

Министерство образования и науки Российской Федерации

Владивостокский государственный университет
экономики и сервиса

Е.В. ПИВЕНЬ
И.А. БЕДРАЧУК

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

Учебное пособие

Владивосток
Издательство ВГУЭС
2008

ББК 65.052.9 (2)2

П 32

Пивень Е.В., Бедрачук И.А.

**П 32 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ
ФИНАНСЫ: учеб. пособие / Е.В. Пивень, И.А. Бедрачук. –
Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2008. – 184 с.**

Учебное пособие по дисциплине «Государственное и муниципальное управление» составлено в соответствии с требованиями государственного стандарта России.

Предназначено для студентов специальности 061000 «Государственное и муниципальное управление».

ББК 65.052.9 (2)2

Печатается по решению РИСО ВГУЭС

© Издательство Владивостокский
государственный университет
экономики и сервиса, 2008

ВВЕДЕНИЕ

Государственные и муниципальные финансы являются важным звеном любой финансовой системы. Они тесно связаны с кредитной, банковской и страховой системами. Государственные финансы – важный элемент финансового рынка. Посредством государственных финансов осуществляется также взаимодействие между странами, развивается мировое хозяйство. Поэтому, не имея представлений, что такое государственные финансы, как они функционируют, трудно судить и о том, как в целом работает финансово-кредитная система любой страны.

Государственные и муниципальные финансы – это основа деятельности государства и органов местного самоуправления.

Главными проблемами в области государственных и муниципальных финансов являются: сбалансированность бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов; совершенствование налоговой системы; повышения эффективности использования государственной и муниципальной собственности; совершенствование бюджетного федерализма; обеспечение единства денежно-кредитной и финансовой политики, укрепление финансового контроля и др.

Предмет изучения курса – экономические, правовые и социальные аспекты государственных и муниципальных финансов применительно к периоду трансформации российской экономики.

Объект изучения – практический опыт, накопленный в сфере функционирования государственных и муниципальных финансов, государственного финансового регулирования в рамках действующего законодательных и нормативных актов.

Цель изучения курса – на основе теоретического и практического анализа процессов финансирования и кредитования, а также обобщения законодательных и нормативных документов, опыта рыночных преобразований в государственном и муниципальном секторах экономики и в сфере предпринимательской деятельности овладеть механизмами организации, планирования, стимулирования, управления государственными и муниципальными финансами.

В учебном пособии нашли отражение вопросы, касающиеся общей теории финансов, структуры финансово-кредитной системы и ее составляющих, бюджетной системы, бюджетного устройства и бюджетного процесса, вопросы, связанные с формированием государственного внешнего и внутреннего долга, организации деятельности внебюджетных фондов, главным образом социальных.

Данное пособие включает в себя курс лекций, контрольные вопросы после каждой главы, практический материал и приложения.

1. СУЩНОСТЬ И ФУНКЦИИ ФИНАНСОВ

1.1. Финансы как историческая и экономическая категории

Финансы возникли в условиях регулярного товарно-денежного обращения в связи с развитием государства и его потребностей в ресурсах.

Сущность финансов, закономерности их развития, сфера охватываемых ими товарно-денежных отношений и роль в процессе общественного воспроизводства определяются экономическим строем общества, природой и функциями государства.

Финансы как историческая категория

Финансы появились одновременно с возникновением государства при расслоении общества на классы. Во времена первобытнообщинного строя не было классов, не было государства. Первое крупное деление общества на классы – это деление на рабовладельцев и рабов, и первое государство – рабовладельческое.

В докапиталистических формациях большая часть потребностей государства удовлетворялась путем установления различного рода натуральных повинностей и сборов. Денежное хозяйство в тот период было развито только в армии. Главными расходами рабовладельческих и феодальных государств были затраты на ведение войн, содержания двора монарха, государственного аппарата, строительство общественных сооружений (храмов, каналов, оросительных систем, дорог, водопроводов). Главными доходами были поступления от государственного имущества и регалий, военная добыча, дань с покоренных народов, натуральные и денежные повинности, займы.

С разложением феодализма и постепенным развитием в его недрах капиталистического способа производства все большее значение стали приобретать денежные доходы и расходы государства, а доля натуральных сборов и повинностей резко сократилась.

В условиях капитализма, когда товарно-денежные отношения приобрели всеохватывающий характер, финансы стали выражать экономические отношения в связи с образованием, распределением и использованием фондов денежных средств в процессе распределения и перераспределения национального дохода.

Основные средства капиталистических государств стали концентрироваться в государственном бюджете.

Резкое развитие финансовых отношений произошло в XX в., особенно после Второй мировой войны. Объемы государственных бюджетов стали выражаться в миллиардах национальных валют, во всех странах произошло огосударствление крупной части национального дохода

(от 30 до 50%). Располагая огромными фондами денежных средств, государства стали оказывать существенное воздействие на процесс воспроизводства. Расширилась сфера финансовых отношений. Государство стало аккумулировать не только ресурсы бюджетной системы, но и многочисленных внебюджетных фондов.

Финансы как экономическая категория

В обыденной жизни понятие «финансы» часто ассоциируется с деньгами и денежными отношениями. Да и сами денежные отношения очень часто называют финансовыми. Однако «финансовые отношения» и «денежные отношения» – это не тождественные понятия. «Денежные отношения» – более широкое понятие, тогда как финансы – лишь часть денежных отношений.

Деньги – это всеобщий эквивалент, особый товар, выделившийся из товарного мира для удобства обмена товара на товар. Поэтому возникновение денег связано с появлением товарного производства. Денежное выражение стоимости товара есть его цена. В свою очередь, в категории «цена» представлены определенные взаимоотношения между продавцом и покупателем, когда при обмене товара на деньги некоторое количество денег возвращается собственнику товара.

Деньги не всегда сопровождают движение товаров и услуг. Собственник денежных средств может передавать их другим лицам на условиях платности и возвратности по истечении определенного времени. В таком случае возникают кредитные отношения.

Работник, нанимаясь и трудясь на предприятии, получает заработную плату. В таком случае между работником и работодателем возникают денежные отношения.

Во всех перечисленных случаях имеют место денежные отношения, для которых общей характеристикой является эквивалентность. Однако такая эквивалентность характерна не для всех денежных отношений. Выделяется особая группа денежных отношений, для которой характерным является преимущественно неэквивалентное движение денег. Именно эта группа денежных отношений и представляет собой финансовые отношения.

Обособление части денежных отношений в особую категорию «финансы» связано с появлением такого важного субъекта хозяйственной жизни как государство. Государству для выполнения своих функций всегда были необходимы денежные средства, которые формировались в основном за счет перераспределения созданного продукта, через налоги. Само наличие государства обязывало граждан и хозяйствующих субъектов отдавать часть своих доходов на общие нужды. Так возникли денежные отношения, которые нельзя в полной мере назвать эквивалентными.

Государство изымало через налоги денежные средства. Но в каждом конкретном случае, для каждого налогоплательщика, будь то хозяйствующий субъект или гражданин, установить прямую связь между тем, сколько ты отдал и сколько получил взамен от государства в виде общественных благ, было невозможно. В таком случае возникали неэквивалентные денежные отношения, основу которых составляли уже не столько экономические, сколько меры правового, принудительного характера.

В результате этих отношений формировались централизованные денежные фонды государства. Эти фонды государство использовало на финансирование армии, содержания госаппарата, осуществление экономической и социальной политики. По мере того, как возрастала роль государства, расширялись прежде всего его экономические функции, рос объем централизованных денежных фондов государства. Сегодня в бюджетах большинства развитых стран сосредоточено до половины всего национального ВВП.

В результате перераспределения формировались не только централизованные фонды государства, но и децентрализованные денежные фонды хозяйствующих субъектов и граждан (домашних хозяйств). Фирмы, реализовав продукцию и уплатив налоги, получали денежные средства, которые они уже могли использовать по своему усмотрению. Граждане, работники, получив заработную плату и уплатив налоги, также получали в свое распоряжение денежные средства, которые использовали для удовлетворения своих потребностей.

Так происходило обособление части денежных средств и выделение особой группы денежных отношений, которая функционировала исключительно на стадии распределения и перераспределения совокупного продукта. Именно она и получила название финансов.

Таким образом, финансы как экономическая категория представляют собой часть денежных отношений, которые опосредуют неэквивалентное движение денег, возникают на стадии перераспределения созданного продукта и связаны с наличием государства как органа управления.

В современном понимании финансы представляют собой систему денежных отношений по поводу формирования, распределения и использования централизованных, а также децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства.

Главным материальным источником денежных доходов и фондов служит национальный доход страны – вновь созданная стоимость или стоимость валового внутреннего продукта за вычетом потребленных в процессе производства орудий и средств производства. Объем нацио-

нального дохода определяет возможности удовлетворения общегосударственных потребностей и расширения общественного производства. Именно с учетом размеров национального дохода и его отдельных частей – фонда потребления и фонда накопления – определяются пропорции развития экономики и ее структура. Вот почему во всех странах придается важное значение статистике национального дохода.

Без участия финансов национальный доход не может быть распределен. Финансы – неотъемлемое звено между созданием и использованием национального дохода. Финансы, воздействуя на производство, распределение и потребление, носят объективный характер. Они выражают определенную сферу производственных отношений и относятся к базисной категории.

Состояние экономики страны определяет состояние финансов. В условиях постоянного экономического роста, увеличения ВВП и национального дохода финансы характеризуются своей устойчивостью и стабильностью; они стимулируют дальнейшее развитие производства и повышение качества жизни граждан страны.

В условиях же экономического кризиса, спада производства, роста безработицы состояние финансов резко ухудшается, что выражается в крупных бюджетных дефицитах, финансируемых за счет внутренних и внешних государственных займов, эмиссии денег, а также в увеличении государственного долга и расходов по нему.

По своему материальному содержанию финансы – это целевые фонды денежных средств в совокупности представляющие финансовые ресурсы страны.

Финансовые ресурсы страны складываются из:

- 1) средств, аккумулируемых в государственной бюджетной системе;
- 2) средства внебюджетных фондов, главным образом социальных;
- 3) ресурсы, используемые самими предприятиями (прибыль, амортизация).

Финансовые ресурсы используются для финансирования расходов, осуществляемых из бюджета, внебюджетных фондов и собственных средств предприятий.

Главное условие роста финансовых ресурсов – увеличение национального дохода. Финансы и финансовые ресурсы – не тождественные понятия. Финансовые ресурсы сами по себе не определяют сущности финансов, не раскрывают их внутреннего содержания и общественного назначения. Финансовая наука изучает не ресурсы как таковые, а общественные отношения, возникающие на основе образования, распределения и использования ресурсов; она исследует закономерности развития финансовых отношений.

Процесса формирования и распределения финансовых ресурсов включает в себя следующие этапы:

1 этап. Создание финансовых ресурсов юридическими и физическими лицами.

Источники создания:

а) выручка от реализации продукции и услуг, внереализационные поступления юридических лиц;

б) основная и дополнительная заработная плата и другие доходы физических лиц.

2 этап. Первичное распределение финансовых ресурсов между их создателями и государством. Объект распределения – прибыль, инструмент распределения – налоговая система.

3 этап. Перераспределение финансовых ресурсов на государственном уровне через систему федеральных, региональных (уровень субъектов РФ) и местных финансов.

Крупные перераспределительные процессы протекают в сфере кредитных отношений. Финансы и кредит – взаимосвязанные категории. В сочетании они обеспечивают кругооборот денежных фондов предприятий на расширенной основе. В Российской Федерации кредитные ресурсы привлекаются для покрытия бюджетного дефицита.

Кредит представляет собой движение ссудного фонда, осуществляемого через банковскую систему и специальные финансово-кредитные институты.

Роль финансов в процессе расширенного воспроизводства

Расширенное воспроизводство – это совокупность возобновления, расширения и роста:

- производственных фондов (овеществленной стоимости всех средств труда в рамках конкретной хозяйственной системы);

- валового внутреннего продукта – показателя результата развития производства, отражающего стоимость всей продукции и услуг, произведенных обществом в течение расчетного периода (включая национальный доход как часть ВВП, очищенного от ранее произведенных затрат по его созданию);

- рабочей силы, в стоимость воспроизводства которой входят: оплата труда, расходы на образование, здравоохранение, социальное обеспечение;

- производственных отношений между всеми участниками процесса общественного воспроизводства (государство, юридические и физические лица).

Государство воздействует на воспроизводственный процесс через финансирование отдельных предприятий и отраслей народного хозяйства, социальных мероприятий и налоговую политику.

Роль финансов на стадиях воспроизводственного процесса

Производство – процесс взаимодействия экономических ресурсов, организуемый с целью создания материальных благ, необходимых для существования и развития общества. Производство является основой формирования таких финансово – экономических понятий, как валовой национальный продукт, национальный доход и др. Такие финансовые элементы производства, как основные и производственные фонды, фонды оплаты труда и материального поощрения, ссудные фонды и др., являются начальным, стартовым этапом воспроизводственного процесса, который предопределяет следующую стадию движения фондов денежных средств.

Распределение – на стадии распределения воспроизводственного процесса возникают такие финансовые и кредитные формы и отношения, которые составляют суть финансов. Здесь образуются такие распределительные элементы возмещения, как инвестиционные фонды, бюджеты развития, амортизационные фонды и др. Эти финансовые элементы оказывают непосредственное влияние на формирование аналогичных по финансовому содержанию отношений стадии производства: восстановление изношенных и израсходованных основных и оборотных фондов, формирование фондов оплаты труда, использование кредитных ресурсов для производства и др.

Обмен – формирование фондов обращения, выручки и прибыли хозяйствующих субъектов в результате продажи товаров и услуг, доходы населения и др. Эта стадия характеризуется широким использованием цены как важнейшего элемента обмена.

Потребление – на стадии потребления происходит конечное использование ранее созданной стоимости. С помощью финансов устанавливаются пропорции распределения общественного продукта на фонд возмещения и национальный доход.

Подводя итог, следует отметить, что финансы – это особая группа денежных отношений, обладающих одновременно следующими признаками:

- 1) это денежные отношения, связанные с перераспределением созданного общественного продукта;
- 2) их наличие обусловлено существованием государства как органа управления;
- 3) это отношения, которые опосредуют преимущественно неэквивалентное денежное движение;
- 4) основой их существования и формирования является сфера материального производства;
- 5) они оказывают существенное влияние на весь ход воспроизводственного процесса, главным образом через налоги и государственное финансирование.

1.2. Функции финансов

Сущность финансов наиболее полно проявляется в их функциях. Финансы выполняют три основные функции: распределительную, контрольную и регулируемую.

Рассмотрим сущность распределительной функции финансов. Распределение национального дохода заключается в создании так называемых основных, или первичных доходов. Их сумма равна национальному доходу. Основные доходы формируются при распределении национального дохода среди участников материального производства. Они делятся на две группы:

1) зарплата рабочих, служащих, доходы фермеров, крестьян, занятых в сфере материального производства;

2) доходы предприятий сферы материального производства. Однако первичные доходы еще не образуют общественных денежных средств, достаточных для развития, приоритетных отраслей народного хозяйства, обеспечения обороноспособности страны, удовлетворения материальных и культурных потребностей населения. Необходимо дальнейшее распределение или перераспределение национального дохода.

Перераспределение национального дохода связано с межотраслевым и территориальным перераспределением средств в интересах наиболее эффективного и рационального использования доходов и накоплений предприятий и организаций; с наличием наряду с производственной непроизводственной сферы, в которой национальный доход не создается (просвещение, здравоохранение, социальное страхование и социальное обеспечение, управление); с перераспределением доходов между различными социальными группами населения. В результате перераспределения образуются вторичные, или производные доходы. Это доходы, полученные в отраслях непроизводственной сферы, налоги (подходный налог с физических лиц и другие). Вторичные доходы служат для формирования конечных пропорций использования национального дохода.

Активно участвуя в распределении и перераспределении национального дохода, финансы способствуют трансформации пропорций, возникших при первичном распределении национального дохода, в пропорции его конечного использования. Доходы, создаваемые в ходе такого перераспределения, должны обеспечить соответствие между материальными и финансовыми ресурсами и, прежде всего между размером денежных фондов и их структурой, с одной стороны, и объемом и структурой средств производства и предметов потребления – с другой.

Перераспределение национального дохода в Российской Федерации происходит в интересах структурной перестройки народного хозяйства,

развития приоритетных отраслей экономики (сельское хозяйство, транспорт, энергетика, конверсия военного производства), в пользу наименее обеспеченных слоев населения (пенсионеров, студентов, одиноких и многодетных матерей).

Таким образом, перераспределение национального дохода происходит между производственной и непроизводственной сферами народного хозяйства, отраслями материального производства, отдельными регионами страны, формами собственности и социальными группами населения. В этом и заключается суть распределительной функции финансов.

Финансы выполняют также контрольную функцию. Будучи инструментом формирования и использования денежных доходов и фондов, они объективно отражают ход распределительного процесса.

Контрольная функция проявляется в контроле за распределением валового внутреннего продукта по соответствующим фондам и расходам их по целевому назначению.

Одна из важных задач финансового контроля – проверка точного соблюдения законодательства по финансовым вопросам, своевременности и полноты выполнения финансовых обязательств перед бюджетной системой, налоговой службой, банками, а также взаимных обязательств предприятий и организаций по расчетам и платежам.

Контрольная функция финансов проявляется также через многогранную деятельность финансовых органов. Работники финансовой системы и налоговой службы осуществляют финансовый контроль в процессе финансового планирования, при исполнении доходной и расходной частей бюджетной системы.

Помимо распределительной и контрольной функций, финансы выполняют регулирующую функцию. Эта функция проявляется через воздействие государства на экономическое развитие (поведение хозяйствующих субъектов, развитие отдельных территорий и отраслей) посредством финансовых рычагов. Основными инструментами, которые при этом используются, являются следующие:

- 1) налоги, которые могут, как сокращать, так и стимулировать предпринимательскую деятельность и частное потребление;
- 2) государственные расходы, которые побуждают фирмы или работников производить те или иные товары и услуги, а также социальные выплаты, обеспечивающий определенный уровень доходов некоторым слоям населения;
- 3) регулирование или контроль, посредством принятия соответствующих законов, определенных видов экономической деятельности, вплоть до запрещения некоторых из них;
- 4) установление предельных цен на некоторые товары и услуги (главным образом в отраслях естественных монополий).

Современное государство, увеличивая объем государственных капитальных вложений, способствует повышению спроса, расширению инвестиций и росту объемов промышленного производства. Выделяя ассигнования на военные цели, государство предъявляет спрос не только на военную технику, но и на промышленную продукцию, оборудование, сырье, стимулирует научные исследования. Финансируя инфраструктуру, государство способствует сокращению издержек частных компаний. Посредством налогов оно может ограничить частное потребление отдельных видов товаров (например, алкоголя, табачных изделий), а, варьируя разницей между доходами и расходами бюджета, государство способно поддерживать тот или иной баланс между накопленным и действительно применяемым в производстве капиталом.

В целях регулирования экономики и социальных отношений используются также финансовое и бюджетное планирование, государственное регулирование рынка ценных бумаг. Однако на сегодняшний день в РФ регулирующая функция развита слабо.

Контрольные вопросы

1. Как вы понимаете термин «финансы»?
2. С чем связано возникновение финансов?
3. Какие отношения относятся к финансовым отношениям?
4. Дайте определение расширенного воспроизводства.
5. Какова роль финансов на всех стадиях воспроизводственного процесса?
6. Какие этапы включает в себя процесс формирования и распределения финансовых ресурсов?
7. Охарактеризуйте сущность распределительной функции финансов?
8. В чем заключается суть регулирующей функции финансов?

2. ФИНАНСОВО-КРЕДИТНАЯ СИСТЕМА

2.1. Общая характеристика финансово-кредитной системы

Распределение и перераспределение созданного в обществе продукта, в конечном счете, находит свое выражение в создании централизованных и децентрализованных фондов денежных средств. При этом важным элементом механизма перераспределения денежных средств субъектов экономических отношений в условиях рыночной экономики является **финансовый рынок**.

Существование финансового рынка обусловлено наличием временно свободных денежных средств, которые аккумулируются в кредитной системе (рынок кредитных ресурсов), а также наличием ценных бумаг, которые выпускаются хозяйствующими субъектами и государством с целью привлечения свободных денежных средств (фондовый рынок). В результате объективно существующего несовпадения суммы собственных денежных средств с потребностью в них способствует временному перераспределению свободных денег от их владельцев к заемщикам на определенных условиях.

Одним из главных субъектов финансового рынка является государство. Взаимоотношения государства и финансового рынка многоплановы. Государство может выступать кредитором и заемщиком, устанавливать общие правила функционирования рынка и осуществлять повседневный контроль за ним, проводить через рынок официальную денежно-кредитную политику. Чаще всего на финансовом рынке государство выступает в качестве заемщика, что связано с таким широко распространенным явлением, как дефицит государственного бюджета. Для покрытия дефицита государство выступает ценные бумаги. Эмитентом этих ценных бумаг является правительство, а агентом – Центральный банк РФ.

Централизованные и децентрализованные фонды, а также кредитные ресурсы в совокупности составляют финансово-кредитную систему любого национального хозяйства.

В целом финансово-кредитная система включает две подсистемы: финансовую и кредитную. Каждая из этих подсистем делится на сферы, а те в свою очередь – на звенья, подразделения и т.п. Хотя каждый элемент финансово-кредитной системы имеет свою организацию, механизм и порядок функционирования, все они тесно взаимосвязаны и оказывают большое влияние на развитие национальной экономики.



Рис. 2.1. Финансово-кредитная система

Финансовая система включает в себя:

- 1) централизованные финансы;
- 2) децентрализованные финансы;
- 3) финансы домашних хозяйств.

Кредитная система включает в себя:

- 1) банковскую сферу:
 - эмиссионные банки (центральный и национальный банки);
 - неэмиссионные банки, которые охватывают коммерческие и специализированные банки.
- 2) парабанковскую сферу:
 - специализированные финансово-кредитные институты (кредитные товарищества, расчетные центры и т.д.)
 - почтово-сберегательные учреждения.

