственный финансовый контроль 149-152, 157-161
- Гранты 129
  
- Денежные накопления органов государственной власти и местного самоуправления 280

- Дивиденды 190  
Дотации 336
- Инвестиции** 186-187  
Инвестиционный налоговый кредит 121  
Индивидуальный предприниматель 256  
— банкротство 260-261  
— государственная поддержка 269
- Капитализированные платежи** 445  
Капитальные вложения 186  
Консолидированный бюджет 322-323  
— Российской Федерации 322-323  
— субъекта Российской Федерации 322-323
- Лимит бюджетных обязательств** 386, 391
- Межбюджетное перераспределение средств** 335  
— формы 336  
Межбюджетные отношения 328-340  
— направления совершенствования 338-340  
— основные элементы 328  
— цель 328  
Межбюджетные трансферты 336-338, 350, 352-353  
Меры принуждения 148  
Микрокредитование 273  
Микрофинансирование 273  
Мониторинг 157  
Муниципальные доходы 279-280  
Муниципальные расходы 281-282
- Надзор** 157  
Налоги 333  
— местные 333, 351  
— региональные 333, 349  
— федеральные 333, 348  
Налоговые платежи 344  
Налоговый контроль 149, 163  
Налоговый механизм 124-126  
— налоговое бремя 124  
— налоговые льготы 121  
— санкции 125  
— ставки 121  
Налогообложение 121, 124  
— бюджетных учреждений 239  
— некоммерческих организаций 246-247  
индивидуальных предпринимателей 261-269  
— — единый налог на вмененный доход 266-267  
— — единый сельскохозяйственный налог 268-269  
— — налоговые вычеты 261-263  
— — упрощенная система 264-266  
Нефинансовые кредиты международных финансовых организаций 407  
Нецелевое использование бюджетных средств 168
- Облигации государственного и муниципального займа** 404  
Оборотная кассовая наличность 311-312  
Обоснование бюджетных ассигнований 385  
Обследование 156  
Общественный контроль 149, 166, 171  
Общественные потребности 301-302  
Одобрение закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год 386  
Основные характеристики федерального бюджета 380, 384-385

- Отчет об исполнении бюджета 393  
Отчетный финансовый год 383, 386  
Очередной финансовый год 378-381, 383-385
- Пенсионный фонд РФ** 434  
– доходы 437  
– расходы 440  
Плановый период 103, 378-381, 383-387  
Плановые финансовые показатели 106  
Подписание и обнародование федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год 386  
Пособие 131  
Предпринимательская деятельность 173  
Прибыль 183  
Принципы финансового контроля 146  
Принятие закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год 385-386  
Проверка 156  
Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации, субъекта РФ 408-409  
Программа государственных внутренних заимствований РФ, субъектов РФ, муниципальных образований 409  
Протекционистская политика 126-127
- Разграничение доходов между бюджетами бюджетной системы** 332  
– методы 332-335  
**Разграничение расходных обязательств публично-правовых образований** 329-332
- Распределение** 12  
– доходов между бюджетами бюджетной системы 335  
**Расходные обязательства** 330-332, 354-355  
– Российской Федерации 331  
– субъектов Российской Федерации 331  
– муниципальных образований 331-332  
**Расходные полномочия** 329-330, 356-357  
**Ревизия** 156-157  
**Резервные фонды** 363  
**Реструктуризация бюджетного сектора экономики** 253-254  
**Риски, подлежащие социальному страхованию** 425
- Санкции** 148  
– финансовые 148  
**Сводная бюджетная роспись** 390  
**Сводный бюджет коммерческой организации** 113-114  
**Связанные кредиты иностранных государств, юридических лиц** 407  
**Смета доходов и расходов** 117  
– некоммерческой организации 117  
**Сметное финансирование** 231  
– принципы 231-232  
**Социальная защита** 421  
– модели 423  
**Социальное обеспечение** 421  
**Социальное страхование** 425  
– принципы 426  
– виды 426  
**Социальные льготы** 133  
**Социальные выплаты** 132  
**Среднесрочный финансовый план** 103-105  
– субъекта РФ (муниципального образования) 103-105, 387