2.2. Финансовая система

Понятие «*финансовая система*» является развитием более общего понятия «финансы». Финансы, как отмечалось ранее, выражают экономические общественные отношения. Однако в каждом звене финансов эти отношения проявляются по-разному, имеют свою специфику. Каждое звено финансов определенным образом влияет на процесс воспроизводства, имеет свои, присущие ему функции. Так, финансы предприятий обслуживают материальное производство. При их участии создается ВВП, распределяемый внутри предприятий и отраслей хозяйства. Через государственный бюджет мобилизуются ресурсы в основной централизованный фонд государства, и происходит перераспределение средств между отраслями хозяйства, экономическими регионами, отдельными социальными группами населения. Внебюджетные специальные фонды имеют строго целевое назначение. Так, крупнейший социальный Пенсионный фонд Российской Федерации мобилизует средства на выплату пенсий гражданам страны. Фонды страхования предназначены для возмещения ущерба, нанесенного стихийными бедствиями

предприятиям и населению, а по личному страхованию – выплаты застрахованному лицу или его семье материального обеспечения при наступлении страхового случая.

Таким образом, каждое звено финансовой системы представляет собой определенную сферу финансовых отношений, а **финансовая система** в целом – совокупность различных сфер финансовых отношений, в процессе которых образуются и используют фонды денежных средств.

Другими словами, финансовая система – это система форм и методов образования, распределения и использования фондов денежных средств государства и предприятий.

Существует три типа мировых финансовых систем:

Банковский тип – в процессе перераспределения национального дохода ведущую роль играют коммерческие банки и другие судоосберегательные учреждения (Германия, Франция, Япония).

Рыночный тип – в процессе перераспределения национального дохода ведущую роль играют предприятия, способные к эмиссии, т.е. фирмы, концерны, корпорации, в ценные бумаги которых вкладывает свободные финансовые ресурсы значительная часть физических и юридических лиц (США, Великобритания, Канада и многие др. страны).

Бюджетный тип – наибольшая часть финансовых ресурсов централизованно перераспределяется государством через бюджетные и внебюджетные фонды, Порой отличается жестким налоговым прессингом, не оставляющим налогоплательщикам финансовых ресурсов в количестве, достаточном для значимых вложений по любым другим направлениям (Россия, Швеция).

Финансовая система Российской Федерации включает следующие звенья финансовых отношений:

- 1) централизованные финансы:
 - государственная бюджетная система;
 - внебюджетные фонды;
 - государственный кредит;
 - государственное страхование;
 - финансы государственных предприятий;
- 2) децентрализованные финансы:
 - финансы коммерческих предприятий и организаций;
 - финансы некоммерческих организаций;
 - финансы кредитных организаций;
 - финансы страховых организаций;
- 3) финансы домашних хозяйств.

Централизованные финансы представляют собой финансы государства и используются для регулирования национальной экономики в целом. С их помощью денежные средства хозяйствующих субъектов и граждан аккумулируются в бюджетных и внебюджетных фондах государства в целях удовлетворения общественных потребностей.

Ведущим звеном любой финансовой системы выступает государственная бюджетная система.

В настоящий момент бюджетная система РФ – это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, региональных бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Бюджетное устройство – организация бюджетной системы, принципы ее построения. Становление российской бюджетной системы шло параллельно с проведением экономической реформы. Новая концепция бюджетного устройства РФ, предусматривающая ее значительную децентрализацию, обеспечивалась принятием ряда законодательных актов, регламентирующих расширение демократических принципов построения бюджетной системы и усиление территориальных аспектов управления.

Все бюджеты государственной бюджетной системы функционируют автономно. Местные бюджеты своими доходами и расходами не входят в бюджеты территорий, а последние не включаются в федеральный республиканский бюджет.

Таким образом, структура бюджетной системы Российской Федерации приближена к структуре бюджетных систем западных стран.

По своему материальному содержанию государственный бюджет – это главный централизованный фонд денежных средств государства. Государственный бюджет является также главным средством перераспределения национального дохода. Через это звено перераспределяется до 40 % национального дохода. Основными доходами государственного бюджета выступают налоги, составляющие от 70 до 90 % и более общей суммы его доходов.

Второй элемент централизованных финансов – внебюджетные фонды. Эти фонды имеют постоянный источник, а мобилизация и использование средств осуществляется в особых формах и особыми методами. Внебюджетные фонды не зависят от средств государственного бюджета, используются строго по целевому назначению – для оказания социальных услуг населению, стимулирования развития отсталых отраслей инфраструктуры.

Государственный кредит представляет собой форму кредитных отношений между государством, юридическими и физическими лицами, когда государство выступает как заемщик, кредитор или гарант. Чаще всего государство выступает как заемщик, используя средства государственного кредита для погашения дефицита государственного бюджета. Поэтому объективная необходимость государственного кредита обусловлена, в первую очередь, превышением государственных расходов над его доходами. Реже государство выступает как кредитор, предоставляя займы другим государствам и частным компаниям. Если же государство берет на себя ответственность за погашение частных обязательств, то оно выступает как гарант.

Четвертым элементом централизованных финансов выступает государственное страхование. Это форма страхования, при которой в качестве страховщика выступает государственная организация. Чаще всего в условиях рыночной экономики страхование осуществляется специальными частными страховыми компаниями. Однако и государство берет на себя страхование некоторых видов рисков, образуя централизованный страховой (резервный) фонд. Он формируется не только в денежной, но и в натуральной форме за счет общегосударственных ресурсов и находится в распоряжении правительства. Создание такого фонда связано, как правило, с наличием страховых рисков природного и техногенного характера и возмещением ущерба от стихийных бедствий, катастроф, экологических аварий и т.п.

Кроме этого имеет место:

1. Обязательное страхование органов власти (судебной, представительной, исполнительной)
2. Обязательное страхование военнослужащих и приравненных к ним лиц.
3. Обязательное страхование отдельных категорий граждан.

Последним элементом централизованных финансов выступают финансы государственных предприятий. В России до конца 80-х годов все предприятия были в основном государственными. В настоящее время в государственной собственности находятся, как правило, низкорентабельные или убыточные отрасли. Но эти отрасли очень важны для развития любого национального хозяйства. Сегодня государственные предприятия существуют в форме казенных, унитарных и муниципальных предприятий.

Децентрализованные финансы – это денежные средства (доходы и накопления) хозяйствующих субъектов. Они используются для производства и реализации товаров и услуг, а также воспроизводства капитала и рабочей силы. Именно они составляют основу финансовой системы. Поскольку преобладающая часть финансовых ресурсов сконцентрирована у предприятий, то и стабильность финансовой системы зависит от устойчивости их финансового положения.

На организацию децентрализованных финансов существенное влияние оказывают отраслевые особенности и особенности организационно-правовой формы предприятий.

По отраслевой принадлежности финансы предприятий можно разделить на финансы промышленности, сельского хозяйства, транспорта, связи, торговли, строительства, дорожного хозяйства, ЖКХ и т.п.

Исходя из организационно-правовых форм, децентрализованные финансы делятся на финансы коммерческих и некоммерческих предприятий. Коммерческие организации функционируют как хозяйственные товарищества и общества, некоммерческие – в форме финансируемых собственником учреждений.

В условиях рыночных отношений расходы коммерческих предприятий должны покрываться за счет собственных доходов. Главным источником производственного и социального развития трудовых коллективов становится *прибыль*.

Предприятия стали обладать реальной финансовой независимостью, самостоятельно распределяют выручку от реализации продукции, по своему усмотрению распоряжаются прибылью, формируют производственные и социальные фонды, изыскивают необходимые им средства для инвестирования, используя, в том числе, и ресурсы финансового рынка. Предприятия стали свободны от мелочной опеки со стороны государства, но вместе с тем резко повысилась их ответственность за экономические и финансовые результаты работы.

В качестве особого звена децентрализованных финансов выступает страхование, которое представляет собой совокупность перераспределительных отношений, возникающих по поводу защиты имущественных интересов физических и юридических лиц при наступлении определенных событий (страховых случаев) за счет денежных средств страхового фонда, формируемого из страховых взносов.

Выделение страхования в качестве самостоятельного звена финансовой системы обусловлено наличием в условиях рыночной экономики рисков, связанных с возможностью наступления чрезвычайных обстоятельств, результатом которых могут быть весьма существенные материальные потери как хозяйствующих субъектов, так и граждан.

Финансы домохозяйств – это денежные средства граждан, которыми они располагают в рамках отдельной экономической ячейки общества. Такой ячейкой является домохозяйство. Домохозяйство охватывает совместно проживающих людей, ведущих общее хозяйство, поэтому финансы домохозяйств – это денежные отношения между гражданами, совместно ведущими общее хозяйство. Они используются в целях удовлетворения личных и семейных потребностей и являются материальной основой жизни граждан.

Выделяют денежные доходы и расходы домохозяйств.

Денежные доходы включают:

- оплату труда членов семьи;
- доходы от предпринимательской деятельности, операций с личным имуществом и кредитно-финансовых операций;
- государственные пенсии, пособия, стипендии и другие социальные трансферты.

Денежные расходы бюджета домашних хозяйств подразделяются на три группы:

- потребительские расходы (покупка потребительских товаров, товаров длительного пользования, оплата услуг);
- налоги, обязательные платежи и добровольные взносы;
- денежные накопления и сбережения.

2.3. Кредит: сущность, функции и законы

Кредит является гениальным открытием человечества. Благодаря кредиту сокращается время на удовлетворение хозяйственных и личных потребностей. Предприятие-заемщик за счет привлечения дополнительной стоимости имеет возможность увеличить свои ресурсы, расширить хозяйства, ускорить достижения производственных целей. Граждане, воспользовавшись кредитом, имеют двойной шанс: либо применять дополнительные ресурсы для расширения дела, либо ускорить достижения потребительных целей, получить в свое распоряжение ценные вещи, которыми они могли бы владеть лишь в будущем.

Для того чтобы возможность кредита стала реальной, необходимы следующие условия:

1. Участники кредитной сделки – кредитор и заемщик – должны выступать как юридически самостоятельные субъекты, материально гарантирующие выполнение обязательств, вытекающих из экономических связей.

2. Кредит становится необходимым в том случае, если происходит совпадение интересов кредитора и заемщика.

Ссудный капитал формируется за счет финансовых ресурсов, привлекаемых кредитными организациями у государства, юридических и физических лиц.

Существуют два источника мобилизации финансовых ресурсов и последующее превращение их в ссудный капитал:

1. Временно свободные денежные средства государства, юридических и физических лиц на добровольной основе передаваемые финансовым посредникам для последующей капитализации и извлечения прибыли. Эти средства фиксируются на депозитных счетах в банках и обеспечиваются своим первоначальным владельцам фиксированный доход в форме процентов.

2. Средства, временно высвобождающиеся в процессе кругооборота промышленного и торгового капитала.

Указанные средства аккумулируются на расчетных счетах юридических лиц в коммерческих банках, при этом для банка нет необходимости в получении предварительного согласия у владельца расчетного счета на использование находящихся на нем средств.

Структуру рынка ссудного капитала как одного из сегментов финансового рынка можно определить как особую сферу финансовых отношений, связанных с процессом кругооборота ссудного капитала.

На рынке капиталов ссудный капитал удовлетворяет потребности национальной экономики в лице государства, юридических и физических лиц в свободных финансовых ресурсах.

Необходимость кредита состоит в том, что общество заинтересовано:

- во-первых, в том, чтобы избежать праздного омертвления высвободившихся ресурсов;
- во-вторых, в том, чтобы экономика развивалась непрерывно в расширенных масштабах.

Анализ сущности кредита предполагает раскрытие ряда его конкретных характеристик. Поэтому необходимо рассмотреть: структуру кредита, стадии его движения и основу.

Основными субъектами кредитных отношений являются кредитор и заемщик.

Кредитор – сторона кредитных отношений, предоставляющих ссуду. Кредиторами могут стать субъекты, выдающие ссуду, то есть реально представляющие нечто во временное пользование. Для того чтобы выдать ссуду, кредитору необходимо располагать определенными средствами. Их источниками могут стать как свободные накопления, так и ресурсы, позаимствованные у других субъектов процесса воспроизводства. В современном хозяйстве банк-кредитор может предоставить ссуду не только своих собственных ресурсов, но и за счет привлеченных средств, хранящихся на его счетах, а также мобилизованных посредством размещения акций и облигаций.

Заемщик – сторона кредитных отношений, получающая кредит и обязанная возвратить полученную ссуду. В современных условиях заемщиками выступают юридические, физические лица и государство.

Заемщик является значимым лицом в кредитной сделке. Без заемщика не может быть и кредитора. Заемщик должен не только получить, но и так использовать полученные во временное пользования ресурсы, чтобы полностью рассчитаться по своим долгам. В этом смысле заемщик такая производительная сила, от которой зависит эффективное применение ресурсов, полученных во временное пользование.

Кредитор и заемщик могут меняться местами: кредитор становится заемщиком, заимствуя средства у субъектов экономики. Заемщик становится кредитором, располагая свои средства с целью получения дохода. В современном денежном хозяйстве один и тот же субъект может выступать одновременно и кредитором, и заемщиком.

Помимо кредитора и заемщика элементом структуры кредитных отношений является объект передачи – то, что передается от кредитора к заемщику и что совершает обратный путь от заемщика к кредитору. *Объектом передачи является ссуженная стоимость как особая часть стоимости.* Благодаря кредиту стоимость, временно высвобождающаяся в процессе производства и остановившаяся в своем движении, продолжает путь, переходя к новому владельцу, у которого обозначились потребности в ее использовании на нужды производства и обращения. Кредит позволяет преодолеть барьер накопления средств, являющийся

необходимым условием для начала или продолжения очередного хозяйственного цикла. Стоимость, авансированная посредством кредита, создает основу для непрерывности кругооборота производственных фондов, устраняет простои в их движении и в конечном счете ускоряет производственный процесс.

Движение ссужаемой стоимости можно представить следующим образом:

Размещение кредита \Rightarrow получение кредита заемщиком \Rightarrow использование кредита \Rightarrow высвобождение ресурсов \Rightarrow возврат временно позаимствованной стоимости \Rightarrow получение кредитором средств, размещенных в форме кредита.

Совокупность перечисленных стадий позволяет увидеть движение кредита как частей полного кругооборота ссужаемой стоимости, включающей стадии, относящиеся не только к кредиту.

Кредитные отношения в экономике базируются на определенной методологической основе, одним из элементов которой выступают принципы, строго соблюдаемые при практической организации любой операции на рынке ссудных капиталов. Эти принципы стихийно складывались еще на первом этапе развития кредита, а в дальнейшем нашли прямое отражение в общегосударственном и международном кредитном законодательстве.

- *возвратность кредита* – этот принцип выражает необходимость своевременного возврата полученных от кредитора финансовых ресурсов после завершения их использования

- *срочность кредита* – этот принцип отражает необходимость его возврата не в любое приемлемое время для заемщика, а в точно определенный срок, зафиксированный в кредитном договоре.

- *платность кредита* – этот принцип выражает необходимость не только прямого возврата заемщиком полученных от банка кредитных ресурсов, но и внести банку определенную плату за пользование ссудой. Экономическая сущность платы за кредит отражается в фактическом распределении полученной предприятием прибыли за счет использования ссуды между банком и предприятием.

- *обеспеченность кредита* – этот принцип выражает необходимость обеспечения защиты имущественных интересов кредитора при возможном нарушении заемщиком принятых на себя обязательств. То есть заемщиком может быть не любой, желающий получить ссуду. Заемщик должен обладать определенным имущественным обеспечением, экономически гарантирующим его способность возратить кредит по требованию кредитора.

- *дифференцированность кредитования* означает, что коммерческие банки не должны однозначно подходить к вопросу о выдаче кредита своим клиентам, претендующим на его получение. Кредит должен

предоставляться только тем предприятиям, которые в состоянии вернуть его своевременно.

Сущность кредита как экономической категории проявляется непосредственно в его функциях. Выделяют следующие функции кредита:

Перераспределительная функция. В условиях рыночной экономики рынок ссудных капиталов выступает в качестве своеобразного насоса, откачивающего временно свободные финансовые ресурсы из одних сфер хозяйственной деятельности и направляющего их в другие, обеспечивающие более высокую прибыль. Однако реализация этой функции способствует укреплению диспропорции в структуре рынка, что наиболее наглядно проявилось в России на стадии перехода к рыночной экономике, где перелив капиталов из сферы производства в сферу обращения принял угрожающий характер, в том числе с помощью кредитных организаций. Именно поэтому основная задача государственного регулирования кредитной системы – рациональное определение экономических приоритетов и стимулирование привлечения кредитных ресурсов в те отрасли или регионы, ускоренное развитие которых объективно необходимо с позиции национальных интересов, а не исключительно текущей выгоды отдельных субъектов хозяйствования.

Замещение действительных денег кредитными операциями. В современном кредитном хозяйстве созданы необходимые условия для такого замещения. Перечисление денег с одного счета на другой в связи с безналичными расчетами за товары и услуги, зачет взаимной задолженности, перечисление только взаимных зачетов дают возможность сократить налично-денежные платежи, улучшить структуру денежного оборота.

Представление о кредите не может быть полным без раскрытия законов его движения. Знание законов позволяет наиболее успешно применять те ресурсы, которые дополнительно получают субъекты рынка в виде временно неиспользуемых стоимостей. Законы в общем виде можно определить как такие отношения, которые выражают единство зависимости кредита и его относительной самостоятельности.

Закон движения. Кредит в качестве отношений между кредитором и заемщиком нельзя представить без движения ссуженной стоимости, без ее пространственного перехода от одного субъекта к другому, без временного функционирования в кругообороте средств заемщика. Движение составляет важнейшую характеристику кредита как стоимостного образования, характеристику, без которой кредит не может существовать.

Закон возвратности кредита (в отличие от собственных и бюджетных средств) отражает возвращение ссуженной стоимости к кредитору, к своему исходному пункту. В процессе возврата от заемщика к кредитору передается именно та ссуженная стоимость, которая была во временном пользовании.

Закон равновесия между высвобождаемыми и перераспределяемыми на основе возвратности ресурсами регулирует зависимость кредита от источников его образования.

Закон сохранения ссуженной стоимости. Средства, предоставленные во временное пользование, возвратившись к кредитору, не теряют не только своих потребительских свойств, но и своей стоимости; ссуженная стоимость, возвратившись из хозяйства заемщика, предстает в своем первоначальном равноценном виде, готовая вступить в новый оборот. В отличие от средств производства, которые частично или полностью переносят свою стоимость на готовый продукт, ссуженная стоимость возвращается в своем постоянном равноценном качестве, обладая теми же потенциальными свойствами, что и при первичном вступлении в оборот.

Закон времени функционирования кредита. Продолжительность использования кредита зависит от времени высвобождения ресурсов у кредитора. Чем больше времени, на которое высвобождаются средства кредитора, тем шире возможности использования кредита, тем потенциально больше прибыли может получить заемщик на ссуженную стоимость. Чем быстрее оборачиваемость кредита, тем шире возможности высвобождения ссуженной стоимости и ее вступления в новый оборот.

Временный характер использования ссуженной стоимости обуславливает и временной характер существования кредитора и заемщика.

Формы кредита тесно связаны с сущностью и структурой кредитных отношений. Структура кредита включает кредитора, заемщика и ссуженную стоимость, поэтому формы кредита рассматриваются в зависимости от:

1. Характера ссуженной стоимости. При этом различают *товарную, денежную и товарно-денежную форму кредита*. Исторически *товарная форма* кредита предшествует денежной форме, когда при эквивалентном обмене использовались отдельные товары. В этом случае кредиторами были субъекты, обладающие излишками предметов потребления. *Товарная форма* кредита существует и в настоящее время – это аренда имущества, лизинговые операции, прокат вещей. Товарная форма кредита может быть признана только в тех сделках, в которых предоставление и возвращение ссуженных средств происходит в товарной форме.

Денежная форма – наиболее типична, преобладает в современном хозяйстве, поскольку деньги являются всеобщим эквивалентом при обмене товарных стоимостей, универсальным средством обращения и платежа. При денежной форме стоимости предоставление денег в заем и возврат задолженности происходит исключительно в денежной форме.

Смешанная форма кредита используется в экономике развивающихся стран, рассчитывающихся за денежные ссуды периодическими поставками своих товаров (преимущественно в виде сырьевых ресурсов и сельскохозяйственных продуктов). Во внутренней экономике продажа товаров в рассрочку платежа сопровождается постепенным возвращением кредита в денежной форме. Таким образом, если кредит был предоставлен в форме товара, а возвращен деньгами, или наоборот, то эта смешанная форма кредита.

2. Характера отношений кредитора и заемщика, кредит может быть в форме *банковской, хозяйственной (коммерческой), государственной, международной, гражданской (частная, личная форма кредита)*.

Если в кредитных отношениях принимают участие два лица, одно из которых является кредитной организацией, то оба субъекта кредитных отношений могут находиться в разных качествах. Если банк выдает кредит юридическому или физическому лицу, то банк – кредитор, юридическое или физическое лицо – заемщик. Если юридическое или физическое лицо размещает свои сбережения на депозит в банк, то банк является заемщиком, а юридическое или физическое лицо – кредитором. Кредитор и заемщик меняются местами, это меняет форму кредита.

Банковская форма кредита означает, что именно банк является кредитором. Эта форма имеет три особенности:

1) Банк оперирует в основном не собственными, а привлеченными денежными средствами. Занимая деньги у одних субъектов, он перераспределяет их в пользу других на условиях принципов кредитования.

2) Банк ссужает незанятый капитал, временно свободные денежные средства, помещенные в банк хозяйствующими субъектами на счета или во вклады.

3) Банк ссужает не просто денежные средства, а капитал. Заемщик так должен использовать полученные от банка средства, чтобы не только вернуть их кредитору, но и получить прибыль, достаточную для того, чтобы как минимум уплатить ссудный процент. Инструментом банковского кредита является кредитный договор.

При хозяйственной (коммерческой) форме кредита кредиторами выступают хозяйственные организации (предприятия, фирмы, компании). В основе этой формы кредита лежит отсрочка предприятием-продавцом оплаты товара, услуг, работ. Данная форма кредита в свою очередь может быть как в товарной, так и в денежной форме. Инструментом коммерческого кредита является вексель, выражающий финансовое обязательство заемщика по отношению к кредитору.

Особенности коммерческого кредита:

▪ в роли кредитора выступают юридические лица, связанные с производством или реализацией товара и услуг, а не специализированные кредитно-финансовые учреждения;

- представляется исключительно в товарной форме;
- средняя стоимость коммерческого кредита всегда ниже средней ставки банковского % на данный момент времени;
- плата за пользование коммерческим кредитом включается в цену товара, а не определяется специально через фиксированный процент от базовой суммы.

В современной практике применяются в основном три разновидности коммерческого кредита:

- кредит с фиксированным сроком погашения;
- кредит с возвратом после фактической реализации заемщиком поставленных в рассрочку товаров;
- кредитование по открытому счету, когда поставка следующей партии товаров на условиях коммерческого кредита осуществляется до момента погашения задолженности по предыдущей поставке.

Государственная форма кредита возникает в том случае, если государство в качестве кредитора предоставляет кредит различным субъектам экономики. Государственный кредит следует отличать от государственного займа, где государство, размещая свои обязательства, выступает в качестве заемщика. Данная форма кредита имеет ограниченное применение, чаще всего предоставляется через банки, а также в сфере международных экономических отношений, и по существу становится международной формой кредита.

Международная форма кредита. Состав участников кредитных отношений не меняется. На одной стороне субъекты экономики одной страны, на другой – иностранный субъект. Россия в большей части относится к заемщику.

Гражданская форма кредита. Участники кредитной сделки – физические лица. Такая форма кредита носит как денежную, так и товарную форму. Ссудный процент устанавливается в меньшей степени, т.к. данная форма кредита часто носит дружественный характер. Кредитный договор не заключается, чаще используется долговая расписка. Срок кредита не является жестким, чаще носит условный характер.

В зависимости от целевых потребностей заемщика кредит может быть в *производительной или потребительской формах*.

Производительная форма кредита связана с особенностью использования полученных средств. Этой форме кредита свойственно использовать ссуды на цели производства и обращения, на производственные цели

Потребительская форма – позволяет ускорять удовлетворение потребности населения, прежде всего в товарах длительного пользования. Потребительская форма кредита в отличие от производительной формы используется населением на цели потребления, она не направлена на создание новой стоимости, преследует цель удовлетворить потребительские нужды заемщика.

Современный кредит преимущественно имеет производительную форму. Наибольший удельный вес среди разнообразных форм кредита имеет банковский кредит. Это означает, что заемщик получает кредит не в форме денег, а в форме капитала. Движение денег как капитала обуславливает производительное использование ссуженной стоимости и требует от заемщика такого размещения заемных средств, которое предполагает их рациональное, производительное использование, создание новой стоимости, прибыли, частично уступаемой кредитору в виде платы за кредит.

Это не исключает покрытие кредитом убытков от деятельности предприятия. Эта форма кредита вступает в противоречие с его содержанием, в конечном счете, нарушается закон кредита, нарушается ход кредитного процесса, кредит из фактора экономического роста превращается в инструмент обострения диспропорций в развитии экономики.

Чистых форм кредита, изолированных друг от друга, не существует. Банковский кредит, предоставленный в денежной форме, на деле может погашаться в товарной форме. Так, в России в период экономического кризиса 90-х годов и сильной инфляции банки производили взыскания кредита посредством получения от заемщика соответствующих сумм товаров. Предприятия-заемщики расплачивались за полученные ранее кредиты продуктами питания, которые работники банка реализовывали в счет погашения кредита.

2.4. Кредитная система

При рассмотрении кредитной системы необходимо учитывать, что она базируется на реализации сложных экономических отношений, прошедших длительный исторический путь развития и играющих консолидирующую роль в структуре всех экономических взаимосвязей в период перехода России к рынку.

Различают два понятия кредитной системы:

- *Совокупность кредитных отношений, форм, методов кредитования – функциональная форма.* В этом аспекте кредитная система представлена банковским, потребительским, коммерческим, государственным, международным, межбанковским кредитом. Всем этим видам кредита свойственны специфические формы отношений и методы кредитования.

- *Совокупность кредитно-финансовых учреждений, аккумулирующих свободные денежные средства и предоставляющие их в ссуду – институциональная форма.* В этом аспекте кредитная система представлена совокупностью кредитных учреждений, реализующих и организующих специфические формы отношений.

Кредитная организация – юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основе специального разрешения (лицензии) Банка России имеет право осуществлять банковские операции, предусмотренные Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» № 395-1 от 02 декабря 1990 года. Кредитная организация образуется на основе любой формы собственности как хозяйственное общество. В состав кредитных организаций входят банки и небанковские кредитные организации.

Банки – кредитная организация, которая имеет исключительное право осуществлять в совокупности следующие операции:

- привлекать во вклады денежные средства и открывать банковские счета физических и юридических лиц;
- размещать указанные средства от своего имени и за свой счет на основе принципов кредитования.

Небанковские кредитные организации имеют право осуществлять отдельные банковские операции, предусмотренные Федеральным законом «О банках и банковской деятельности».

В результате банковской реформы 1987–1992 годов в России сформировалась двухуровневая банковская система:

1 уровень – Центральный банк России;

2 уровень – коммерческие банки и другие финансово-кредитные учреждения, осуществляющие отдельные банковские операции.

В настоящее время наиболее заметным явлением в кредитной системе страны можно считать:

1. Концентрацию и централизацию банковского капитала.
2. Острую конкуренцию в банковском деле, которая постепенно ведет к вытеснению мелких кредитных учреждений и поглощению их более крупными.
3. Расширение корреспондентских отношений, то есть договорных отношений между банками с целью взаимного выполнения операций.
4. Международная конкуренция в банковском деле.

2.4.1. Центральный банк РФ

Центральный банк Российской Федерации (Банк России) был образован на основании Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» № 86-ФЗ от 10 июля 2002 года. Главной его задачей в условиях двухуровневой банковской системы стали поддержание стабильности функционирования банковской и денежной системы страны, организация процессов управления операциями банков на макроэкономическом уровне, координация деятельности банков и других кредитно-финансовых институтов.

Основными целями его деятельности являются:

- защита и обеспечение устойчивости национальной валюты – рубля, в том числе его покупательной способности и курса по отношению к иностранным валютам;
- развитие и укрепление банковской системы РФ;
- обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования системы расчетов.

Получение прибыли не является целью деятельности Банка России. Он является орган государственного руководства, выполняющий роль «банка банков» и наделенный правами и полномочиями монопольной эмиссии банкнот, регулирования денежного обращения, кредитно-банковской деятельности, валютной сферы, хранения золотовалютных резервов. Банк России – государственный банк, уполномоченный законом отражать и защищать интересы государства. Его деятельность строится на основе действующего законодательства и устава банка. Он выступает юридическим лицом, субъектом федеральной собственности с особым статусом как экономически самостоятельное учреждение, существующее на собственные доходы. Банк России не отвечает по обязательствам государства, равно как и государство не отвечает по денежным обязательствам банка, если они не приняты на основе федерального законодательства.

Банк России перечисляет в федеральный бюджет 50 % фактически полученной балансовой прибыли по итогам года после утверждения годового отчета банка Советом директоров, оставшуюся прибыль – в резервы и фонды различного назначения. Он и его учреждения освобождаются от уплаты всех налогов, сбора пошлин и других платежей на территории РФ.

Согласно Федеральному закону «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России *разрабатывает и проводит во взаимодействии с Правительством РФ единую государственную денежно-кредитную политику*. При этом он задает основные направления экономической политики Правительства РФ и использует экономические рычаги для регулирования денежной массы в обращении и направления ее в соответствующие сферы экономики.

Банк России *монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует их обращение*. За ним как представителем государства законодательно закреплена монополия на выпуск банкнот в обращение.

Банк России *является кредитором последней инстанции и организует систему рефинансирования коммерческих банков*, то есть предоставляет им кредиты в случаях, когда они исчерпали свои ресурсы или не имеют возможности пополнить их из других источников. Они выдаются, как правило, только устойчивым банкам, испытывающим временные финансовые трудности, по ставкам рефинансирования, установленным Банком России.

Банк России *устанавливает правила формы, сроки и стандарты осуществления безналичных расчетов*. Он является органом, координирующим, регулирующим и лицензирующим организацию расчетных систем, в том числе клиринговых, в Российской Федерации.

Банк России *разрабатывает правила проведения банковских операций, бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы*. Основными из них являются правила кредитования предприятий и хозяйственных организаций коммерческими банками. Они же предусматривают и осуществление контрольных функций за своевременным возвратом предоставленных средств и их расходом по целевому назначению.

Банк России *осуществляет государственную регистрацию кредитных организаций: выдает и отзывает лицензии кредитных организаций и организаций, занимающихся их аудитом*.

Банк России *осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций*, включающий в себя систему мер, с помощью которых государство через нее обеспечивает стабильное и безопасное функционирование банковской системы и финансовых рынков в целом. Это производится с целью своевременного выявления и предотвращения ситуаций, угрожающих интересам вкладчиков и других кредиторов, и отрицательно влияющих на стабильность банков.

Банк России *устанавливает экономические нормативы для банков и кредитных учреждений*.

Банк России *осуществляет валютное регулирование, определяет порядок осуществления расчетов с иностранными государствами, осуществляет валютный контроль*.

2.4.2. Коммерческие банки

Банк – это организация, созданная для привлечения денежных средств и размещения их от своего имени на условиях возвратности, платности и срочности.

Основное назначение банка – посредничество в перемещении денежных средств от кредитора к заемщикам и от продавца к покупателям. Наряду с банками существуют и другие финансовые и кредитно-финансовые учреждения: страховые компании, инвестиционные фонды, брокерские, дилерские фирмы, но они не являются банками, т.к.:

Во-первых, для банка характерен двойной обмен долговыми обязательствами: они размещают свои собственные долговые обязательства (депозиты, сберегательные сертификаты и т.д.), а мобилизованные на этой основе средства размещают в долговые обязательства и ценные бумаги, выпущенные другими. Это отличает банки от финансовых брокеров и дилеров, осуществляющих операции на финансовом рынке, не выпуская собственных обязательств.

Во-вторых, банки отличает принятие на себя безусловных обязательств с фиксированной суммой долга перед юридическими и физическими лицами. Эти банки отличаются от различных инвестиционных фондов, мобилизующих ресурсы на основе выпуска собственных акций. Все риски, связанные с изменениями стоимости ее активов и пассивов, распределяются среди акционеров.

Таким образом, в РФ кредитные организации банковского типа подразделяются на два вида: собственно банки и кредитные учреждения, которые осуществляют отдельные банковские операции, за исключением операций с физическими лицами.

В России банки могут образовываться на основании любой формы собственности – частной, коллективной, акционерной, смешанной.

Коммерческие банки России функционируют на основании лицензий, выдаваемых Центральным банком РФ. Лицензии универсальны и имеют стандартную форму. В них перечисляются виды деятельности, которыми могут заниматься коммерческие банки.

Финансовое состояние многих коммерческих банков России является неустойчивым. Все возрастает число банков, у которых отозваны лицензии, что означает фактически банкротство банков. Банкротство банков объясняется главным образом крупным невозвратом кредитов, убыточной деятельностью, превышением расходов банков над полученной ими прибылью.

При отзыве у банка лицензии на совершение банковских операций создается ликвидационная комиссия, которая начинает трудную и кропотливую работу по урегулированию претензий кредиторов к банку-банкроту.

Золотое банковское правило гласит: *Величина и сроки финансовых требований банка должны соответствовать размерам и срокам его обязательств.* Отсюда вытекает *первый принцип* деятельности коммерческого банка: финансовая деятельность банка должна осуществляться в пределах реально имеющихся ресурсов.

При этом банк может:

- осуществлять безналичные платежи в пользу других банков;
- предоставлять другим банкам кредиты;
- получать деньги наличными в пределах остатка средств на своих корреспондентских счетах.

Работа в пределах реально имеющихся ресурсов означает, что коммерческий банк должен обеспечивать не только количественное соответствие между своими ресурсами и кредитными вложениями, но и добиваться соответствия характера банковских активов специфике моби-

лизованных ресурсов. Прежде всего это относится к срокам тех и других. Так, если банк привлекает средства главным образом на короткие сроки, а вкладывает их преимущественно в долгосрочные ссуды, то его способность без задержек расплачиваться по своим обязательствам (то есть ликвидность) оказывается под угрозой.

Наличие в активах банка большого количества ссуд с повышенным риском требует от банка увеличения удельного веса собственных средств в общем объеме его ресурсов.

Второй принцип: полная экономическая самостоятельность, подразумевающая и экономическую ответственность банка за результаты своей деятельности

Третий принцип: взаимоотношения коммерческого банка со своими клиентами строятся как обычные рыночные.

Четвертый принцип: регулирование деятельности банка может осуществляться только косвенными экономическими (а не административными) методами. Государство определяет «правило игры» для коммерческих банков, но не может давать им приказов.

Функциями коммерческих банков являются:

1. *Посредничество в кредите*, которое осуществляется путем перераспределения денежных средств, временно высвобождающихся в процессе кругооборота фондов предприятий и денежных доходов частных лиц.

2. *Стимулирование накоплений в хозяйстве*. Коммерческие банки, выступая на финансовом рынке со спросом на кредитные ресурсы, должны не только максимально мобилизовать имеющиеся в хозяйстве сбережения, но и сформировать достаточно эффективные стимулы к накоплению средств на основании ограничения текущего потребления.

3. *Посредничество в платежах между отдельными самостоятельными субъектами*.

4. *Посредничество в операциях с ценными бумагами*.

На рынке ценных бумаг банки выполняют следующие функции:

- инвестиционного брокера, при этом банки выполняют посреднические функции при купле-продаже ценных бумаг;

- инвестиционного консультанта, при этом банк оказывает консультативные услуги своим клиентам по поводу выпуска и обращения ценных бумаг;

- инвестиционной компании – банк занимается организацией выпуска ценных бумаг и выдачей гарантий по поводу их размещения;

- инвестиционного фонда – при этом банк имеет право привлекать вклады граждан в фондовые инструменты.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте состав финансово-кредитной системы.
2. Какие сферы охватывает кредитная система?
3. Дайте определение понятию «финансовая система».
4. Перечислите блоки финансовой системы, относящиеся к централизованным финансам.
5. Назовите элементы блока финансовой системы, относящиеся к децентрализованным финансам.
6. В чем отличие финансовой системы банковского типа от рыночной?
7. Перечислите основных субъектов кредитных отношений.
8. Назовите функции и законы кредита.
9. Охарактеризуйте виды и формы кредитов.
10. В чем отличие банков от небанковских кредитных учреждений?
11. Перечислите основные цели и задачи деятельности Банка России.
12. Дайте характеристику основным функциям коммерческих банков.

3. УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ И ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА

3.1. Управление финансами

Управление финансами представляет собой процесс целенаправленного воздействия с помощью специальных приемов и методов на финансовые отношения и соответствующие им виды финансовых результатов для реализации функций субъектов власти и субъектов хозяйствования, целей и задач их деятельности.

Стоит отметить, что управление финансами в РФ может осуществляться на общегосударственном и негосударственном уровнях:

1. Общегосударственный:

- а) федеральный;
- б) уровень субъектов федерации;
- в) местный (муниципальный) уровень.

2. Негосударственный:

- а) уровень корпораций;
- б) уровень предприятия;
- в) внутрихозяйственный уровень.

В условиях перехода на рыночные отношения исключительно важное значение имеет негосударственный уровень управления финансами, который выражается в эффективном управлении ресурсами предприятий различных форм собственности.

Вопросы эффективного управления финансами на уровне конкретного предприятия тесно связаны с таким разделом науки об управлении как финансовый менеджмент.

К объектам управления финансами на общегосударственном уровне относятся:

- 1) финансовое направление деятельности государства на соответствующем уровне;
- 2) установление направления финансовой политики;
- 3) укрупненные финансовые категории и результаты деятельности (оборотные и основные средства, затраты, прибыль, инвестиции, обязательства, риски и т.п.);
- 4) конкретные финансовые показатели;
- 5) органы (службы) управления финансами и непосредственно их персонал.

Основными целями управления финансами служат:

- 1) регулирование экономической системы общества с использованием финансовых рычагов;
- 2) обеспечение бездефицитности государственного бюджета;
- 3) обеспечение устойчивости национальной валюты.

Принципами, характерными для системы управления финансами являются:

- 1) комплексный характер финансовой политики в целом и ее элементов.
- 2) сбалансированность доходов и расходов в рамках финансовой системы.
- 3) приоритетная ориентация не на минимизацию или максимизацию финансовых показателей, а на их оптимизацию.

Методы управления финансами включают в себя:

- финансового прогнозирования;
- финансовое планирование
- оперативное управление
- финансовый контроль

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.

Финансовое планирование осуществляется с целью научного обоснования движения финансовых ресурсов и изменения соответствующих финансовых отношений на определенный период, способствует достижению пропорционального и сбалансированного функционирования и развития, как отдельного субъекта хозяйствования, так и экономики в целом.

В процессе финансового планирования могут применяться различные инструменты и прикладные методы.

Инструменты финансового планирования:

- контрольные цифры: планируется показатель, который желательно достигнуть в конце планируемого периода, общий ориентир развития;
- финансовые лимиты: предельно допустимое по верхней границе значение планируемого показателя, превышение которого рассматривается как финансовое нарушение;
- экономические нормативы: планируемое соотношение между двумя взаимосвязанными финансовыми показателями (доходы и расходы).

Прикладные методы финансового планирования:

- балансовый – скоординированное планирование доходов и расходов;
- экстраполяция – определение последующей динамики фактически достигнутого на начало планового периода значения финансового показателя с учетом внешних и внутренних условий развития системы;
- программно–целевой – планирование финансового развития по предварительно выделенным целевым направлениям (программам);
- математическое моделирование.

Оперативное управление представляет собой процесс разработки мер, направленных на достижение максимального эффекта при минимуме затрат на основе анализа текущей финансовой ситуации и соответствующего перераспределения финансовых ресурсов. В ходе **оперативного управления финансами** обеспечиваются стабильное развитие экономики государства и функционирование субъектов хозяйствования, решаются задачи обеспечения финансовой поддержки населения, предупреждаются 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 действительном финансовом состоянии управляемого объекта и эффективности принятых управленческих решений. В процессе **финансового контроля** осуществляются сопоставление текущих и плановых финансовых показателей, проверка адресности 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.

По характеру и периоду управления управление финансами классифицируется на:

- стратегическое (общее);
- оперативное.

Стратегическое управление финансами осуществляется высшими органами законодательной и исполнительной власти в ходе составления, рассмотрения и утверждения прогнозов развития экономики государства, государственных и муниципальных секторов, долгосрочных целевых программ развития отдельных отраслей, при планировании направлений совершенствования бюджетной системы РФ.

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

В процессе управления финансами могут применяться различные инструменты и прикладные методы

Управление финансами в Российской Федерации осуществляет на законодательном и исполнительном уровнях.

На законодательном уровне управления финансами является Федеральное Собрание, состоящее из двух палат – Государственной

Думы и Совета Федерации. Такое управление имеет место при рассмотрении и утверждении федерального бюджета России и утверждении отчета о его исполнении. Федеральное Собрание рассматривает также законы о налогах, сборах и обязательных платежах. Кроме того, оно устанавливает предельный размер государственного внутреннего и внешнего долга.

Важнейшим органом, осуществляющим управление финансами РФ на исполнительном уровне, выступает Министерство финансов РФ и его органы на местах.

Организационная структура Министерства финансов РФ:

Руководство Минфина РФ:

- Министр (Кудрин Алексей Леонидович).
- Заместитель Министра.

Структурные подразделения:

- Административный Департамент.
 - Департамент бюджетной политики.
 - Департамент бюджетной политики в отраслях экономики.
 - Департамент бюджетной политики в отраслях социальной сферы и науки.
 - Департамент бюджетной политики в сфере государственной военной и правоохранительной службы и государственного оборонного заказа.
 - Департамент межбюджетных отношений.
 - Департамент международных финансовых отношений, государственного долга и государственных финансовых активов.
 - Департамент налоговой и таможенно-тарифной политики.
 - Департамент регулирования государственного финансового контроля, аудиторской деятельности и бухучета.
 - Департамент финансовой политики.
 - Правовой департамент.
- Федеральные службы:*
- Федеральная служба по финансовому мониторингу.
 - Федеральная налоговая служба.
 - Федеральная служба финансово-бюджетного надзора.
 - Федеральная служба по финансовым рынкам.
 - Федеральная служба страхового надзора.
 - Федеральное Казначейство.

Основными задачами Министерства финансов РФ являются:

- разработка и реализация стратегических направлений единой государственной финансовой политики;
- составление проекта и исполнение федерального бюджета;
- обеспечение устойчивости государственных финансов и их активного воздействия на социально-экономическое развитие страны, на осуществление мер по развитию финансового рынка;

- концентрация финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития РФ;
- разработка предложений по привлечению в экономику страны иностранных кредитов;
- совершенствование методов бюджетного планирования, финансирования и отчетности;
- осуществление финансового контроля за рациональным и Целевым расходованием бюджетных средств и средств государственных (федеральных) внебюджетных фондов

Министерство финансов РФ выполняет следующие функции:

- участвует в работе по составлению долговременных и краткосрочных прогнозов функционирования экономики,
- совместно с федеральными органами исполнительной власти определяет потребность в государственных централизованных ресурсах
- подготавливает предложения о распределении их между федеральным бюджетом и государственными федеральными внебюджетными фондами;
- организует работу по составлению проекта федерального бюджета, прогноза консолидированного бюджета РФ,
- разрабатывает проекты нормативов отчислений от федеральных налогов, сборов, размеров и дотаций и субвенций из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации;
- обеспечивает исполнение федерального бюджета, а также государственных федеральных внебюджетных фондов;
- разрабатывает предложения по совершенствованию налоговой политики и налоговой системы;
- принимает участие в определении ценовой политики;
- принимает участие в работе по совершенствованию страховой деятельности в стране;
- разрабатывает предложения по выпуску и размещению, а также осуществляет выпуск государственных внутренних займов РФ;
- разрабатывает предложения по формированию и развитию финансового рынка;
- осуществляет по поручению Правительства РФ сотрудничество с международными финансовыми организациями;
- разрабатывает проекты программ внешних заимствований РФ.

Федеральная служба по финансовому мониторингу является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным принимать меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Она была создана в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в результате преобразования Комитета Российской

Федерации по финансовому мониторингу (КФМ России). КФМ России образован в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 ноября 2001 года № 1263 «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», приступил к выполнению возложенных на него задач с 1 февраля 2002.

Федеральная налоговая служба осуществляет контроль за правильным исчислением, полнотой и своевременностью взносов в бюджет и во внебюджетные фонды всех обязательных платежей.

Подразделения Федеральной налоговой службы обязаны:

- действовать в строгом соответствии с законодательством;
- осуществлять контроль за соблюдением налогового законодательства по вопросам правильного исчисления, полноты и своевременности внесения налогов в бюджет и во внебюджетные фонды;
 - вести в установленном порядке учет налогоплательщиков;
 - проводить проверки налогоплательщиков;
 - ежемесячно представлять финансовым органам и органам федерального Казначейства сведения о фактически поступивших суммах налогов и других платежей в бюджет;
 - информировать Министерство финансов обо всех случаях неуплаты предприятиями налогов;
 - осуществлять возврат излишне уплаченных налоговых сумм и неправильно изъятых с налогоплательщиков штрафов и пеней.