- Страхование 208
- Страховая премия 210
- Страховые организации 208-216
  - финансовый потенциал 211
- Страховые резервы 213-216
  - резерв незаработанной премии 213
  - резерв заявленных, но неурегулированных убытков 214
  - резерв произошедших, но незаявленных убытков 214
  - стабилизационный резерв 214
  - резерв по страхованию жизни 214-215
- Субвенции 336, 349, 367
- Субсидии 336, 349, 366-367
- Субъекты бюджетного планирования 377, 379-381
  
- Таможенный контроль 149, 163
- Таможенная пошлина 348
- Текущий финансовый год 379-381, 383
- Территориальный фонд обязательного медицинского страхования 450
  - доходы 451
  - расходы 451
  
- Управление финансами 69-94
  - объекты 70
  - органы 70, 86-94
  - функциональные элементы 71-74
- Уставный фонд (капитал) 178
  
- Федеральный бюджет 283-286
  - доходы 283-285, 347-348
  - расходы 285-286, 358-360
  - поступления из источников финансирования дефицита 285
- Федеральный, региональные и муниципальные фонды поддержки малого предпринимательства 271-272
  
- Федеральный фонд компенсаций 338
- Федеральный фонд обязательного медицинского страхования 449
  - доходы 449-450
  - расходы 450-453
- Федеральный фонд софинансирования расходов 338
- Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ 337-338
- Финансирование расходов 392
- Финансовая политика 41-67
  - значение 41
  - содержание 42-45
  - стратегия 44
  - тактика 45
  - субъекты 41
  - объекты 41
- Финансовая система 27-39
  - звено 30
  - сфера 30
- Финансовая устойчивость 175
- Финансовое планирование 96-100
  - задачи 99-100
  - методы 105-110
  - цель 98
  - этапы 105-109
- Финансовое право 76-86
  - источники 84
  - нормы 80-83
  - предмет 79
  - субъекты 79
- Финансовое прогнозирование 100-105
  - задачи 100-101
  - методы 101-102
  - цель 100
- Финансовое регулирование 120
  - методы 121-123
  - необходимость 119-120
  - объекты 120
  - формы 120-121

- Финансовое стимулирование 119
- Финансовые ресурсы 22
  - виды 23
  - источники 22
  - направления использования 23-26
  - бюджетных учреждений 234-238
  - кредитных организаций 204
  - некоммерческих организаций 229
  - иных (кроме бюджетных учреждений) организационно-правовых форм 241-246
  - органов государственной власти и органов местного самоуправления 238, 279-280
  - индивидуальных предпринимателей 257
  - страховых организаций 208-216
- Финансовые фонды 26-27
- Финансовый контроль 43-171
  - виды 148-154
  - внешний 155-156
  - внутренний 155-156
  - задачи 144
  - методы 145
  - механизм 145
  - объект 144-145
  - органы 158-163
  - принципы 146
  - процесс 145
  - формы 155
  - цель 144
- Финансовый механизм 60-67
- Финансовый план 98-99
  - виды 110-117
- Финансовый прогноз 102-103
  - виды 103-105
- Финансовый рынок 19, 180-181, 197-223
- Финансы 13
  - бюджетных учреждений 233-239
  - дискуссионные вопросы теории 13-17
  - коммерческих организаций 174
    - – принципы 174-175
    - – особенности организации 175-178
  - кредитных организаций 199-200
  - некоммерческих организаций 225
  - иных (кроме бюджетных учреждений) организационно-правовых форм 240-247
  - индивидуальных предпринимателей 256
  - страховых организаций 208-216
    - – специфические признаки 209-211
  - сущностные признаки 11-13
  - функции 17-21
- Фонд компенсаций 338
- Фонд софинансирования расходов 338
- Фонд социального страхования РФ 442
  - доходы 442-446
  - расходы 446-447
- Целевой иностранный кредит (заимствование) 407-408
- Ценные бумаги 189-190
  - долевые 189-190
  - долговые 189-190

---

---

# Литература

## Нормативные и правовые акты

Конституция Российской Федерации.