Федеральное казначейство (Казначейство России) является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим в соответствии с законодательством РФ правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля.

Федеральная служба по финансовым рынкам осуществляет функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору в сфере финансовых рынков (за исключением страховой, банковской и аудиторской деятельности).

Федеральная служба страхового надзора является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела).

Кроме этого одним из важных субъектов управления финансами выступает Центральный банк РФ (Банк России).

Целями деятельности Банка России являются:

- защита и обеспечение устойчивости рубля;
- развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации;
- обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.

3.2. Финансовая политика

Государство в процессе своего функционирования осуществляет политическую деятельность в различных сферах общественной жизни. Объектом этой деятельности выступают экономика в целом, а также отдельные составные элементы: цена, денежное обращение, финансы, кредит, валютные отношения и т.п.

Совокупность государственных мероприятий по использованию финансовых отношений для выполнения государством своих функций представляет собой финансовую политику.

Содержание финансовой политики достаточно сложное, так как охватывает широкий комплекс мероприятий:

- 1) разработку общей концепции финансовой политики, определение ее основных направлений, целей, главных задач;
- 2) создание адекватного финансового механизма;
- 3) управление финансовой деятельностью государства и других субъектов экономики.

Финансовая политика включает также несколько сфер:

- денежно-кредитную;
- бюджетную;
- страховую;
- финансового регулирования;
- ценовая политика.

Основу финансовой политики составляют стратегические направления, которые определяют долгосрочную и среднесрочную перспективу использования финансов и предусматривают решение главных задач, вытекающих из особенностей функционирования экономики и социальной сферы страны. Одновременно с этим государство осуществляет выбор текущих тактических целей и задач использования финансовых отношений. Они связаны с основными проблемами, стоящими перед государством, в области мобилизации и эффективного использования финансовых ресурсов, регулирования экономических и социальных процессов и стимулирования передовых направлений развития производительных сил, отдельных территорий и отраслей экономики. Все эти мероприятия тесно взаимосвязаны между собой и взаимозависимы.

Исходя из вышесказанного, финансовую политику можно классифицировать по длительности периода и характеру решаемых задач:

- **Финансовая стратегия** – это долгосрочные планы развития.

- **Финансовая тактика** – это направленность на решение задач конкретного этапа развития общества, отличающаяся гибкостью и динамичностью.

Финансовые стратегия и тактика взаимосвязаны, но тактика подчиняется стратегии.

Важной составной частью финансовой политики является установление финансового механизма, при помощи которого происходит осуществление всей деятельности государства в области финансов.

Финансовый механизм представляет собой систему установленных государством форм, видов и методов организации финансовых отношений.

Финансовый механизм – это внешняя оболочка финансов, проявляющаяся в финансовой практике.

К элементам финансового механизма относятся формы финансовых ресурсов, методы их формирования, система законодательных норм и нормативов, которые используются при определении доходов и расходов государства, организации бюджетной системы, финансов предприятий и рынка ценных бумаг.

Финансовый механизм – наиболее динамичная часть финансовой политики. Его изменения происходят в связи с решением различных тактических задач, и поэтому финансовый механизм чутко реагирует на все особенности текущей обстановки в экономике и социальной сфере страны. Одно и то же финансовое отношение может быть организовано государством по-разному. Так, отношения, возникающие между государством и юридическими лицами по формированию бюджета, могут строиться на основе взимания налогов или неналоговых платежей. При этом система налогов может включать различный перечень прямых и косвенных, общегосударственных и местных налогов, а каждый налог будет иметь особый субъект, объект обложения, ставки, льготы и другие элементы, изменяющиеся связи с развитием налогового законодательства.

Финансовый механизм состоит из двух частей – директивной и регулирующей.

Директивный финансовый механизм, как правило, разрабатывается для финансовых отношений, в которых непосредственно участвует государство. В его сферу включаются налоги, государственный кредит, расходы бюджета, бюджетное финансирование, организация бюджетного устройства и бюджетного процесса, финансовое планирование.

В этом случае государством детально разрабатывается вся система организации финансовых отношений, обязательная для всех его участ-

ников. В ряде случаев директивный финансовый механизм может распространяться и на другие виды финансовых отношений, в которых государство непосредственно не участвует (рынок корпоративных ценных бумаг, финансы государственных предприятий).

Регулирующий финансовый механизм определяет основные «правила игры» в конкретном сегменте финансов, не затрагивающем прямо интересы государства. Такая разновидность финансового механизма характерна для организации внутрихозяйственных финансовых отношений на частных предприятиях. В этом случае государство устанавливает общий порядок использования финансовых ресурсов, остающихся на предприятии после уплаты налогов и других обязательных платежей, а предприятие самостоятельно разрабатывает формы, виды денежных фондов, направления их использования.

Управление финансами предполагает целенаправленную деятельность государства, связанную с практическим использованием финансового механизма. Эта деятельность осуществляется специальными организационными структурами.

Управление включает в себя ряд функциональных элементов: прогнозирование, планирование, оперативное управление, регулирование и контроль. Все эти элементы обеспечивают проведение мероприятий финансовой политики в текущей деятельности государственных органов, юридических лиц и граждан.

Итак, можно следующим образом сформулировать задачи финансовой политики:

- 1) обеспечение условий для формирования максимально возможных финансовых ресурсов;
- 2) установление рационального с точки зрения государства распределения и использования финансовых ресурсов;
- 3) организация регулирования и стимулирования экономических и социальных процессов финансовыми методами;
- 4) выработка финансового механизма и его развитие в соответствии с изменяющимися целями и задачами стратегии;
- 5) создание эффективной и максимально деловой системы управления финансами.

Финансовая политика является составной частью экономической политики государства. В ней конкретизируются главные направления развития народного хозяйства, определяется общий объем финансовых ресурсов, их источники и направления использования, разрабатывается механизм регулирования и симулирования финансовыми методами социально-экономических процессов.

В то же время финансовая политика – относительно самостоятельная сфера деятельности государства, важнейшее средство реализации политики государства в любой области общественной деятельности.

При выработке финансовой политики следует исходить из конкретных особенностей исторического развития обществ. Она должна учитывать специфику внутренней и международной обстановки, реальные экономические и финансовые возможности страны. Учет текущих особенностей должен дополняться изучением опыта использования экономического финансового механизма, новых тенденций развития, а также мирового опыта.

В процессе проведения финансовой политики особенно важное требование – обеспечения ее взаимосвязи с другими составными частями экономической политики – кредитной, ценовой, денежной.

Оценка результатов финансовой политики государства основывается на ее соответствии интересам общества и большинства его социальных групп, а также на достигнутых результатах, вытекающих из поставленных целей и задач.

Рассмотрим типы финансовой политики. Развитие государства связано с изменением финансовой политики. Использование того или иного типа финансовой политики связано с особенностями текущего этапа развития экономики и социальной сферы, интересами правящих партий и социальных групп и господствующими теоретическими концепциями, влияющими на экономический и политический курс государства. Все это обеспечивает сохранение и развитие существующей в данном государстве системы общественных отношений.

Анализ применявшейся различными государствами финансовой политики позволяет выделить три ее основных типа:

- классическая;
- регулирующая;
- планово-директивная.

До конца 20-х годов текущего столетия основным типом финансовой политики большинства стран был *классический* ее вариант. Такая финансовая политика была основана на трудах классиков политэкономии А. Смита и Д. Рикардо и их последователей. Основное ее направление – невмешательство государства в экономику, сохранение свободной конкуренции, использование рыночного механизма как главного регулятора хозяйственных процессов. Следствием этого было ограничение государственных расходов и налогов, обеспечение условий для формирования и исполнения равновесного (сбалансированного) бюджета.

Финансовый механизм строился исходя из этих целей финансовой политики. Государство стремилось к уменьшению расходов бюджета, сводившихся в основном к расходам на военные цели, выплату процентов по государственному долгу и его погашению и управление. Система налогообложения должна была создать необходимое поступление средств

для обеспечения сбалансированного бюджета государства. Причем система налогов строилась в основном на косвенных и имущественных налогах, которые были достаточно просты и эффективны с точки зрения механизма их взимания.

Система управления финансовой деятельностью была проста и сосредоточивалась, как правило, в одном органе управления – министерстве финансов (казначействе).

Бурное развитие производительных сил поставило перед государством еще в XIX в. вопрос об изменении подходов к финансовой политике. Особенно остро встал вопрос об этом в конце 20-х годов нынешнего столетия, когда обострился весь комплекс экономических, политических и социальных проблем большинства государств. В этот период в западных странах осуществляется переход к регулирующей финансовой политике. В ее основу вначале были положены экономическая теория английского экономиста Дж. Кейнса и его последователей. Они исходили из необходимости вмешательства и регулирования государством циклического развития экономики. Финансовая политика наряду с ее традиционными задачами стала преследовать цель использовать финансовый механизм для регулирования экономики и социальных отношений в целях обеспечения полной занятости населения.

Основными инструментами вмешательства в экономику становятся государственные расходы, за счет которых формируется дополнительный спрос. Поэтому государственные расходы обеспечивают рост предпринимательской деятельности, увеличение национального дохода и способствуют ликвидации безработицы путем финансирования создания новых рабочих мест.

Система налогов в условиях регулирующей финансовой политики кардинально изменяется. Главным механизмом регулирования становится подоходный налог, использующий прогрессивные ставки. Этот налог обеспечивает изъятие у экономических субъектов доходов, используемых в виде сбережений, что позволяет обеспечить сбалансированность бюджета государства при высоком уровне расходов.

Большое внимание в финансовом механизме уделяется системе государственного кредита, на основе которого проводится политика дефицитного финансирования. Государство активно развивает применение долгосрочных и среднесрочных займов. Рынок ссудных капиталов становится вторым по значению источником доходов бюджета, а дефицит бюджета используется для регулирования экономики.

Изменяется система управления финансами. Вместо единого органа управления возникает несколько самостоятельных специализированных органов. Выделяются отдельные службы, занимающиеся планированием бюджета и бюджетных расходов, их финансированием, контролем за поступлением налогов, управлением государственным долгом.

В целом кейнсианская регулирующая финансовая политика показала свою сравнительную эффективность в западных странах. Она обеспечила в 30–60-х годах стабильный экономический рост, высокий уровень занятости и эффективную систему финансирования социальных нужд в большинстве этих стран.

В 70-х годах в основу финансовой политики была положена *неоконсервативная стратегия*, связанная с неоклассическим направлением экономической теории. Эта разновидность финансовой политики не отказывалась от регулирования как ее цели, но ограничивала вмешательство государства в экономику и социальную область. Регулирование экономики становится многоцелевым. Кроме экономического роста и занятости, государство регулирует денежное обращение, валютный курс, социальные факторы экономики, структурную перестройку хозяйства.

Финансовый механизм в этих условиях исходит из необходимости сокращения объема перераспределения национального дохода через финансовую систему, снижения бюджетного дефицита, стимулирования роста сбережений как источника производственного инвестирования. Важная роль отводится налогам. Ставится задача их сокращения и уменьшения степени прогрессивности обложения.

Планово-директивная финансовая политика применяется в странах, использующих административно-командную систему управления экономикой. Основанная на государственной собственности на средства производства плановая система управления позволяет осуществлять прямое директивное руководство всеми сферами экономики и социальной жизни, в том числе и финансами. Цель финансовой политики в этих условиях – обеспечение максимальной концентрации финансовых ресурсов у государства (в первую очередь у центральных органов власти и управления) для их последующего перераспределения в соответствии с основными направлениями государственного плана.

Адекватно цели финансовой политики СССР строился и финансовый механизм. Основной задачей финансового механизма было создание инструментов, при помощи которых производится изъятие всех неиспользуемых в соответствии с государственным планом финансовых ресурсов. Изъятие средств производилось у государственных предприятий, населения и органов местной власти.

Для государственных предприятий был создан механизм двухканального изъятия чистого дохода (с последующими небольшими изменениями). Чистый доход государственных предприятий изымался в бюджет вначале при помощи налога с оборота в отраслях, где за счет цен, установленных государством, создавался доход в повышенных размерах (легкая, пищевая промышленность). Затем при помощи индивидуальных отчислений от прибыли (взносов свободного остатка прибыли) изымались в бюджет все излишки прибыли, которые, по мнению

государства, нельзя было использовать в рамках предприятий. При этом определялся предельный размер всех расходов предприятия за счет прибыли, то есть государство, полностью регулировало весь финансовый механизм государственных предприятий. В отдельные годы у государственных предприятий изымалось до 80% их чистого дохода.

Регулирование использования денежных доходов населения осуществлялось при помощи подоходного налога. Кроме того, часть средств изымалась путем размещения фактически принудительных государственных займов. Свободные средства населения, помещенные в систему сберегательных касс, также направлялись в бюджет в виде специального безоблигационного займа. Примерно такой же механизм изъятия доходов применялся для кооперативных предприятий.

Изъятие средств у местных органов власти обеспечивалось ограничением в установлении самостоятельных источников доходов местных бюджетов. Система местных доходов включала небольшие по объему доходы, удельный вес которых в бюджете не превышал 10–15% от общей суммы доходов. В связи с этим уровень доходов местных бюджетов полностью зависел от объема средств, выделяемых им из вышестоящих бюджетов в порядке бюджетного регулирования.

Расходы бюджетов определялись исходя из приоритетов, установленных государственным планом. Средства выделялись на затраты, как правило, без их увязки с возможным получаемым эффектом. В связи с этим значительные ресурсы использовались непроизводительно: на финансирование оборонных отраслей народного хозяйства, «долгостроя», военных расходов и т.п. В то же время покрытие расходов на социальные нужды осуществлялось остаточным методом по минимальным нормам, что отрицательно сказывалось на развитии отраслей социальной сферы.

Управление финансами осуществлялось из единого центра – Министерства финансов, которое занималось всеми вопросами использования финансового механизма в народном хозяйстве. Других управленческих органов в области финансов не существовало.

Планово-директивная финансовая политика проводилась практически во всех бывших социалистических странах. Она показала свою достаточно высокую эффективность в годы, когда требовалась максимальная концентрация финансовых ресурсов для финансирования чрезвычайных расходов государства (в годы Второй мировой войны, восстановления народного хозяйства и т.п.). В то же время использование такой финансовой политики в условиях нормального функционирования экономики привело к отрицательным последствиям: снижению эффективности производства, замедлению развития социальной сферы общества, резкому ухудшению финансового положения государства.

Контрольные вопросы

1. Назовите органы управления финансами на законодательном уровне.
2. Обозначьте круг задач по управлению финансами на законодательном уровне.
3. Перечислите органы управления финансами на исполнительном уровне.
4. Расскажите об основных задачах Министерства финансов РФ.
5. Назовите основные функции Федеральной службы по финансовому мониторингу.
6. Сформулируйте понятие «финансовая политика».
7. Что представляет из себя финансовый механизм?
8. Что подразумевается под директивной и регулирующей частями финансового механизма?
9. В чем заключается принципиальное отличие регулирующего типа финансовой политики от планово-директивного?

4. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

4.1. Понятие финансового контроля

Финансовый контроль – это система надзора контрольных органов за финансово-хозяйственной деятельностью учреждений и организаций с целью обоснованной оценки эффективности их деятельности, проверки законности и целесообразности финансовых операций, выявления резервов улучшения использования ресурсов и увеличения доходов государственного бюджета.

С позиций теории управления, контроль как одна из его функций представляет собой механизм обратной связи, т. е. систему наблюдения и проверки функционирования управляемого объекта для оценки эффективности управленческих решений, условий и результатов их реализации. В этом смысле финансовый контроль выражается совокупностью действий субъекта управления по надзору за состоянием финансовых ресурсов и динамикой денежных потоков объектов хозяйственного управления в финансовой системе.

Субъектами финансового контроля могут выступать сама хозяйственная структура, вышестоящие организации и ведомства, регламентирующие ее деятельность, органы исполнительной, представительной и судебной власти на федеральном, региональном или местном уровнях. Наиболее содержательным и общественно значимым видом контроля является государственный финансовый контроль, который осуществляется от имени государства с использованием государственных полномочий.

Поскольку финансовая система государства включает финансовые системы всех административно-территориальных образований и субъектов хозяйствования, государственный финансовый контроль является многоуровневым и всесторонним. Государственный финансовый контроль представляет собой систему институтов, инструментов и объектов по проверке законности и целесообразности действий в образовании, распределении и использовании денежных фондов государства и органов местного самоуправления. Будучи одной из форм государственного контроля, он способствует обеспечению законности, охране собственности, правильному, эффективному и экономному использованию бюджетных, заемных и собственных средств, помогает вскрыть нарушения финансовой дисциплины. Назначение финансового контроля – содействие успешной реализации финансовой политики, эффективному использованию финансовых ресурсов государства.

4.2. Задачи, принципы, формы и методы финансового контроля

Концепция финансового контроля в нашей стране базируется на его международно-признанных целях, сформулированных в Лимской Декларации, обобщившей опыт организации государственного финансового контроля различных стран, закрепившей общепризнанное мнение, что независимые органы государственного бюджетно-финансового контроля являются необходимым атрибутом демократического общества, обязательным элементом управления общественными финансами. Декларация прямо указывает на необходимость незамедлительного создания в каждом государстве высшего органа финансового контроля, независимость которого должна быть закреплена в законодательном порядке. Наличие такого органа обуславливается тем, что деятельность государства все более распространяется на социальную и экономическую область, то есть государство переступает традиционные рамки своих финансовых действий.

С учетом национальных традиций, действующего законодательства и реальных общественных потребностей они конкретизированы в Указе Президента РФ «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в РФ» от 25 июля 1996 года № 1095. Этим указом установлено, что в Российской Федерации государственный финансовый контроль должен обеспечивать контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, за организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, за предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

Из указанных макроэкономических целей вытекают следующие основные задачи государственного финансового контроля:

- a. проверка правильности составления и использования государственного бюджета на всех уровнях бюджетирования;
- b. проверка имущественного состояния и эффективности использования государственных ресурсов предприятий и организаций;
- c. проверка соблюдения действующего законодательства в области налогообложения, тарифной и валютно-денежной политики, за соблюдение норм и правил ведения бухгалтерского учета, своевременным предоставлением бухгалтерской и статистической отчетности;
- d. выявление резервов роста финансовых ресурсов государства.

Независимо от конкретики решаемых задач и специфики их исполнения содержание государственного финансового контроля определяется его общими принципами. К ним относятся тотальность, эффективность, законность, справедливость, независимость, публичность.

Тотальность выражается в полном учете движения всех ресурсов и финансовых потоков. Однако держать под контролем все каналы движения ресурсов и их возможной утечки на каждом из контролируемых объектов весьма дорого и неэффективно. Поэтому принцип тотальности предполагает выявление ключевых объектов контроля, наблюдение за которыми позволяет отслеживать состояние и движение финансовых и материальных ресурсов в целом. Иначе говоря, важно установить центры финансового учета и создать по каждому из них базы данных о текущих доходах и расходах.

Отсюда вытекает принцип эффективности контроля. Он с критериальных позиций трактуется двояко: как эффективность использования бюджетных средств, обеспечиваемая мерами финансового контроля, и как эффективность самого процесса контроля. В первом случае она выражается совокупностью показателей социально-экономической динамики, во втором – соотношением затрат на проведение контроля с доходами государственного бюджета, выявленными в результате проверок. Принцип эффективности реализуется путем мониторинга ключевых точек объектов, диагностики состояния объектов и выявления допущенных нарушений финансовой дисциплины.

Принцип законности состоит в оценке деятельности объекта контроля с позиций гражданского, в том числе финансового права. Действия контрольных органов исключительно в рамках законности являются основой справедливой оценки деятельности проверяемых структур. Нарушение принципа законности и обусловленного им принципа справедливости способствует расширению масштаба криминализации экономики и снижению эффективности самого контроля.

Принцип независимости финансового контроля, важность которого особо подчеркивается Лимской Декларацией, заключается в постулате о необходимости функциональной и организационной независимости контрольных органов для выполнения возможных на них задач. Этот принцип распространяется на юридическую и финансовую независимость контрольного органа, а также независимость его членов, от влияния проверяемых организаций. Независимость контрольного органа и его членов должна быть гарантирована законом, регламентирующим условия обеспечения хозяйственной автономии субъекта контроля от проверяемых структур и административной независимости ревизоров.

Принцип публичности финансового контроля предусматривает открытость его результатов, за исключением сведений, содержащих государственную или коммерческую тайну, не только для контролируемых объектов и вышестоящих организаций, но и для широкой общественности. В этом заключается демократизм финансового контроля, условие его объективности и эффективности.

С учетом вышеуказанных целей задач и на основе базисных принципов финансового контроля определяется его структура по видам, формам и методам.

В российской практике финансовый контроль по типу контрольных органов традиционно разделяется на государственный и негосударственный, а последний на внутрихозяйственный, осуществляемый собственными силами предприятия, и независимый, выполняемый на договорных началах аудиторской фирмой.

Государственный финансовый контроль может осуществляться от имени законодательных органов (представительной власти), исполнительных органов (административный контроль), судебных органов, а также министерств и ведомств в пределах состава их полномочий (Министерства финансов Российской Федерации, отраслевых министерств в отношении подведомственных им организаций). Приоритет в области бюджетно-финансового контроля согласно отечественному законодательству отдается органам представительной власти.

Исходя из временных параметров, финансовый контроль классифицируется на предварительный, текущий и последующий.

Предварительный контроль – наиболее рациональный способ воздействия на объект управления. Он носит предупреждающий характер и позволяет предотвратить возможные нарушения финансового законодательства и выявить дополнительные ресурсы на стадии планирования. Такой контроль особенно важен при введении в действие новых нормативно-распорядительных документов по регулированию финансовой деятельности контролируемых структур. Масштабы его использования лимитируются, главным образом, ограниченностью финансовых и трудовых возможностей контрольных органов, а также юридической необоснованностью их чрезмерного вмешательства в хозяйственную самостоятельность предприятий.

Текущий контроль, называемый также оперативным контролем, проводится в процессе самих хозяйственных и финансовых операций. Он базируется на данных первичного учета, результатах инвентаризаций и визуальных наблюдений. Преобладающая сфера его применения – внутрихозяйственный контроль. Текущий, как и предварительный контроль, обычно не носит репрессивного характера, а способствует предотвращению правонарушений.

Последующий контроль выражается в углубленном изучении результатов финансовой деятельности объекта за определенный период с использованием отчетной, планово-учетной документации и других источников информации. Он позволяет обнаружить недостатки предварительного и текущего контроля и дает основания для принятия радикальных решений, в том числе репрессивного характера. По его результатам корректируется стратегия развития контролируемого объекта.

Исходя из глубины контроля, с учетом стоящих перед ним задач различают обследование и проверку.

Обследование состоит в проведении экспресс-анализа финансового и имущественного состояния контролируемого объекта. Если в процессе оперативной диагностики его финансово-хозяйственной деятельности обнаруживаются факты нарушений, то в соответствии с заключением по результатам обследования назначается тематическая, счетная, счетно-аналитическая или комплексная проверка. Проверка предполагает более глубокий контроль, чем обследование, которое рассматривается в качестве основной формы предварительного контроля.

Тематическая проверка проводится по ограниченному кругу вопросов или одной теме с использованием необходимых для этого источников информации с помощью приемов фактического и документального контроля. Так контролируется правильность налоговых платежей, перечислений средств во внебюджетные фонды и т.п.

Основной формой финансового контроля является комплексная проверка или ревизия. Она характеризуется взаимосвязанным изучением деятельности проверяемой организации с участием соответствующих специалистов. В ходе ревизии проверяются первичные документы, учетные регистры, бухгалтерская и статистическая отчетность, фактическое наличие денежных средств и товарно-материальных ценностей. По результатам ревизии составляется акт, имеющий юридическую силу как источник доказательств в следственной и судебной практике.

Обычно ревизия проходит три стадии: организационную, исследовательскую и стадию обобщения и реализации результатов.

Организационная стадия включает выбор объекта ревизии и ее организационно-методическую подготовку. На этой стадии формируется бригада специалистов, издается приказ руководителя контрольного органа о проведении ревизии. До выезда на объект изучаются плановая и отчетная документация о деятельности ревизуемой организации, акты предыдущих ревизий, документы тематических проверок и обследований. Разрабатываются также программа ревизии и план-график ее проведения.

Исследовательская стадия осуществляется непосредственно на ревизуемом объекте с соблюдением принципа внезапности проверки. На этой стадии выполняются контрольно-ревизионные процедуры в соответствии с программой и планами, т. е. графиками ревизии, рабочими планами ревизоров.

Стадия обобщения и реализации результатов ревизии включает систематизацию выявленных недостатков, документальное обоснование выводов ревизоров, составление аналитических таблиц, обобщение и изложение в акте результатов ревизии. В заключение проводится обсуждение этих результатов с руководством проверяемого объекта, что оформляется соответствующим протоколом.

Промежуточное положение между тематической и комплексной проверками занимают счетная и счетно-аналитическая проверки, причем счетная проверка рассматривается как модернизированный вариант тематической, а счетно-аналитическая – как модификация комплексной.

Счетная проверка представляет собой совокупность специальных приемов контроля за достоверностью бухгалтерских отчетов и балансов. При ее проведении проверяют согласованность контролируемых показателей в различных формах отчетности, соответствие отчетных показателей записям в регистрах бухгалтерского учета и обоснованность учетных записей по данным первичных документов. Счетную проверку широко практикуют органы, контролирующие правильность платежей в бюджет и внебюджетные фонды, а также статистические и банковские органы, службы ведомственного контроля вышестоящих органов управления.

Счетно-аналитическая проверка в литературе рассматривается как специфическая форма контрольной деятельности контрольно-счетных палат. Она сочетает проведение документального контроля по данным бухгалтерского учета и отчетности с исследованием аналитических показателей производственно-хозяйственной деятельности, влияющих на ее финансовые результаты. Итоги счетно-аналитических проверок оформляются актами, имеющими такую же юридическую силу, как и акт, составленный по результатам ревизии.

Приемы финансового контроля классифицируются в зависимости от целей проверки, преимущественного характера востребованной информации и способов ее обработки. Они основаны на традиционных подходах, известных из курсов по анализу хозяйственной деятельности, финансовому анализу и аудиту.

4.3. Система органов государственного финансового контроля и оценка его эффективности

В России действует многоуровневая и многозвенная система государственного финансового контроля.

На федеральном уровне его осуществляют: Контрольное управление Президента РФ, Счетная палата РФ, Контрольно-ревизионное управление (КРУ) и Главное управление федерального казначейства Минфина России, Центральный банк России, Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба, Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. Кроме того, внутриведомственный контроль выполняют контрольно-ревизионные службы соответствующих министерств и ведомств.

На уровне субъекта РФ полномочия финансового контроля возложены на счетную (контрольно-счетную) палату, финансовый орган и казна-

чейство субъекта РФ, а также на территориальные органы федеральных министерств и ведомств: управление Федерального казначейства, КРУ, региональные таможенные управления, отраслевые органы управления – главные распорядители и распорядители средств бюджета субъекта РФ, территориальный фонд обязательного медицинского страхования.

На муниципальном уровне финансовый контроль поручен счетной палате муниципального образования, финансовому управлению (отделу) и казначейству администрации муниципального образования, отраслевым органам управления – распорядителям средств местного бюджета, местным отделениям территориальных органов, федеральных министерств и ведомств, местным отделениям территориальных органов внебюджетных фондов.

Большинство перечисленных контрольных органов осуществляет тематические проверки и обследования в пределах их локальных полномочий. Однако многообразие контролирующих инстанций и несогласованность в их действиях создают значительные помехи в работе проверяемых предприятий и организаций. Это не только не способствует повышению эффективности контроля, но снижает его дисциплинирующее воздействие и побуждает хозяйственные структуры изобретать способы противодействия работе сменяющих друг друга ревизоров.

Важным организационно-методическим центром скоординированной системы государственного контроля является Счетная палата Российской Федерации. Ее статус, задачи и функции регламентированы Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» от 14 января 1995 года № 4-ФЗ. Этим законом за Счетной палатой закреплена организационная и функциональная независимость в рамках определенных ей задач.

Исходная и главная из них – организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета, а также бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению. Счетная палата определяет эффективность и целесообразность расходования государственных средств и использования федеральной собственности. Она дает оценку обоснованности доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов. Осуществляет финансовую экспертизу проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов. Палата анализирует выявленные отклонения от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджет-

ных фондов и готовит предложения по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом. Одна из важнейших задач – контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке России, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации. Счетная палата регулярно представляет Совету Федерации и Государственной Думе информацию о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

В процессе осуществления этих задач Счетная палата проводит контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную работу, обеспечивая единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов. Аналогичную деятельность выполняют на своем уровне счетные палаты субъектов Федерации и муниципальных образований. Следовательно, вся деятельность вертикально структурированной системы счетных палат сосредоточена главным образом на обеспечении бюджетного процесса. Это, разумеется, не охватывает всего спектра задач государственного финансового контроля. Кроме того, уровневая специализация счетных палат препятствует отслеживанию движения встречных денежных потоков между территориями и федеральным центром.

Контрольное управление Президента РФ и соответствующие ему службы глав администраций субъектов Федерации и муниципальных образований более универсальны в тематике контрольной деятельности. Полномочия Президента РФ, регламентируемые указом Президента РФ от 08 июня 2004 года, за № 729, позволяют ему привлекать к проверкам представителей правоохранительных и специальных органов контроля, обобщать практику изменения законодательства РФ в сфере контрольной деятельности, вносить предложения по его совершенствованию.

Контрольные полномочия Президента РФ распространяются на все государственные, в том числе муниципальные, органы управления и все предприятия (организации), включая федеральные учреждения вплоть до предприятий местного самоуправления, независимо от форм собственности и месторасположения, если они используют средства федерального бюджета или федеральную собственность. Это дает возможность всесторонне охватить весь бюджетный процесс, проконтролировать по вертикали движение денежных средств и материальных ресурсов вплоть до первичных пользователей.

Сходными полномочиями наделены контрольные службы глав администраций субъектов РФ и муниципалитетов. Однако эти службы,

как и Контрольное управление Президента РФ, более зависимы, чем счетные палаты, от органов административного руководства и основательно загружены выполнением их оперативных заданий.

Важным органом финансового контроля является Главное управление Федерального казначейства Минфина РФ. Оно создано в декабре 1992 года как единая централизованная система на местах вплоть до городов и районов. Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, Федеральное казначейство осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей этих средств, кредитных организаций и других участников бюджетного процесса, а также взаимодействует со структурами исполнительной власти в процессе указанного контроля и координирует их деятельность. Этот орган имеет право проверять документы предприятий любых форм собственности, штрафовать, приостанавливать операции по счетам предприятий, использующих средства федерального бюджета не по целевому назначению.

Контрольно-ревизионное управление Минфина РФ, созданное еще в 1923 года изначально было стабильным и хорошо организованным аппаратом со своей структурой на местах. Ныне оно превратилось по существу исполняемых функций в контрольную службу правоохранительных органов, проводящую ревизии по их требованию. Кроме того, контрольно-ревизионное управление, как и Федеральное казначейство, будучи структурным подразделением Минфина РФ, вынуждено контролировать финансовые решения своего вышестоящего органа, осуществляемые с его непосредственным участием, что, естественно, не влияет положительно на объективность и эффективность такого контроля.

К системе финансового контроля относится Центральный банк. Он призван проводить текущий контроль кредитных организаций и их филиалов, последующий контроль, анализ и прогнозирование состояния экономики Российской Федерации в целом и по регионам, прежде всего в сфере денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений. Центральный банк устанавливает правила проведения банковских операций, бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы и осуществляет надзор за их соблюдением. В его задачи входит также валютный контроль, включая операции по покупке и продаже иностранной валюты. Поскольку Центральный банк является не только контролирующей инстанцией, но и фактическим организатором расчетного процесса, эффективность его надзорной деятельности недостаточно высока по той же причине, которая отмечалась в отношении контрольных органов Минфина РФ.

Наряду с общегосударственными контрольными органами в стране действует ряд специализированных служб финансового контроля, выполняющих тематические проверки по профилю их вышестоящих организаций. К ним относятся: государственная налоговая служба, налоговая полиция, таможня, Росстрахнадзор, государственные внебюджетные фонды, органы внутриведомственного контроля. Их деятельность регламентируется соответствующими законодательными нормами и инструкциями вышестоящих организаций.

Как отмечалось ранее, функционирование системы государственного финансового контроля в целом и всех ее органов должно быть подчинено принципу эффективности. Из экономической теории известно, что эффективность выражается отношением результатов какой-либо деятельности к затратам на ее осуществление. Очевидно, затраты на проведение контроля не должны превышать достигнутые при этом результаты. Вопрос состоит в том, как оценить величину результатов и затрат контрольной деятельности. Зная количественное значение этих показателей, т. е. имея объективную оценку эффективности отдельных органов контроля, его видов, форм и методов представляется возможным смоделировать оптимальную систему государственного финансового контроля и целенаправленно управлять ее развитием.

Практика показала, что наиболее важными факторами повышения эффективности финансового контроля являются квалификация ревизоров, полнота и достоверность исходной информации, качество научно-методической базы контроля, его нормативно-правовое обеспечение.

Однако эти факторы, имеющие несомненную практическую ценность, не приближают к решению задачи количественной оценки эффективности контроля. Пока еще не существует общепризнанной научно обоснованной методики такой оценки. Имеются отдельные попытки ее создания. Рассмотрим некоторые из них.

Для этого вернемся к базисной формуле эффективности как отношения результатов к затратам. С позиций оценки коммерческой эффективности ее обоснованность не вызывает возражений, но применительно к миссии государственного финансового контроля она представляется отнюдь не безупречной. Ведь снижение затрат на проведение контрольной деятельности далеко не во всех случаях характеризует пропорциональный рост ее эффективности. Очевидно, можно рассчитать некоторый уровень общественно-необходимых затрат на проведение контрольных проверок, например, исходя из эмпирических норм времени работы специалистов и стоимости нормо-часа их труда. Следовательно, в знаменателе формулы целесообразно учитывать не фактические, а нормативные общественно необходимые затраты, обеспечивающие требуемое качество выполняемых работ.

Контрольные вопросы

1. Дайте подробный комментарий основных задач государственного финансового контроля в свете особенностей современного этапа развития российской экономики.
2. Обоснуйте Ваши предложения по повышению эффективности государственного финансового контроля.
3. Назовите функции государственного финансового контроля, укажите их назначение.
4. Раскройте принципы государственного финансового контроля.
5. Какова структура органов государственного финансового контроля? Укажите способы их взаимодействия.
6. Каковы формы и методы финансового контроля?
7. Охарактеризуйте современные подходы к оценке эффективности финансового контроля.

5. БЮДЖЕТ И БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО

5.1. Бюджетное устройство и бюджетная система

Понятие «*бюджет*» означает буквально денежная сумма. Бюджет определяет финансовое состояние, накопление денег, соответствие доходов и расходов, избыточность или дефицитность денежных средств определенного субъекта. В собственном смысле слова – это роспись доходов и расходов в денежной форме на определенный срок, чаще всего на один год. Иначе говоря, **бюджет** – это баланс денежных доходов и расходов, или форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансирования обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Как экономическая категория «бюджет» представляет собой систему финансовых отношений между государством и другими субъектами экономики по поводу образования, распределения и расходования денежных ресурсов, необходимых для обеспечения функций органов государственной власти по представлению ими государственных услуг населению страны.

Сущность бюджета как экономической категории реализуется через перераспределительную, воспроизводственную, регулирующую стимулирующую, плановую, контрольную, фискальную и социальную функции.

Перераспределительная функция бюджета связана с выравниванием доходов между группами и слоями общества (уменьшение социального неравенства, поддержка попавших в зону социального риска, обеспечения нетрудоспособных и т.д.), а также с перераспределением ресурсов между регионами страны, наиболее значимыми в данный период отраслями экономики, их видами и подвидами.

Воспроизводственная функция бюджета благодаря его сбалансированности при реализации на различных стадиях и этапах производства, обмена, распределения и потребления регулирует постоянно повторяющийся процесс производства.

Регулирующая функция бюджета характеризуется процессами распределения и перераспределения финансовых ресурсов не только между различными уровнями государственной власти, но и между различными подразделениями общественного воспроизводства. Сфера действия функции экономического регулирования определяется тем, что в отношении с бюджетом вступают почти все участники общественного производства.

Стимулирующая функция бюджета проявляется в государственной поддержке передовых отраслей экономики – авиастроения, космических программ, атомной промышленности, энергомашиностроения и некоторых др. такая поддержка связана также с реализацией высокоэф-

фektивных и быстрокупаемых проектов, например, в виде федеральных и региональных программ, в том числе и президентских. Для стимулирования экономики должна активно использоваться поощрительная система оплаты труда. Более производительный и качественный труд предполагает и более высокую зарплату.

Плановая функция бюджета сопряжена с установлением пропорций в развитии экономики, ее отраслей и предприятий, объемов денежных средств, выделяемых на основные, приоритетные направления общественного воспроизводства.

В процессе бюджетного планирования устанавливается наиболее целесообразное соотношение между централизованными и децентрализованными фондами денежных средств, определяются размеры финансовых ресурсов, концентрируемых в финансовых планах предприятий, выясняется степень участия предприятий в формировании доходов бюджетной системы и, прежде всего Федерального бюджета Российской Федерации.

Контрольная функция бюджета реализуется благодаря тому, что он «сигнализирует» как поступают в распоряжение государства финансовые ресурсы от разных субъектов хозяйствования, соответствует ли размер централизуемых ресурсов государства объему его потребностей, достаточно ли эффективно «работают» в экономике прямые государственные инвестиции или вложения других хозяйствующих субъектов.

Фискальная функция бюджета обеспечивает государство финансовыми ресурсами для выполнения им прямых управленческих, оборонных, внешнеполитических и социальных обязанностей перед страной и населением. Речь в данном случае идет о реализации тех услуг, которые возложены обществом на государство.

Социальная функция бюджета охватывает по существу все сферы общественного развития. За счет федерального бюджета финансируется не только отрасли материального производства, но и непроизводственные – образование, здравоохранении, культура и др. Реализация данной функции позволяет добиваться ускоренного развития человеческих способностей – главного двигателя общественного прогресса.

Бюджетное устройство – это организация бюджетной системы, которая включает три важных характеристики:

- 1) структуру бюджетной системы;
- 2) организационные принципы построения бюджетной системы;
- 3) взаимосвязи бюджетов, объединенных в бюджетной системе.

Первая характеристика, а значит, и тип бюджетного устройства определяется типом государственного устройства. В унитарных государствах бюджетная система представлена двумя уровнями: государственным бюджетом и местными бюджетами. При этом местные бюджеты не входят своими доходами и расходами в государственный бюджет. В

федеративных государствах бюджетная система включает три звена: федеральный бюджет (бюджет центрального правительства); бюджеты членов федерации (штаты, земли, провинции и т.п.); местные бюджеты. В условиях федерации местные бюджеты не включаются в бюджеты членов федерации, а расходы и доходы членов федерации не включаются в федеральный бюджет.

Если в начале XX столетия основная сумма средств была сосредоточена в местных бюджетах, второе место занимали бюджеты членов федерации и лишь потом – федеральный бюджет, то в настоящее время ситуация коренным образом изменилась. Сегодня большая часть средств сосредоточена в федеральных бюджетах, что обусловлено все возрастающей ролью государства, расширением его экономических функций и необходимостью концентрации ресурсов в руках государства с тем, чтобы более эффективно использовать их по приоритетным направлениям.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ бюджетная система Российской Федерации представляет собой основанную на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемую нормами права совокупность федерального бюджета, региональных бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Звеньями бюджетной системы являются:

- федеральный бюджет;
- региональные бюджеты субъектов РФ
 - 21 республиканский бюджет республик в составе РФ,
 - 55 краевых и областных бюджетов краев и областей,
 - городские бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга,
 - 6 окружных бюджетов автономных округов,
 - бюджет Еврейской автономной области;
- бюджеты местных административно-территориальных образований:

29 тысяч местных бюджетов, в которые входят,

- районные бюджеты сельских районов,
- городские бюджеты городов (кроме Москвы и Санкт-Петербурга),
- районные бюджеты районов в городах,
- бюджеты поселков и сельских населенных пунктов.

Бюджет субъекта РФ и свод бюджетов муниципальных образований, находящихся на его территории, составляют консолидированный бюджет субъекта РФ. В свою очередь, федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ в сумме составляют консолидированный бюджет РФ.

Консолидированный бюджет РФ не утверждается законодательным органом власти. Он в большей степени используется как счетная единица для свода статистических показателей и анализа показателей бюджетной системы. На основании данных консолидированного бюджета

можно судить о том, какими ресурсами располагает государство на всех уровнях государственной власти; какие территориальные образования в большей степени и нуждающиеся в финансовой помощи, а какие выступают донорами. Данные консолидированного бюджета используются для составления проекта федерального бюджета.



Рис. 5.1. Структура консолидированного бюджета РФ

Вторая характеристика связана с рассмотрением принципов построения бюджетной системы. Бюджетная система РФ основывается на следующих принципах:

- 1) единства бюджетной системы РФ;
- 2) разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ;
- 3) самостоятельности бюджетов;
- 4) полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- 5) сбалансированности бюджета;
- 6) эффективности и экономности использования бюджетных средств;
- 7) общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- 8) гласности;
- 9) достоверности бюджета;
- 10) адресности и целевого характера бюджетных средств.

Принцип единства бюджетной системы предполагает наличие единой правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, использование единых бюджетных классификаций, статистической и бюджетной информации, согласованные принципы построения бюджетного процесса. Он предполагает единый порядок ведения бухгалтерского учета средств бюджетов всех уровней, а также санкций за нарушение бюджетного законодательства.

Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы означает закрепление соответствующих видов доходов (полностью или частично) и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти всех уровней.

Принцип самостоятельности бюджетов означает право законодательных (представительных) органов государственной власти на каждом уровне бюджетной системы:

- самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;
- иметь собственные источники доходов бюджетов;
- иметь законодательно закрепленные регулирующие доходы и налоги;
- самостоятельно определять направления расходования бюджетных средств;
- определять источники финансирования дефицитов бюджетов;
- получить компенсацию расходов, возникших в результате решений, принятых вышестоящими органами власти и управления.

Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов предполагает обязательность и полноту отражения всех доходов и расходов, а также расходов государственных внебюджетных фондов в соответствии с налоговым и бюджетным законодательством. В соответствии с этим принципом все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов, аккумулированных в бюджетной системе РФ.

Принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. При составлении, утверждении и исполнении бюджета следует исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств означает, что при составлении, утверждении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны стремиться к экономному использованию бюджетных средств. Эффективность использования бюджетных средств определяется двояко: 1) достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств; 2) достижение наибольшего результата с использованием определенного объема бюджетных средств.

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов означает, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Этот принцип очень похож на принцип сбалансированности, однако он имеет самостоятельное значение, ибо предполагает, что доходы бюджета и поступления от источников финансирования его дефицита не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы.

Принцип гласности предполагает:

- 1) обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении;
- 2) полноту предоставления информации о ходе исполнения бюджетов;
- 3) открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, главным образом по вопросам, вызывающим разногласия;
- 4) федеральный бюджет может содержать секретные статьи, но они должны утверждаться только в его составе.

Принцип достоверности бюджета означает надежность и достоверность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории, на основании которого разрабатываются бюджеты разных уровней, а также реалистичность расчетов доходов и расходов бюджета.

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств предполагает, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением их конкретного использования.

Третья характеристика бюджетного устройства связана с системой взаимосвязи бюджетов разных уровней, которая в федеративных государствах проявляется через систему бюджетного федерализма.

5.2. Бюджетный федерализм

Бюджетный федерализм – это система налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления различных уровней на всех стадиях бюджетного процесса. Он является сложным механизмом регулирования федеративных отношений на базе специально организованных бюджетно-налоговых связей.

Базовыми принципами бюджетного федерализма являются:

- единство общегосударственных интересов и интересов населения как основа сбалансированности интересов всех трех уровней власти по бюджетным вопросам;
- сочетание централизма и децентрализма в разграничении бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов по вертикали бюджетной системы, распределение и перераспределение их между бюджетами различных уровней на объективной основе;
- высокая степень самостоятельности бюджетов и ответственность органов власти каждого уровня за его сбалансированность, бюджетную обеспеченность исходя из налогового потенциала соответствующих территорий при наделении властных структур необходимой для этого налоговой инициативой;

▪ активное участие членов Федерации в формировании и реализации бюджетно-налоговой политики государства, включая межбюджетные отношения.

Когда говорят о бюджетном федерализме, то речь, в первую очередь, идет о распределении и перераспределении расходов и доходов на основе сочетание централизма и децентрализма.