Гражданский кодекс Российской Федерации.

Бюджетной кодекс Российской Федерации.

Налоговый кодекс Российской Федерации.

Федеральный закон от 24.11.2008 № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов».

Федеральный закон от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

Федеральный закон от 02.12.1990 № 359-1 «О банках и банковской деятельности».

Федеральный закон от 29.11.2001 № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах».

Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Федеральный закон от 07.05.1998 № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах».

Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Федеральный закон от 29.07.1998 № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг».

Федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».

Федеральный закон от 24.08.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

Федеральный закон от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

Федеральный закон от 24.07.2002 № 11-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации».

Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования».

Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле».

Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации».

Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию».

Федеральный закон от 30.12.2006 № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций».

Федеральный закон от 30.04.2008 № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений».

Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».

Федеральный закон от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела».

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р.

Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2012 года. Утверждены Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1663-р.

Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год.

Бюджетная стратегия Российской Федерации на период до 2023 года.

Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 25.03.2009 «О бюджетной политике в 2010–2012 годах».

Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Постановление Правительства РФ от 05.12.2008 № 913 «О Программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2009 год».

Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе».

Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации».

Постановление Правительства РФ от 15.06.2004 № 278 «Об утверждении Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора».

Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе».

Постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 1010 «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период»

Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

Положение об обязательных резервах кредитных организаций, утвержденное Центральным банком РФ 29.03.2004 № 255-П.

## Учебная и научная литература

*Бабич А.М., Павлова Л.Н.* Финансы: учебник. - М.: ИД ФБК-пресс, 2000.

*Брейли Р., Майерс С.* Принципы корпоративных финансов – 2-е изд. – М.: Олимп-Бизнес, 2008.

*Боди З., Мертон Р. К.* Финансы: учеб. пособие: пер. с англ. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2000.

Бюджетная система России: учебник для студ. вузов по экономич. спец. / Г.Б. Поляк, О.И. Пилипенко, С.П. Колчин и др.; под ред. Г.Б. Поляка.— 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юнити-дана, 2008.

Бюджетный кодекс Российской Федерации/Постатейный научно-практический комментарий /под ред. В.М. Родионовой. – М.: Российская газета, 2008.

Бюджетный процесс в Российской Федерации: учеб. пособие / О.В. Врублевская и др. – М.: Перспектива, 1998.

*Вознесенский Э.А.* Финансы как стоимостная категория. – М.: Финансы и статистика, 1985.

Вопросы бюджетно-налогового федерализма в России и США (Материалы российско-американских семинаров). – М.: Агентство США по международному развитию, 1996.

*Горегляд В.П.* Бюджет как финансовый регулятор экономического развития. – М.: Экономика, 2002.

*Кейнс Дж.М.* Общая теория занятости, процента и денег. – М.: Гелиос-АРВ, 2002.

*Кларк Дж.Б.* Распределение богатства. – М.: Гелиос-АРВ, 2000.

Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный)/ под ред. Е.Ю. Грачевой. – М.: Проспект, 2009.

Макроэкономика. Теория и российская практика: учебник / под ред. А.Г. Грязновой, Н.Н. Думной. – М.: Кнорус, 2008.

Микроэкономика. Теория и российская практика: учебник / под ред. А.Г. Грязновой, А.Ю. Юданова. – М.: Кнорус, 2006.

Налоговые системы зарубежных стран / под ред. В.Г. Князева. – М.: ЮНИТИ, 1997.

*Родионова В.М.* Государственный бюджет СССР и его роль в сбалансированном развитии экономики. – М.: Финансы и статистика, 1985.