Бюджетный федерализм может эффективно претворяться только при законодательном распределении бюджетных полномочий, которое должно включать три аспекта:

- 1) разграничение доходных (налоговых) полномочий;
- 2) разграничение расходных полномочий;
- 3) выравнивание бюджетов.

Идеальная модель бюджетного федерализма предполагает, что объем доходных полномочий членов Федерации должен полностью соответствовать объему расходных полномочий, закрепленных за данным уровнем государственной власти. Однако это возможно только теоретически, а на практике между расходными полномочиями и доходными возможностями существует разрыв. В результате возникает «вертикальный дисбаланс», или «вертикальный финансовый разрыв». Существует также и «горизонтальный финансовый дисбаланс», обусловленный неравномерным распределением доходной базы по различным регионам. Поэтому бюджетный федерализм предполагает вертикальное и горизонтальное выравнивание бюджетных систем.

Бюджетная система считается вертикально сбалансированной, если объем поступлений в совокупных бюджетах на каждом уровне власти в целом достаточен для осуществления их функций. Таким образом, существует равенство расходных и доходных полномочий. Важным моментом для вертикального выравнивания является четкое разграничение обязанностей между всеми уровнями власти и наделение их доходами, достаточными для выполнения этих обязанностей.

Под горизонтальной сбалансированностью понимается общее соответствие доходов расходам бюджетов разных уровней.

Более важной и сложной задачей является обеспечение вертикального выравнивания. Даже при равенстве совокупных доходов и расходов бюджетов разных уровней, как правило, сохраняются существенные различия в бюджетном положении отдельных территорий и регионов. Чаще всего это обусловлено не зависящими от местных властей факторами: уровнем экономического развития территории; хозяйственной специализацией; численностью и плотностью населения; природно-климатическими особенностями и др.

Вертикальное выравнивание происходит за счет дотаций, субсидий, субвенций, бюджетной ссуды и бюджетного кредита.

Дотация – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов.

Субвенция – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов и на определенный срок. В случае неизрасходования ее в установленный срок или расходования не по назначению соответствующие средства субвенции подлежат возврату в бюджет, из которого они были получены. Если же субвенция выделяется с указанием и других условий, то она называется обусловленной субвенцией. Различают текущие и инвестиционные субвенции в зависимости от их целевого характера и условий предоставления.

Субсидия – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов. По сравнению с дотациями субсидии являются более гибкой формой и могут использоваться в регулировании инвестиционной бюджетной деятельности местных органов власти. Вместе с тем. Поскольку субсидии предусматривают встречное финансирование из региональных и местных бюджетов, то в условиях роста дефицитов бюджетов разных уровней они применимы далеко не во всех случаях.

Бюджетная ссуда – сумма, выделяемая из бюджетов одного уровня в другой на возвратной основе. Она может выделяться на покрытие кассовых разрывов в связи с сезонным характером осуществления расходов либо поступления доходов. Ссуда предоставляется на срок до шести месяцев на безвозмездных или возмездных условиях с погашением не позднее чем до конца текущего года и оформляется соглашением. Если данная ссуда не погашается до конца года, то ее остаток рассматривается как средства, участвующие в бюджетном регулировании истекшего года.

Бюджетный кредит – это сумма денежных средств, выделяемых бюджету другого уровня на возвратной и возмездной основах. Бюджетный кредит как форма выравнивания используется значительно реже, чем другие формы.

Выравнивание может осуществляться также за счет предоставления отдельным регионам особого экономического режима.

Существует две основные модели бюджетного федерализма: децентрализованная и кооперативная.

Особенностями децентрализованной модели (Канада, США, Великобритания, Япония) являются следующие:

1) региональные власти получают высокую степень финансовой самостоятельности;

2) финансовым обеспечением независимости и самостоятельности является право регионов устанавливать собственные налоги или определять порядок налогообложения;

3) четкое разграничение и закрепление соответствующих налогов и доходов за каждым уровнем бюджетной системы;

4) центральное правительство не контролирует бюджетную деятельность регионов и безразлично относится к проблеме горизонтальных дисбалансов;

5) система бюджетного выравнивания развита слабо;

6) центральное правительство снимает с себя ответственность по долгам региональных правительств и не отвечает за дефицит их бюджетов.

Кооперативная модель бюджетного федерализма получила в настоящее время более широкое распространение в мировой практике. Она существует в большинстве европейских стран и характеризуется следующими основными чертами:

1) широким участием региональных властей в перераспределении национального дохода;

2) наличием собственных и регулирующих налогов и доходов для каждого уровня бюджетной системы;

3) введением местных ставок к федеральным и территориальным налогам;

4) повышенной ответственностью центра за состояние региональных финансов;

5) ограничение самостоятельности региональных властей в вопросах внешних заимствований;

6) наличие развитого механизма перераспределения денежных средств между уровнями бюджетной системы.

Кооперативная модель используется, как правило, там, где существуют весьма значительные различия в уровнях бюджетной обеспеченности разных регионов. Поэтому именно для кооперативной модели большое значение приобретает вертикальное выравнивание за счет дотаций, субсидий, субвенций. Широко используется при этом деление всех доходов на собственные и регулирующие.

Собственные доходы – это налоги и доходы, закрепленные за соответствующим бюджетом полностью или частично (в определенной доле или по разделенной налоговой ставке) на постоянной (долговременной без указания срока) основе в соответствии с действующим законодательством.

Регулирующие доходы – это доходы или налоги, по которым законодательными органами власти вышестоящего территориального уровня при утверждении бюджета на очередной финансовый год устанавливаются на временной (не менее чем на год) и на долговременной, с указанием срока (не менее трех лет) основе нормативы отчислений (в %) в бюджеты нижестоящего уровня.

5.3. Система межбюджетных отношений

Межбюджетные отношения – это отношения между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления по поводу:

- 1) разграничения видов расходов и доходов полностью или частично на постоянной основе между уровнями бюджетной системы;
- 2) распределения между бюджетами разных уровней регулирующих налогов по временным нормативам, утверждаемым на каждый год;
- 3) перераспределения средств из бюджетов одного уровня в другой, а также между бюджетами того же уровня в разных формах.

Цель межбюджетных отношений – создание исходных условий для сбалансированности бюджетов на каждом уровне с учетом возлагаемых на них задач и функций при соблюдении минимальных государственных социальных стандартов на всей территории страны исходя из имеющегося на соответствующих территориях налогового потенциала.

Перераспределение средств федерального бюджета осуществляется в форме межбюджетных трансфертов бюджетам нижестоящего уровня.

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета предоставляются в форме:

- финансовой помощи бюджетам субъектов РФ, в том числе дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ и иных дотаций и субсидий;
- субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из Федерального фонда компенсаций в соответствии и иных субвенций;
- финансовой помощи бюджетам отдельных муниципальных образований, предоставляемой в случаях и в порядке, установленных федеральными законами;
- иных безвозмездных и безвозвратных перечислений;
- бюджетных кредитов бюджетам субъектов РФ.

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета (за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций) предоставляются при условии соблюдения органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства РФ о налогах и сборах. Бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ предоставляются при условии отсутствия просроченной задолженности соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации перед федеральным бюджетом.

Использование бюджетных кредитов, полученных бюджетами субъектов РФ из федерального бюджета, для предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам не допускается.

Дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ и бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, для которых в двух из трех последних отчетных лет доля указанных дотаций в общем объеме собственных доходов превышала 50 процентов, в течение трех финансовых лет начиная с очередного финансового года, предоставляются при условии подписания и соблюдения условий соглашений с Министерством финансов РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ.

Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ образуется в составе федерального бюджета в целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ и распределяется между субъектами РФ в соответствии с единой методикой, утверждаемой Правительством РФ.

Объем Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, подлежащий утверждению на очередной финансовый год, определяется путем умножения объема указанного Фонда, подлежавшего утверждению на текущий финансовый год, на прогнозируемый в очередном финансовом году уровень инфляции (индекс потребительских цен).

В Федеральном законе «О Федеральном бюджете на 2007 год» объем Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ установлен в сумме 260 418 336,2 тыс. рублей. Наибольший удельный вес дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ приходится на Республику Дагестан, Республику Саха (Якутия), Чеченскую Республику и Алтайский край (свыше 10 млрд. руб. на каждый субъект РФ).

Федеральный фонд компенсаций образуется в составе федерального бюджета в целях предоставления субвенций на исполнение расходных обязательств субъектов РФ и (или) муниципальных образований, финансовое обеспечение которых в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и (или) Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.

Субвенции из Федерального фонда компенсаций распределяются между субъектами РФ в соответствии с методикой, утверждаемой Правительством Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного Кодекса, федеральных законов и нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ.

В Федеральном законе «О Федеральном бюджете на 2007 год» объем Федерального фонда компенсаций установлен в сумме 153 130 234,1 тыс. рублей.

Субвенции, выделяемые из Федерального фонда компенсаций в 2007 году, должны использоваться на следующие цели:

- на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан;
- на обеспечение мер социальной поддержки для лиц, награжденных знаком «Почетный донор СССР», «Почетный донор России»;
- на реализацию отдельных полномочий Российской Федерации в области лесного хозяйства;
- на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений;
- на осуществление полномочий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан;
- на осуществление федеральных полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния;
- на осуществление полномочий, связанных с перевозкой между субъектами РФ;
- на осуществление полномочий по выплате государственных единовременных пособий и ежемесячных денежных компенсаций гражданам при возникновении поствакцинальных осложнений;
- на реализацию полномочий в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты;
- на выплату единовременных пособий при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения;

Помимо этого для обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов РФ в Федеральном законе «О Федеральном бюджете на 2007 год» выделены следующие бюджетные фонды:

- Федеральный фонд софинансирования социальных расходов (средства этого фонда направляются в виде субсидий на частичное возмещение расходов бюджетов субъектов РФ);
- Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов;
- Федеральный фонд регионального развития.

Средства Федерального фонда софинансирования социальных расходов в 2007 году в размере 35 461 321 тыс. руб. направляются в виде субсидий на частичное возмещение расходов бюджетов субъектов РФ:

- по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг;
- по осуществлению мер социальной поддержки ветеранов труда и тружеников тыла;
- на выплату ежемесячного пособия на ребенка.

Средства Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов в 2007 году в размере 1 967 274 тыс. руб. в виде субсидий на-

правляются на реформирование и оздоровление региональных финансов, развитие социальной инфраструктуры, повышение эффективности бюджетных расходов, поддержку экономических реформ.

Объем Федерального фонда регионального развития, предусмотренный Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2007 год» составляет 6 390 036,8 тыс. рублей. Его средства направляются с целью выравнивания обеспеченности регионов объектами производственной и социальной инфраструктуры в рамках реализации федеральных и региональных программ. Этот фонд призван объединить средства, расплывленные между многочисленными федеральными и инвестиционными программами.

5.4. Бюджетный кодекс – правовая основа бюджетной системы

Бюджетный кодекс – это свод законодательства о функционировании и развитии бюджетной системы Российской Федерации, обеспечивающий финансовое регулирование бюджетных отношений, устанавливающий общие принципы бюджетного законодательства, правовые основы функционирования бюджетов различных уровней, правовое положение субъектов бюджетных отношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, определяющий основы бюджетного процесса, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Бюджетные отношения включают:

1) отношения, складывающиеся в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

2) отношения, возникающие в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней, утверждения и исполнения бюджетов, контроля за их реализацией.

Бюджетное законодательство состоит из:

- бюджетного кодекса и федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год;
- законов субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ на соответствующий год;
- нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о местных бюджетах на соответствующий год и других федеральных законов;

- законов субъектов РФ и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления. Если нормативные правовые акты противоречат бюджетному кодексу, то применяется бюджетный кодекс.

Бюджетный кодекс устанавливает правовой статус участников бюджетного процесса, правовые основы порядка и условий привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Указы Президента Российской Федерации регулируют бюджетные отношения, возникающие в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов и государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга, а также отношения, связанные с процессом составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения и исполнения бюджетов и контроля за их исполнением.

Правительство Российской Федерации принимает нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения, которые не могут противоречить бюджетному кодексу. Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления принимают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения, в пределах своей компетенции.

Если международным договором Российской Федерации установлены другие правила, чем предусмотренные бюджетным законодательством Российской Федерации, то применяются правила международного договора. Международные договоры Российской Федерации применяются к бюджетным отношениям непосредственно, кроме случаев, когда из международных договоров следует, что для их применения требуется принятие внутригосударственных актов.

5.5. Бюджетная классификация

В системе государственных финансов бюджетная классификация обеспечивает учет и систематизацию информации о состоянии бюджета.

Бюджетная классификация представляет собой группировку доходов и расходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов и используется для составления и исполнения бюджетов, обеспечивает сопоставимость показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы.



Рис. 5.1. Бюджетная классификация

Бюджетная классификация Российской Федерации включает:

1. Классификация доходов бюджетов – это группировка доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы в соответствии с источниками их формирования, установленными соответствующими законодательными актами. Группы доходов состоят из статей доходов, объединяющих конкретные виды доходов по источникам и способам их получения.

2. Функциональная классификация расходов бюджетов представляет собой группировку расходов бюджетов всех уровней и отражает направление бюджетных средств на выполнение основных функций государства.

Первый уровень функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации – разделы, второй уровень – подразделы, конкретизирующие направление бюджетных средств на выполнение функций государства в пределах разделов, третий уровень – целевые статьи расходов федерального бюджета, отражающие финансирование расходов по конкретным направлениям деятельности главных распорядителей средств в пределах подразделов функциональной классификации

расходов бюджетов, четвертый уровень – виды расходов федерального бюджета, детализирующие направление финансирования расходов по целевым статьям.

Расходы федерального бюджета по главным распорядителям средств, по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов, группам расходов, предметным статьям, подстатьям и элементам расходов экономической классификации расходов бюджетов утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

3. *Экономическая классификация расходов бюджетов* – это группировка расходов бюджетов всех уровней по их экономическому содержанию. Она включает текущие и капитальные статьи расходов. На ее основе составляются сметы бюджетных учреждений.

4. Ведомственная классификация расходов федерального бюджета представляет собой группировку расходов, отражающую распределение бюджетных средств по главным распорядителям средств федерального бюджета.

Ведомственная классификация расходов бюджетов субъектов РФ является группировкой расходов бюджетов субъектов РФ и отражает распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств бюджетов субъектов РФ по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов, группам расходов, предметным статьям, подстатьям и элементам расходов экономической классификации расходов бюджетов.

Ведомственная классификация расходов местных бюджетов представляет собой группировку расходов местных бюджетов и отражает распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств местных бюджетов по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов, группам расходов, предметным статьям, подстатьям и элементам расходов экономической классификации расходов бюджетов.

Перечни главных распорядителей средств бюджетов субъектов РФ и распорядителей средств местных бюджетов утверждаются соответственно органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления.

5. Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов является группировкой заемных средств, привлекаемых Российской Федерацией, субъектами РФ и органами местного самоуправления для покрытия дефицитов соответствующих бюджетов.

Классификация источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов РФ включает следующие статьи:

- финансирование дефицита бюджета за счет кредита Центрального банка РФ и изменения остатков средств бюджета;

- государственные ценные бумаги;
- бюджетные ссуды, полученные от государственных внебюджетных фондов;
- бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней;
- прочие источники внутреннего финансирования.

Классификация источников внешнего финансирования дефицита включает статьи, относящиеся только к федеральному бюджету:

- кредиты международных финансовых организаций;
- кредиты правительств иностранных государств, предоставленные РФ;
- кредиты иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные РФ;
- изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в иностранной валюте;
- прочее внешнее финансирование.

6. Классификация видов государственного долга состоит из классификации видов государственных внутренних долгов РФ и классификации видов государственных внешних долгов РФ.

Классификация видов государственных внутренних долгов РФ включает в себя:

- Целевой заем 1990 года;
- Целевые вклады и чеки на автомобили;
- Государственный внутренний заем Российской Федерации 1991 г.;
- Российский внутренний выигрышный заем 1992 года;
- Государственные краткосрочные бескупонные облигации (ГКО);
- Задолженность по централизованным кредитам и начисленным процентам организаций агропромышленного комплекса и организаций, осуществляющих завоз продукции в районы Крайнего Севера, переоформленная в вексель Министерства финансов Российской;
- Государственные гарантии;
- Облигации федерального займа с переменным купонным доходом (ОФЗ-ПК);
- Облигации федерального займа с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД);
- Индексация вкладов населения;
- Облигации государственных нерыночных займов (ОГНЗ);
- Облигации федерального займа с фиксированным купонным доходом (ОФЗ-ФК);
- Кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени РФ;
- Кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени субъекта РФ;
- Государственные ценные бумаги субъектов РФ;
- Государственные гарантии, предоставленные субъектами РФ;

- Задолженность третьих лиц, переоформленная в государственный долг субъекта РФ;
 - Кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени муниципального образования;
 - Муниципальные ценные бумаги;
 - Муниципальные гарантии;
 - Задолженность третьих лиц, переоформленная в муниципальный долг;
 - Прочие государственные ценные бумаги РФ;
 - Государственные сберегательные облигации (ГСО);
 - Облигации федерального займа с амортизацией долга (ОФЗ-АД)
- Классификация видов государственных внешних долгов РФ включает в себя:

Государственный внешний долг РФ (включая обязательства бывшего СССР, принятые РФ):

- по кредитам правительств иностранных государств, полученным федеральным бюджетом;
- по кредитам иностранных коммерческих банков и фирм;
- по кредитам международных финансовых организаций;
- государственные ценные бумаги РФ;
- по кредитам Внешэкономбанка, предоставленным Министерству финансов РФ за счет средств Центрального банка РФ;
- государственные гарантии в иностранной валюте.

Внешний долг субъекта РФ:

- по кредитам иностранных коммерческих банков и фирм;
- по кредитам международных финансовых организаций;
- государственные ценные бумаги субъектов РФ, указанные в иностранной валюте.

Внешний долг перед Российской Федерацией:

- правительств иностранных государств;
- иностранных коммерческих банков и фирм.

Бюджетная классификация в части классификации доходов бюджетов, функциональной классификации расходов бюджетов, экономической классификации расходов бюджетов, классификации источников финансирования дефицитов бюджетов и классификация внутренних и внешних видов государственных долгов едина для бюджетов всех уровней бюджетной системы и утверждается федеральным законом.

Законодательные или представительные органы субъектов РФ и органы местного самоуправления могут производить дальнейшую детализацию объектов бюджетной классификации в части целевых статей и видов расходов, не нарушая общих принципов построения и единства бюджетной классификации РФ.

В бюджетной классификации приводится также перечень прямых получателей средств из федерального бюджета. Она включает целевые статьи расходов федерального бюджета, виды расходов федерального бюджета.

Бюджетная классификация утверждается в форме закона, в который вносятся изменения и дополнения одновременно с принятием закона о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год. Совершенствование бюджетной классификации позволит повысить эффективность мобилизации и использования бюджетных средств, обеспечить прозрачность бюджетов всех уровней и оптимизировать учетную политику.

Бюджетная классификация по состоянию на 1 января 2007 года приведена в Приложении 1, 2 и 3.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятию «бюджетное устройство».
2. Чем определяется бюджетное устройство страны?
3. Что такое консолидированный бюджет РФ и консолидированный бюджет субъектов РФ, и какова их роль в бюджетном процессе?
4. Назовите основные принципы построения бюджетной системы РФ?
5. Что такое бюджетный федерализм? Назовите основные модели бюджетного федерализма.
6. Что следует понимать под вертикальным и горизонтальным выравниванием бюджетов? Какие механизмы используются в процессе вертикального выравнивания?
7. Из чего состоит бюджетное законодательство?
8. Дайте определение понятию «бюджетная классификация» и назовите основные ее составляющие.

6. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС

Бюджетный процесс – это регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением.

Бюджетный процесс включает четыре стадии бюджетной деятельности:

- составление проектов бюджетов;
- рассмотрение и утверждение бюджетов;
- исполнение бюджетов;
- составление отчетов об исполнении бюджетов и их утверждение.

6.1. Участники бюджетного процесса

В соответствии с бюджетным законодательством в систему органов, обладающих бюджетными полномочиями, входят:

- финансовые органы, структура которых определяется указом Президента РФ;
- органы денежно-кредитного регулирования (Банк России);
- органы государственного (муниципального) контроля (Счетная палата РФ; контрольные и финансовые органы исполнительной власти; контрольные органы законодательных органов субъектов РФ и представительных органов местного самоуправления).

Каждый орган имеет собственные задачи и действует в пределах закрепленных за ним полномочий.

Участниками бюджетного процесса являются:

1. Президент Российской Федерации, который представляет ежегодное бюджетное послание, утверждает бюджет и контролирует его исполнение.

2. Органы законодательной (представительной) власти, которые рассматривают и утверждают бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль за исполнением бюджетов, формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением бюджетов. На федеральном уровне такими органами выступают: Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания РФ.

3. Органы исполнительной власти (высшие должностные лица субъектов РФ, главы местного самоуправления, финансовые органы, органы, осуществляющие сбор доходов бюджетов, и другие уполномоченные ли-

ца) – составляют проект бюджета; вносят его на рассмотрение и утверждение законодательного (представительного) органа; осуществляют исполнение бюджета, в том числе сбор доходов, управление государственным долгом, ведомственный контроль за исполнением бюджета; предоставляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов власти.

4. Органы денежно-кредитного регулирования – Банк России и кредитные организации, осуществляющие операции со средствами бюджетов. Банк России совместно с Правительством РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики; обслуживает счета бюджетов; осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам РФ.

5. Органы государственного и муниципального финансового контроля – контролируют исполнение соответствующих бюджетов; проводят экспертизы проектов бюджетов, федеральных и региональных целевых программ и иных нормативных актов бюджетного законодательства РФ, субъектов РФ, актов органов местного самоуправления. Они осуществляют предварительный, текущий и последующий контроль за исполнением бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

6. Главные распорядители бюджетных средств – органы государственной власти РФ, имеющие право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств. Главный распорядитель бюджетных средств: определяет задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг для подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств; утверждает сметы доходов и расходов подведомственных учреждений; составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств; осуществляет контроль получателей бюджетных средств в части обеспечения целевого использования бюджетных средств, своевременного их возврата, предоставления отчетности, выполнения заданий по предоставлению государственных или муниципальных услуг.

7. Распорядитель бюджетных средств – орган государственной власти или орган местного самоуправления, имеющий право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств. Он составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным получателям бюджетных средств и направляет их в орган, исполняющий бюджет. Распорядитель бюджетных средств утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений; осуществляет контроль за их использованием.

8. Бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия.

6.2. Составление проектов бюджетов

Первый этап бюджетного процесса – составление проектов бюджетов. Он начинается с бюджетного послания Президента РФ, которое включает:

1. основные показатели социально-экономического развития РФ на планируемый год и среднесрочную перспективу;
2. сводный финансовый баланс в целом по территории РФ;
3. оценку результатов исполнения федерального и консолидированного бюджетов за предыдущий год и истекший период, предшествующий планируемому;
4. основные направления бюджетной и налоговой политики;
5. показатели консолидированного бюджета;
6. другие показатели, характеризующие стратегию и объемы федерального бюджета на очередной год.

Послание Президента носит в основном информационный характер. Но вместе с тем оно имеет очень большое значение, так как считается, что одновременно с бюджетным посланием Президент представляет концепцию социально-экономического развития и гарантирует ее выполнение. Бюджетное послание Президента РФ направляется Федеральному Собранию РФ не позднее марта года, предшествующего очередному финансовому году.

Составление проектов бюджетов – исключительная прерогатива Правительства РФ, соответствующих органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Непосредственно составлением проекта федерального бюджета занимается Министерство финансов РФ. В субъектах Федерации эту работу выполняют финансовые органы субъектов Федерации, а в муниципальных образованиях – финансовые органы муниципалитетов. Составление проекта федерального бюджета начинается не позднее, чем за 10 месяцев до начала очередного финансового года.

Составление бюджета опирается на:

1. бюджетное послание Президента РФ;
2. прогноз социально-экономического развития соответствующей территории на очередной финансовый год;
3. основные направления бюджетной и налоговой политики соответствующих территорий на очередной финансовый год;
4. прогноз сводного финансового баланса по соответствующей территории на очередной финансовый год;
5. план развития государственного или муниципального сектора экономики соответствующей территории на очередной финансовый год.

При составлении проектов бюджетов финансовые органы должны располагать, как минимум, следующими сведениями:

- действующее на момент начала разработки проекта бюджета налоговое законодательство;
- предполагаемый объем финансовой помощи, предоставляемый из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- виды и объем расходов, передаваемые с одного уровня бюджетной системы РФ на другой;
- нормативы финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг.

Важная роль при составлении проектов бюджетов принадлежит прогнозу социально-экономического развития территории.

В России в соответствии с Федеральным законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ» № 115-ФЗ от 20 июля 1995 года прогнозы социально-экономического развития разрабатываются на долго-, средне- и краткосрочную перспективу. Прогноз социально-экономического развития на долгосрочную перспективу разрабатывается, как правило, на 10 и более лет. Это в основном прогнозы тенденций развития НТП и соответствующих изменений, которые они могут вызвать в различных сферах хозяйства. Прогноз на среднесрочную перспективу разрабатывается на период от 3 до 5 лет. Он ежегодно корректируется и включает не только расчет основных макроэкономических показателей, но и формулировку основных стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития на среднесрочную перспективу. Прогноз социально-экономического развития на краткосрочную перспективу разрабатывается ежегодно. Именно он лежит в основе составления проекта федерального бюджета и является важным документом, подтверждающим реалистичность будущего бюджета.

Краткосрочный прогноз разрабатывается на основе данных социально-экономического развития страны за последний отчетный период, прогноза социально-экономического развития РФ до конца базового года и тенденций развития экономики и социальной сферы на планируемый финансовый год. Он включает следующие разделы: основные показатели социально-экономического развития России и субъектов РФ; социальное развитие; развитие науки; формирование и расходование средств внебюджетных целевых фондов; платежный баланс; развитие фондового рынка; консолидированный бюджет; динамика производства и потребления и др.

Одновременно с проектом федерального бюджета Минфин РФ разрабатывает перспективный финансовый план, который содержит данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных заимствований и финансированию ос-

новых расходов бюджета. Перспективный финансовый план разрабатывается на три года, из которых: первый год – это год, на который составляется бюджет; следующие два года – период, на протяжении которого прослеживаются реальные результаты заявленной экономической политики. Основу перспективного финансового плана составляет среднесрочный прогноз социально-экономического развития РФ. Перспективный финансовый план составляется по укрупненным показателям бюджетной классификации и ежегодно корректируется с учетом показателей уточненного среднесрочного прогноза социально-экономического развития РФ.

При составлении проекта федерального бюджета составляется также баланс финансовых ресурсов. Он представляет собой баланс всех доходов и расходов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов на определенной территории. Баланс финансовых ресурсов составляется на основе отчетного баланса финансовых ресурсов за предыдущий год в соответствии с прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории. Баланс финансовых ресурсов имеет большое значение при определении потребностей в финансовых ресурсах отдельных территорий и используется при определении общего размера ФФПР, а также порядка его распределения.

Одновременно с проектом федерального бюджета разрабатываются также:

- план развития государственного сектора;
- перечень долгосрочных целевых программ.

План развития государственного сектора экономики включает: перечень и сводный план финансово-хозяйственной деятельности федеральных казенных и унитарных предприятий; программу приватизации государственного имущества и приобретения имущества в государственную собственность; сведения о предельной штатной численности государственных служащих и военнослужащих по главным распорядителям бюджетных средств.

Долгосрочные целевые программы разрабатываются в соответствии с прогнозом социально-экономического развития РФ и прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории. Они определяются приоритетами, заданными в этих прогнозах, и подлежат финансированию из федерального бюджета.

В целом работа по составлению проекта федерального бюджета исполнительным органом власти должна быть завершена к 15 июля. В проекте Закона о бюджете должны содержаться следующие основные характеристики бюджета:

1. *Общий объем доходов бюджета* – прогнозируемые доходы бюджета по статьям доходов бюджетной классификации, а также нормативы отчислений от собственных доходов бюджета, передаваемых бюджетам других уровней.

2. *Общий объем расходов* – расходы бюджета по статьям расходов бюджетной классификации; общий объем капитальных и текущих расходов; расходы и доходы целевых бюджетных фондов; объемы финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы РФ; распределение бюджетных ассигнований по главным получателям бюджетных средств и др.

3. *Дефицит бюджета* – общий размер дефицита (профицита); источники финансирования дефицита бюджета за счет внутренних заимствований; верхний предел государственного долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом; верхний предел государственного внешнего долга РФ по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом; предел государственных внешних заимствований РФ; пределы предоставления государственных гарантий третьим лицам на привлечение внутренних и внешних заимствований; пределы предоставления РФ государственным кредитов иностранным государствам и их юридическим лицам, а также международным организациям.

С 15 июля по 15 августа года, предшествующего очередному финансовому году, Правительство РФ рассматривает прогноз социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год и уточненные параметры прогноза социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу, проект федерального бюджета, проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов, перспективный финансовый план и другие документы. Правительство утверждает проект федерального бюджета и вносит его до 15 августа на рассмотрение в Государственную Думу.

Одновременно с проектом федерального бюджета на очередной финансовый год Правительство РФ предоставляет следующие документы:

- предварительные итоги социально-экономического развития РФ за истекший период текущего года;
- прогноз социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год;
- основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год;
- план развития государственного и муниципального секторов экономики;
- прогноз Сводного финансового баланса по территории, РФ на очередной финансовый год;
- основные принципы и расчеты по взаимоотношениям федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ в очередном финансовом году;
- проект федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета на очередной финансовый год;

- проект федеральной адресной инвестиционной программы на очередной финансовый год;
- проект программы приватизации государственных и муниципальных предприятий на очередной финансовый год;
- расчеты по статьям классификации доходов федерального бюджета, разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ и дефициту федерального бюджета на очередной финансовый год;
- международные договоры РФ, вступившие в силу для РФ и содержащие ее финансовые обязательства на очередной финансовый год, включая нератифицированные международные договоры РФ о государственных внешних заимствованиях и государственных кредитах;
- проект программы государственных внешних заимствований РФ и предоставления государственных кредитов РФ иностранным государствам на очередной финансовый год;
- проект структуры государственного внешнего долга РФ по видам задолженности и с разбивкой по отдельным государствам в очередном финансовом году;
- проект структуры государственного внутреннего долга РФ и проект программы внутренних заимствований, предусмотренных на очередной финансовый год для покрытия дефицита федерального бюджета;
- проект программ предоставления гарантий Правительства РФ на очередной финансовый год и отчет о предоставлении гарантий за истекший период финансового года;
- проект федеральных законов о приостановлении действия или об отмене федеральных законов, реализация которых требует осуществления расходов, не предусмотренных федеральным бюджетом на очередной финансовый год.

Одновременно с проектом Федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Правительство РФ вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов: о внесении изменений и дополнений в законодательные акты РФ о налогах и сборах; о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ и тарифах Страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на очередной финансовый год.

Кроме того, до 1 октября текущего года Банк России должен представить в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год, а правительство оценку ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий финансовый год и консолидированного бюджета РФ за отчетный финансовый год; проект программы предоставления средств федерального бюджета на очередной финансовый год на воз-

вратной основе по каждому виду расходов и отчет о предоставлении средств федерального бюджета на возвратной основе за отчетный финансовый год и истекший период текущего финансового года; предложения по расходам на содержание Вооруженных сил РФ.

Исходными макроэкономическими показателями для составления проекта бюджета являются:

- объем валового внутреннего продукта на очередной финансовый год и темп роста валового внутреннего продукта в очередном финансовом году;
- уровень инфляции (темп роста цен) (декабрь очередного финансового года к декабрю текущего года).

6.3. Рассмотрение и утверждение федерального бюджета

Следующая стадия бюджетного процесса – рассмотрение и утверждение федерального бюджета. Проект федерального бюджета на очередной финансовый год вносится в Государственную Думу и одновременно Президенту РФ не позднее 26 августа текущего года.

В течение суток со дня внесения проекта федерального бюджета в Государственную Думу Совет Государственной Думы направляет его в комитет по бюджету для подготовки заключения о соответствии представленных документов и материалов установленным требованиям. Если такого соответствия нет, то проект бюджета подлежит возврату Правительству РФ, которое в течение 10 дней должно его доработать и представить в Государственную Думу.

В Государственной Думе проект федерального бюджета рассматривается в четырех чтениях.

В первом чтении, которое длится 30 дней, Государственная Дума обсуждает и принимает (или не принимает) общие Показатели федерального бюджета: общий размер доходов, расходов, дефицит. Предметом обсуждения является также прогноз социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год и общая концепция федерального бюджета, включающая основные направления бюджетной и налоговой политики; основные принципы и расчеты во взаимоотношениях федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ; пределы внешних заимствований.

Обсуждая прогноз социально-экономического развития, Государственная Дума тем самым соглашается или нет с общими прогнозными оценками доходов федерального бюджета на очередной финансовый год. Она может поставить под сомнение реалистичность прогноза, например занижение Правительством реальных показателей роста ВВП, или усомниться в правильности выбранной налоговой политики. По-

этому, по существу, первое чтение – это оценка Государственной Думой проделанной Правительством РФ работы и одобрение, или нет проводимой ею экономической политики. Вот почему первое чтение является таким важным.

Если Государственная Дума не принимает проект бюджета в первом чтении, то она может:

- передать законопроект о федеральном бюджете в согласительную комиссию, которая формируется из представителей Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства и которая обязана в течение 10 дней представить согласованный вариант;
- вернуть законопроект в Правительство РФ, которое в течение 20 дней обязано доработать проект бюджета и представить его на рассмотрение в Государственную Думу.

Если Государственная Дума не принимает решения по основным характеристикам федерального бюджета по итогам работы согласительной комиссии или дополнительной работы Правительства РФ, то проект федерального бюджета считается повторно отклоненным в первом чтении.

При повторном отклонении в первом чтении проекта бюджета Государственная Дума не имеет права повторно направлять его в согласительную комиссию или возвращать Правительству. Повторное отклонение проекта федерального бюджета равносильно постановке вопроса о доверии Правительству РФ и его роспуске.

Если Государственная Дума принимает проект федерального бюджета в первом чтении, то это означает, что основные показатели бюджета: общие размеры доходов и расходов, а также размер дефицита федерального бюджета приняты и не могут быть изменены в последующих чтениях.

Уже до первого чтения Государственная Дума должна принять изменения и дополнения в законодательные акты РФ о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на очередной финансовый год.

Во втором чтении Государственная Дума рассматривает и утверждает расходы федерального бюджета по разделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ, а также размер Фонда финансовой поддержки субъектов РФ. До второго чтения Государственная Дума должна принять федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов, о повышении минимального размера пенсии, о порядке индексации и перерасчете государственных пенсий, о повышении минимального размера оплаты труда.

Государственная Дума рассматривает проект бюджета во втором чтении в течение 15 дней со дня его принятия в первом чтении. В основном всей работой по сбору и обобщению поправок занимается Ко-

митет по бюджету, который и готовит окончательный проект бюджета ко второму чтению. Если Государственная Дума при рассмотрении во втором чтении проекта бюджета не поддерживает предложения Комитета по бюджету, она может рассмотреть альтернативные варианты бюджета.

Если Государственная Дума отклоняет во втором чтении проект федерального бюджета, она передает указанный законопроект в согласительную комиссию.

В третьем чтении, которое длится в течение 25 дней со дня принятия проекта бюджета во втором чтении, Государственная Дума рассматривает и утверждает расходы федерального бюджета по подразделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ и главным распорядителям средств федерального бюджета по всем четырем уровням функциональной классификации расходов бюджетов РФ. Она также рассматривает и утверждает распределение средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ по субъектам РФ, основные показатели государственного оборонного заказа, расходы федерального бюджета на финансирование федеральных целевых программ, Федеральной адресной инвестиционной программы на очередной финансовый год, государственной программы вооружения на очередной финансовый год в пределах расходов, утвержденных во втором чтении по разделам федерального бюджета. Рассматриваются и утверждаются также программа гарантий Правительства РФ на очередной финансовый год, программа предоставления средств федерального бюджета на возвратной основе по каждому виду расходов, программа государственных внешних заимствований РФ на очередной финансовый год, программа государственных внутренних заимствований РФ, программа предоставления РФ государственных кредитов иностранным государствам на очередной финансовый год, перечень законодательных актов (статей, отдельных пунктов статей, подпунктов, абзацев), действие которых отменяется или приостанавливается на очередной финансовый год в связи с тем, что бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию.

При подготовке рассмотрения бюджета в третьем чтении субъекты законодательной инициативы направляют свои поправки по предмету третьего чтения в Комитет по бюджету. В течение 10 дней Комитет по бюджету проводит экспертизу представленных поправок, готовит сводные таблицы поправок и направляет их в соответствующие профильные комитеты. Дальнейшему рассмотрению подлежат исключительно поправки, прошедшие экспертизу в Комитете по бюджету и Правительстве РФ. Решения, по которым результаты голосования Комитета по бюджету и профильного комитета совпадают, считаются согласованными. Поправки, по которым у Комитета по бюджету и профильного комитета имеются разногласия, в обязательном порядке выносятся на рассмотрение Государственной Думы.

При этом общая сумма ассигнований по каждому разделу функциональной классификации расходов бюджетов РФ с учетом принятых поправок не должна превышать сумму расходов по соответствующему разделу, утвержденному во втором чтении проекта Федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

В четвертом чтении проект федерального бюджета принимается в целом. Внесение в него поправок не допускается. Четвертое чтение длится 15 дней.

Принятый Государственной Думой Федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год в течение пяти дней со дня принятия передается на рассмотрение Совета Федерации.

Совет Федерации рассматривает в целом Федеральный закон о бюджете на очередной финансовый год в течение 14 дней со дня его представления Государственной Думой. В случае отклонения федерального бюджета Советом Федерации он передается в согласительную комиссию, которая в течение 10 дней выносит на повторное рассмотрение Государственной Думы согласованный Федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Государственная Дума повторно рассматривает федеральный бюджет только в одном чтении. Если Государственная Дума не согласна с решением Совета Федерации, то Федеральный закон о федеральном бюджете считается принятым, если при повторном голосовании в Государственной Думе за него проголосовало не менее 2/3 общего числа депутатов Государственной Думы.

Одобренный Советом Федерации Федеральный закон о бюджете в течение пяти дней со дня одобрения направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. Если Президент РФ отклоняет федеральный бюджет, то он передается в согласительную комиссию, куда включается также представитель Президента РФ.

Если до 15 декабря текущего года Федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год не принят или по другим причинам не вступил в силу до 1 января, то орган, исполняющий бюджет, правомочен выделять средства, но не более 1/4 ассигнований предыдущего года в расчете на квартал или не более 1/12 в расчете на месяц. Если закон о бюджете не вступил в силу через три месяца после начала финансового года, то орган, исполняющий бюджет, не имеет права: предоставлять бюджетные средства на инвестиционные цели; выделять бюджетные средства на возвратной основе; предоставлять субвенции негосударственным юридическим лицам; осуществлять, заимствования в размере более 1/8 объема заимствований предыдущего финансового года в расчете на квартал; формировать резервные фонды органов исполнительной власти и осуществлять расходы из этих фондов.

6.4. Исполнение бюджета

Следующим этапом бюджетного процесса является процесс исполнения бюджета и составление отчета об исполнении бюджета. Он начинается после утверждения бюджета законодательными органами власти. Эта стадия имеет своей целью выполнение доходных и расходных частей бюджета. Таким образом, исполнение бюджета заключается в обеспечении полного и своевременного поступления предусмотренных бюджетом доходов и в финансировании соответствующих мероприятий.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ в России устанавливается казначейское исполнение бюджетов. В отношении федерального бюджета это означает, что исполнение федерального бюджета осуществляется на основе отражения всех операций и средств федерального бюджета в системе балансовых счетов Федерального казначейства. Именно Федеральному казначейству принадлежит исключительное право на открытие и закрытие счетов федерального бюджета, а также определение их режима. Единый счет Федерального казначейства находится в Банке России.

При казначейском исполнении федерального бюджета регистрация поступлений, регулирование объемов и сроков принятия бюджетных обязательств, совершение разрешительной надписи на право осуществления расходов в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств, осуществление платежей от имени получателей средств федерального бюджета возлагаются на Федеральное казначейство.

Главное управление Федерального казначейства Министерства финансов РФ:

- организует бюджетное и финансовое исполнение федерального бюджета исходя из принципа единства кассы;
- доводит до территориальных органов федерального казначейства размеры ассигнований из федерального бюджета по обслуживаемым этими органами территорий РФ;
- ведет сводный реестр распорядителей средств федерального бюджета;
- организует распределение в установленных размерах доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ, а также передачу в местные бюджеты отчислений от поступлений по государственным налогам и доходам;
- организует и осуществляет краткосрочное прогнозирование и кассовое планирование средств федерального бюджета;
- представляет высшим органам управления РФ отчетность о финансовых операциях Правительства РФ, результатах исполнения федерального бюджета и состоянии бюджетной системы РФ.

Составной частью исполнения бюджета является кассовое исполнение бюджета, осуществление которого возложено на банковскую систе-

му. При этом действует принцип *единства кассы*. В соответствии с этим принципом зачисление поступающих доходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета проводится на единый счет бюджета, с которого осуществляются также и все расходы. Таким образом, кассовое исполнение бюджетов в соответствии с принципом единства кассы означает, что все доходы каждого бюджета концентрируются в одном кассовом учреждении, исполняющем данный бюджет. Из этого же кассового учреждения осуществляется и выдача денежных средств всем организациям, которые финансируются изданного бюджета.

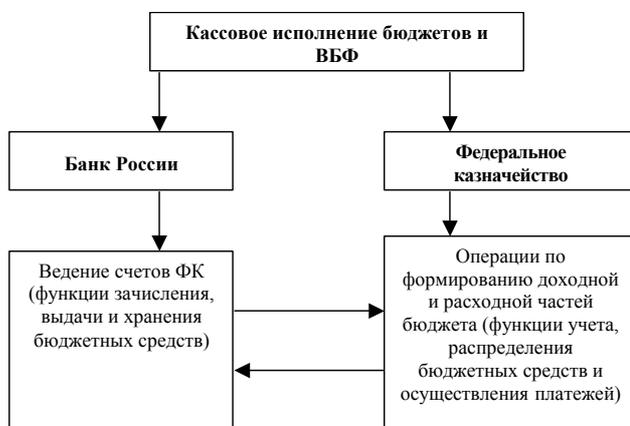


Рис. 6.1. Кассовое исполнение бюджета в РФ

Одновременно с утверждением бюджета на очередной финансовый год устанавливается размер оборотной кассовой наличности на начало следующего бюджетного года. Это своего рода резерв, предназначенный для финансирования временных кассовых разрывов, возникающих в результате того, что поступление доходов в бюджет и осуществление расходов могут не совпадать во времени. В течение года оборотная кассовая наличность должна быть израсходована на финансирование временных кассовых разрывов. Однако она должна быть обязательно восстановлена к началу нового финансового года в утвержденной сумме.

Исполнение бюджета возложено на исполнительные органы власти, которые являются распорядителями бюджетных средств. В свою очередь, все распорядители бюджетных средств подразделяются на главных (главные кассиры) распорядителей бюджетных средств и распорядителей бюджетных средств.

Главный распорядитель средств федерального бюджета – орган государственной власти РФ, имеющий право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получате-

лям бюджетных средств, определенной ведомственной классификацией расходов федерального бюджета. Главный распорядитель бюджетных средств может быть уполномочен Правительством РФ представлять сторону Государства в договорах о предоставлении бюджетных средств на возвратной основе, государственных или муниципальных гарантий, бюджетных инвестиций. Он определяет также задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг с учетом нормативов финансовых затрат; утверждает сметы расходов и доходов подведомственных бюджетных учреждений; составляет бюджетную роспись; определяет лимиты бюджетных обязательств; осуществляет контроль получателей бюджетных средств.

Распорядитель бюджетных средств – орган государственной власти или орган местного самоуправления, имеющий право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств. Он составляет бюджетную роспись по подведомственным получателям бюджетных средств; определяет задания на предоставление услуг; утверждает сметы расходов и доходов; осуществляет контроль за использованием подведомственными получателями бюджетных средств.

Исполнение бюджета может осуществляться как по доходам, так и по расходам.

Исполнение бюджетов по доходам предусматривает:

- перечисление и зачисление доходов на единый счет бюджета;
- распределение в, соответствии с утвержденным бюджетом регулирующих доходов;
- возврат излишне уплаченных в бюджет сумм доходов;
- учет доходов бюджета и составление отчетности о доходах соответствующего бюджета.