- Роик В.Д.* Основы социального страхования. — М.: Анкил, 2005.
- Российский статистический ежегодник. 2008: Стат. сб. / Росстат. — М.: Росстат, 2008.
- Пансков В.Г.* Налоги и налоговая система Российской Федерации: учебник . — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Финансы и статистика, 2008.
- Сабанти Б.М.* Теория финансов: учеб. пособие. — М.: Менеджер, 1998.
- Сумароков В.Н.* Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования. — М.: Финансы и статистика, 1996.
- Улюкаев А.В.* Проблемы государственной бюджетной политики: науч.-практич. пособие. — М.: Дело, 2004.
- Финансово-кредитный энциклопедический словарь / под ред. А.Г. Грязновой. — М.: Финансы и статистика, 2002.
- Финансы / под ред. Л.А. Дробозиной. — М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999.
- Финансы: учебник / под ред. В.В. Ковалева. — М.: Проспект, 2008.
- Финансы: учебник/ под ред. В.М. Родионовой. — М.: Финансы и статистика, 1993.
- Финансы: учебник / под ред. С.И. Лушина, В.А. Слепова. — М.: Экономистъ, 2007.
- Финансы: учебник / под ред. Г.Б. Поляка. — М.: Юнити-дана, 2007.
- Финансы: учебник / под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти — М.: Юрайт, 2006.
- Хикс Джон Р.* Стоимость и капитал. — М.: Прогресс, 1988.
- Христенко В.Б.* Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. — М.: Дело, 2002.
- Шишкин С.В.* Экономика социальной сферы: учеб. пособие. -М.: ГУ ВШЭ, 2003.
- Якобсон Л.И.* Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика: учебник. — М.: ГУ ВШЭ, 2000.

**Финансы:** учебник / А.Г. Грязнова, Е.В. Маркина,  
Ф59 М.Л. Седова и др.; под ред. А. Г. Грязновой, Е. В. Маркиной. —  
2-е изд., перераб. и доп. — М.: Финансы и статистика,  
2012. — 496 с.: ил.

ISBN 978-5-279-03455-0

Учебник подготовлен коллективом кафедры «Финансы» Финансовой академии при Правительстве РФ. Во втором издании рассматриваются сущность, функции и управление финансами в современных условиях. Раскрываются вопросы организации финансов субъектов хозяйствования (коммерческих, некоммерческих организаций, индивидуальных предпринимателей). Анализируются содержание и особенности организации государственных и муниципальных финансов, роль и организация бюджетного процесса, значение социального страхования, финансового планирования и прогнозирования.

Для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальностям «Финансы и кредит», «Бухгалтерский учет, анализ и аудит», «Мировая экономика», «Налоги и налогообложение».

**УДК 336(075.8)**  
**ББК 65.26я73**

*Учебное издание*

**Грязнова Алла Георгиевна  
Маркина Елена Валентиновна  
Седова Марина Леонидовна и др.**

## **ФИНАНСЫ**

Заведующая редакцией *Н. Ф. Карпычева*

Ведущий редактор *Р. В. Андреева*

Редактор *А. Д. Федорова*

Младший редактор *Н. В. Пишоха*

Художественный редактор *Г. Г. Семенова*

Технический редактор *Т. С. Маринина*

Корректор *Н. П. Сперанская*

Компьютерная верстка *Н. Е. Епифанов*

Оформление художника *Д. А. Алексеевой*

ИБ № 5352

Подписано в печать 03.10.2011. Формат 60 × 90<sup>1/16</sup>

Гарнитура «NewtonС». Печать офсетная

Усл. п. л. 31,0 Уч.-изд. л. 28,75 Тираж 1000 экз.

Заказ № «С» 071

Издательство «Финансы и статистика»

101000, Москва, ул. Покровка, 7

Телефон (495) 625-35-02. Факс (495) 625-09-57

E-mail: mail@finstat.ru <http://www.finstat.ru>