Бюджеты по расходам исполняются в пределах наличия бюджетных средств на едином счете бюджета и в соответствии со следующими обязательными последовательно осуществляемыми процедурами санкционирования и финансирования:

1. составление и утверждение бюджетной росписи;
2. утверждение и доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях до распорядителей и получателей бюджетных средств, а также утверждение смет доходов и расходов распорядителям бюджетных средств и бюджетным учреждениям;
3. утверждение и доведение уведомлений о лимитах бюджетных обязательств до распорядителей и получателей бюджетных средств;
4. принятие денежных обязательств получателями бюджетных средств;
5. подтверждение и выверка исполнения денежных обязательств.

Основным документом, на базе которого осуществляется оперативное исполнение бюджетов, является бюджетная роспись. Бюджетная роспись составляется главным распорядителем бюджетных средств на осно-

ве утвержденного бюджета в соответствии с функциональной и экономической классификацией расходов бюджета. Она составляется в течение 10 дней со дня утверждения бюджета по распорядителям и получателям бюджетных средств, с поквартальной разбивкой. Бюджетная роспись представляет собой оперативный план распределения расходов бюджета по подразделениям бюджетной классификации (разделам, параграфам, главам, статьям), содержит сроки поступления налогов и других платежей.

На основании бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств орган, ответственный за составление проекта соответствующего бюджета, составляет сводную бюджетную роспись в течение 15 дней после утверждения бюджета. Сводная бюджетная роспись утверждается руководителем указанного органа в установленном порядке и не позднее 17 дней после утверждения бюджета направляется в орган, исполняющий бюджет. Одновременно сводная бюджетная роспись направляется для сведения в соответствующие представительные и контрольные органы.

Сводная роспись федерального бюджета составляется Министерством финансов РФ и утверждается министром финансов РФ.

В течение 10 дней со дня утверждения сводной бюджетной росписи орган, исполняющий бюджет, доводит в форме уведомлений показатели указанной росписи до всех нижестоящих распорядителей и получателей бюджетных средств. *Получатель бюджетных средств* – это бюджетное учреждение или иная организация, имеющая право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год.

В течение 10 дней со дня получения уведомления о бюджетных ассигнованиях бюджетное учреждение обязано составить и представить на утверждение вышестоящего распорядителя смету доходов и расходов по установленной форме. В течение пяти дней со дня представления указанной сметы распорядитель бюджетных средств утверждает эту смету.

В процессе исполнения бюджета важное значение принадлежит утверждению лимитов бюджетных обязательств, которые представляют собой объем бюджетных обязательств, определяемый и утверждаемый для распорядителя и получателя бюджетных средств органом, исполняющим бюджет, на период, не превышающий три месяца. Лимиты бюджетных обязательств доводятся не позднее, чем за пять дней до начала периода их действия. Изменение лимита бюджетных обязательств возможно только в случае изменения бюджетных ассигнований или блокировки расходов.

Получатели бюджетных средств принимают на себя бюджетные обязательства, а орган, исполняющий бюджет, осуществляет процедуру

подтверждения исполнения денежных обязательств и не позднее трех дней с момента представления платежных документов совершает разрешительную надпись.

Орган, исполняющий бюджет, может отказаться подтвердить принятые бюджетные обязательства исключительно в следующих случаях:

- при несоответствии принятых денежных обязательств требованиям Бюджетного кодекса РФ;
- при несоответствии принятых денежных обязательств закону (решению) о бюджете, доведенным бюджетным ассигнованиям и лимитам бюджетных обязательств;
- при несоответствии принятых бюджетных обязательств утвержденной смете доходов и расходов бюджетного учреждения;
- при блокировке расходов.

Блокировка расходов бюджета – это сокращение лимитов бюджетных обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями либо отказ в подтверждении принятых бюджетных обязательств, если бюджетные ассигнования в соответствии с законом о бюджете выделялись главному распорядителю бюджетных средств (субъект РФ, муниципальное образование или другой получатель бюджетных средств) на выполнение определенных условий, однако к моменту составления лимитов бюджетных обязательств либо подтверждения принятых бюджетных обязательств эти условия оказались невыполнимыми.

Блокировка расходов может осуществляться на любом этапе исполнения бюджета, в том числе при выявлении органом, исполняющим бюджет, или органом государственного финансового контроля фактов нецелевого использования бюджетных средств.

Главный распорядитель и распорядитель бюджетных средств имеют право перемещать бюджетные ассигнования между получателями бюджетных средств в объеме не более 5% бюджетных ассигнований, доведенных до получателя бюджетных средств.

В случае установления встречных обязательств между бюджетом и получателем бюджетных средств возможно проведение зачета денежных средств (исключительно при условии наличия задолженности получателя бюджетных средств по платежам в бюджет),

Отчет об исполнении бюджетов осуществляется уполномоченным исполнительным органом и может быть оперативным, ежеквартальным, полугодовым и годовым. Отчет направляется в представительный орган и соответствующий контрольный орган, а также в Федеральное казначейство. Годовой отчет об исполнении бюджета подлежит утверждению представительным органом.

Ежегодно не позднее 1 июня текущего года Правительство РФ представляет в Государственную Думу и Счетную палату РФ отчет об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год в форме фе-

дерального закона. Счетная палата РФ проводит проверку отчета об исполнении федерального бюджета в течение 1,5 месяца после представления указанного отчета в Государственную Думу. В свою очередь, Государственная Дума рассматривает отчет об исполнении федерального бюджета в течение 1,5 месяца после получения заключения Счетной палаты РФ. По итогам рассмотрения отчета об исполнении федерального бюджета и заключения Счетной палаты РФ Государственная Дума принимает одно из следующих решений:

- об утверждении отчета об исполнении федерального бюджета;
- об отклонении отчета об исполнении федерального бюджета.

В большинстве стран, в том числе и в России, исполнение бюджета носит непредсказуемый характер. Это обусловлено нестабильностью макроэкономической ситуации и невозможностью точно предсказать объем ВВП, уровень инфляции, количество собираемых налогов и т.п. Поэтому постоянно требуется привязывать исполнение бюджета к меняющимся условиям. Такая привязка осуществляется за счет механизма корректировки расходов бюджетов», который применяется для того, чтобы фактические расходы находились в соответствии с фактическими доходами в целях поддержания макроэкономической стабильности.

Если в процессе исполнения бюджета фактически запланированные расходы не совпадают с доходами, то применяется процедура сокращения расходов бюджета (секвестрование). *Секвестр* – это пропорциональное сокращение расходов бюджета, за исключением защищенных статей (заработная плата, стипендии, медицинские услуги и т.п.), проводимое в случае превышения предельного размера дефицита бюджета. Несмотря на то, что сокращение расходов происходит по всем основным категориям, секвестрование приводит к значительному изменению расходной части. Это связано с тем, что существуют защищенные статьи, расходы по которым не могут быть сокращены ни при каких условиях.

Секвестрование – хотя и необходимое, но весьма болезненное средство, которое имеет целый ряд негативных последствий. Прежде всего, оно порождает неуверенное, в завтрашнем дне и создает ситуацию постоянного финансового стресса. В результате сокращаются долгосрочные инвестиции, растут неплатежи и цены, за счет которых поставщики стремятся компенсировать дополнительные издержки, которые могут возникнуть в результате сокращения расходов бюджета в будущем. Бюджетной организации постоянно приходится пересматривать бюджетный план, сокращать платежи, которые связаны, прежде всего, с закупками необходимого оборудования. Все это создает неуверенность в завтрашнем дне, подрывает доверие к правительству.

Кто и как принимает решение о сокращении утвержденных расходов бюджета, зависит от объема снижения доходов. Если в процессе исполнения бюджета происходит снижение объема поступлений доходов бюджету

та или поступлений доходов из источников финансирования дефицита бюджета, что приводит к неполному финансированию расходов бюджета не более чем на 5%, то руководитель финансового органа (для федерального бюджета – это министр финансов РФ) вправе самостоятельно принять решение о введении режима сокращения расходов бюджета и ввести указанный режим. При этом в решении о введении режима сокращения расходов бюджета должны быть указаны дата, с которой вводится указанный режим, и размеры сокращения расходов бюджета.

Если сокращение доходов бюджетов происходит от 5 до 10%, то такое решение принимает соответственно Правительство РФ, орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления. В их решении должны быть также указаны дата, с которой вводится этот режим, и размеры сокращения расходов бюджета. При этом сокращение расходов бюджета осуществляется в одной и той же пропорции для всех видов расходов бюджета и всех получателей бюджетных средств, а также по всем объектам, включенным в адресную инвестиционную программу.

Если в процессе исполнения бюджета происходит сокращение доходов бюджета или поступлений из источников финансирования дефицита бюджета и, соответственно, снижение расходов бюджета более чем на 10%, орган исполнительной власти представляет органу законодательной власти изменения и дополнения в Закон о бюджете.

Это в полной мере относится и к федеральному бюджету. Если сокращение расходов федерального бюджета происходит более чем на 10%, то Государственная Дума обязана во внеочередном порядке в течение 15 дней принять новый Закон о бюджете в трех чтениях.

Первое чтение проекта Федерального закона о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон о федеральном бюджете должно состояться не позднее чем через два дня со дня его внесения. При этом заслушивается доклад Правительства РФ и Счетной палаты РФ о состоянии поступлений доходов и средств от заимствований в федеральный бюджет. Государственная Дума принимает доклад за основу и утверждает новые основные характеристики федерального бюджета.

Второе чтение должно состояться не позднее чем через пять дней со дня принятия проекта закона в первом чтении. При рассмотрении во втором чтении утверждаются объемы ассигнований по разделам и подразделам функциональной и ведомственной классификаций расходов бюджетов РФ.

Третье чтение проекта Федерального закона о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон о федеральном бюджете должно состояться не позднее чем через три дня со дня его принятия во втором чтении. В третьем чтении указанный законопроект выносится на голосование в целом. Если указанный законопроект не принимается в указанный срок, то Правительство РФ имеет право на пропорциональное сокращение расходов федерального бюджета вплоть до его принятия.

Контрольные вопросы

1. Назовите основных участников бюджетного процесса в РФ.
2. Что такое бюджетный процесс, и какие стадии он включает?
3. Какие основные документы лежат в основе составления проекта федерального бюджета?
4. Какие стадии включает процесс рассмотрения и утверждения федерального бюджета?
5. Что такое процесс исполнения бюджетов? Какова при этом роль главных распорядителей бюджетных средств?
6. Что означает принцип единства кассы в процессе исполнения бюджета?
7. Что такое блокировка расходов бюджета?
8. Кто и когда составляет отчеты об исполнении бюджетов?
9. Что такое секвестрование расходов бюджета?

7. ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ

Доходы бюджета – это часть централизованных финансовых ресурсов государства, формируемая за счет перераспределения части национального дохода и используемая для выполнения государством и органами местного самоуправления своих функций.

Приведенное определение является более узким, чем понятие «доходы государства», поскольку в доходы государства входят помимо бюджетных средств ресурсы внебюджетных фондов, имущество государственного сектора, а также все накопленное богатство, которое принадлежит государству.

Главным источником доходов бюджетов разных уровней ВВП является, прежде всего, такая его часть, как национальный доход. Основным методом перераспределения национального дохода в условиях рыночной экономики являются налоги. С помощью налогов формируется основная часть бюджета – примерно 80-90 % доходов бюджета в разных странах составляют налоги. Когда в экономике спад и государству не хватает финансовых средств для покрытия своих нужд, используется национальное богатство. Но такое бывает нечасто. В случае недостатка собственных финансовых ресурсов государство может использовать такой способ, как займы – внутренние и внешние, которые составляют кредитный источник формирования доходов бюджета. В самых крайних случаях государство может использовать и такой метод, как дополнительная эмиссия денег. Однако этот способ имеет крайне негативные последствия, поэтому государство старается его использовать очень редко.

Выделяют следующие *виды доходов бюджетов*:

- налоговые доходы;
- неналоговые доходы;
- безвозмездные перечисления.

К налоговым доходам также относятся:

- предусмотренные налоговым законодательством РФ федеральные, региональные и местные налоги и сборы;
- пени и штрафы.

К неналоговым относятся доходы:

- от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- от продажи или другого возмездного отчуждения имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- от платных услуг, оказываемых органами государственной власти, местного самоуправления, бюджетными учреждениями;
- полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности;

- в виде финансовой помощи и бюджетных ссуд, полученных от бюджетов других уровней бюджетной системы;
- поступления от внешнеэкономической деятельности;
- другие неналоговые доходы.

7.1. Доходы федерального бюджета

В доходы федерального бюджета зачисляются:

- собственные налоговые доходы федерального бюджета, кроме налоговых доходов, передаваемых в виде регулирующих доходов бюджетам других уровней бюджетной системы;
- полностью собственные неналоговые доходы;
- доходы субъектов РФ, централизуемые в федеральном бюджете для целевого финансирования централизованных мероприятий.

В процессе исполнения федерального бюджета в его доходы могут поступать средства по взаимным расчетам из бюджетов субъектов РФ, другие безвозмездные перечисления.

К налоговым доходам федерального бюджета относятся:

- 1) федеральные налоги и сборы, перечень и ставки которых определяются налоговым законодательством, а пропорции их распределения между бюджетами разных уровней бюджетной системы утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год;
- 2) государственная пошлина в соответствии с действующим законодательством.

Неналоговые доходы федерального бюджета формируются за счет:

- 1) доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности (за исключением доходов от использования имущества, находящегося в оперативном управлении автономных учреждений), доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти РФ;
- 2) части прибыли унитарных предприятий, созданных РФ, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей;
- 3) сборов за выдачу лицензий на осуществление видов деятельности, связанных с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (за исключением сборов за выдачу лицензий, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты);
- 4) прочих лицензионных сборов;
- 5) таможенных пошлин и таможенных;
- 6) платы за использование лесов в части минимального размера арендной платы и минимального размера платы по договору купли-продажи лесных;

- 7) платы за пользование водными объектами;
- 8) платы за пользование водными биологическими ресурсами по межправительственным соглашениям;
- 9) платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- 10) консульских сборов;
- 11) патентных пошлин;
- 12) платежей за предоставление информации о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделок с ним;

В доходах федерального бюджета также учитываются:

- прибыль Банка России;
- доходы от внешнеэкономической деятельности.

Собственные доходы федерального бюджета могут передаваться бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам.

Установление новых видов налогов, их отмена или изменение возможны только путем внесения соответствующих изменений в налоговое законодательство.

Федеральные законы о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство, вступающие в силу с начала очередного финансового года, принимаются до утверждения федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Внесение изменений и дополнений в законодательство о федеральных налогах и сборах, предполагающих их вступление в силу в течение текущего финансового года, возможно только в случае внесения соответствующих изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год.

Федеральные органы исполнительной власти могут предоставлять налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и других обязательных платежей в федеральный бюджет в соответствии с налоговым законодательством в пределах лимитов предоставления налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и других обязательных платежей, определенных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

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

7.2. Доходы бюджетов субъектов РФ

Доходы бюджетов субъектов РФ формируются за счет собственных и регулирующих налоговых доходов, кроме доходов, передаваемых в

порядке регулирования местным бюджетам. В доходы бюджетов субъектов РФ полностью поступают доходы от использования имущества, находящегося в собственности субъектов РФ, и доходы от платных услуг, оказываемых органами государственной власти субъектов РФ, бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти субъектов РФ. Другие неналоговые доходы поступают в бюджеты субъектов РФ в порядке и по нормативам, которые установлены федеральными законами и законами субъектов РФ.

К налоговым доходам бюджетов субъектов РФ относятся:

1) собственные налоговые доходы бюджетов субъектов РФ от региональных налогов и сборов, перечень и ставки которых определяются налоговым законодательством, а пропорции их распределения между бюджетом субъекта РФ и местными бюджетами определяются законом о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год;

2) регулирующие налоговые доходы бюджетов субъектов РФ, поступающие от федеральных налогов и сборов, распределенных к зачислению в бюджеты субъектов РФ по нормативам, определенным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, кроме доходов от федеральных налогов и сборов, передаваемых в порядке бюджетного регулирования местным бюджетам.

Неналоговые доходы бюджетов субъектов РФ формируются за счет:

- части прибыли унитарных предприятий, созданных субъектами Российской Федерации, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджет;

- платы за негативное воздействие на окружающую среду;

- платы за использование лесов в части, превышающей минимальный размер арендной платы и минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений

- сборов за выдачу лицензий на осуществление видов деятельности, связанных с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, выдаваемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- декларационного платежа;

Собственные доходы бюджетов субъектов РФ от региональных налогов и сборов, а также от закрепленных за субъектами РФ федеральных налогов и сборов могут быть переданы местным бюджетам по нормативам, утверждаемым законодательными или представительными органами субъектов РФ на очередной финансовый год.

Законодательные или представительные органы субъектов РФ вводят региональные налоги и сборы, устанавливают размеры ставок по ним и предоставляют налоговые льготы в пределах прав, установленных налоговым законодательством.

Законы субъектов РФ о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство РФ в пределах компетенции субъектов РФ, вступающие в силу с очередного финансового года, принимаются до утверждения законов субъектов РФ о бюджете на очередной финансовый год. Внесение изменений и дополнений в законодательство субъектов РФ о региональных налогах и сборах, предполагающих их вступление в силу в течение текущего финансового года, допускается только в случае внесения соответствующих изменений и дополнений в законы субъектов РФ о бюджете на текущий финансовый год.

Органы исполнительной власти субъектов РФ предоставляют налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджеты субъектов РФ в соответствии с налоговым законодательством РФ в пределах лимитов предоставления налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и других обязательных платежей, определенных законами субъектов РФ о бюджете.

Органы исполнительной власти субъектов РФ предоставляют отсрочки или рассрочки по уплате налогов и других обязательных платежей в бюджеты субъектов РФ в части суммы федерального налога или сбора, поступающей в бюджет субъекта РФ, только при отсутствии задолженности по бюджетным ссудам бюджета субъекта РФ перед федеральным бюджетом и соблюдении предельного размера дефицита бюджета субъекта РФ и размера государственного долга субъекта РФ.

7.3. Доходы местных бюджетов

Доходы местных бюджетов формируются за счет собственных и регулирующих налоговых доходов.

В местные бюджеты полностью поступают доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, и доходы от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления и бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления. Также полностью поступают в местные бюджеты доходы от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности. Другие неналоговые доходы поступают в местные бюджеты в порядке и по нормативам, которые установлены федеральными законами, законами субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления.

К налоговым доходам местных бюджетов относятся:

- собственные налоговые доходы местных бюджетов от местных налогов и сборов;
- регулирующие налоговые доходы, передаваемые местным бюджетам Российской Федерацией и субъектами РФ;

- государственная пошлина, кроме государственной пошлины, зачисляемой в доходы федерального бюджета, – по нормативу 100% по месту нахождения кредитной организации, принявшей платеж.

Неналоговые доходы местных бюджетов формируются за счет:

- доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- доходов от продажи муниципального имущества;
- безвозмездных перечислений;
- штрафов и иных сумм принудительного изъятия;
- части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и других обязательных платежей.

Доходы местных бюджетов могут быть переданы другим местным бюджетам по ставкам или нормативам, определяемым правовыми актами органов местного самоуправления.

Доходы местных бюджетов могут также включать финансовую помощь в различных формах (дотации, субвенции, средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований).

Представительные органы местного самоуправления вводят местные налоги и сборы, устанавливают размеры ставок по ним и предоставляют льготы по их уплате в пределах прав, предоставленных им налоговым законодательством РФ.

Правовые акты органов местного самоуправления о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство РФ в пределах их компетенции, вступающие в силу с начала очередного финансового года, принимаются до утверждения местного бюджета на очередной финансовый год.

Внесение изменений и дополнений в акты о местных налогах и сборах, предполагающих их вступление в силу в течение текущего финансового года, возможно только путем внесения соответствующих изменений и дополнений в решение о местном бюджете на текущий финансовый год.

Органы местного самоуправления предоставляют налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и других обязательных платежей в местные бюджеты в соответствии с налоговым законодательством РФ в пределах лимитов предоставления налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и других обязательных платежей, определенных правовыми актами органов местного самоуправления о бюджете. Они определяют порядок предоставления отсрочек и рассрочек по уплате налогов и других обязательных платежей в части сумм федеральных налогов или сборов, региональных налогов или сборов, поступающих в местные бюджеты, только при отсутствии задолженности по бюджетным ссудам местного бюджета перед бюджетами других уровней бюджетной системы и соблюдении предельного размера дефицита местного бюджета и размера муниципального долга.

7.4. Структура доходов бюджетов различных уровней

Федеральное законодательство предусматривает обязательность финансового обеспечения функций, выполняемых органами государственной власти и органами местного самоуправления через соответствующие бюджеты.

Важный вопрос – концептуальные подходы к разграничению доходов консолидированного бюджета РФ между федеральным уровнем и субъектами Российской Федерации.

В табл. 7.1 представлено распределение доходов консолидированного бюджета РФ между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ в 2005 году.

Таблица 7.1

Распределение доходов консолидированного бюджета РФ между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ в 2005 году.

Статьи доходов	Структура доходов консолидированного бюджета	Доля доходов бюджетов РФ в консолидированном бюджете РФ	
		федеральный бюджет	бюджеты субъектов РФ
1	2	3	4
Доходы – всего	100.00%	63.41%	36.59%
из них:		-	-
налог на прибыль организаций	16.86%	28.33%	71.67%
налог на доходы физических лиц	8.95%	-	100.00%
налоги и взносы на социальные нужды	3.39%	99.85%	0.15%
налог на добавленную стоимость:			
на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации	12.98%	99.99%	0.01%
на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации	5.65%	100.00%	-
акцизы по подакцизным товарам (продукции):			
производимым на территории Российской Федерации	2.99%	37.91%	62.09%
ввозимым на территорию Российской Федерации	0.22%	100.00%	-
налоги на имущество	3.20%	-	100.00%
налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	11.75%	93.94%	6.06%

Окончание табл. 7.1

1	2	3	4
задолженность и перерасчеты по отменным налогам, сборам и иным обязательным платежам	0.54%	22.79%	77.21%
доходы от внешнеэкономической деятельности	21.27%	100.00%	-
доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	2.98%	34.14%	65.86%
платежи при пользовании природными ресурсами	0.92%	79.32%	20.68%
безвозмездные поступления	6.69%	16.37%	83.63%
доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности	0.71%	-	100.00%

Как следует из данных таблицы 63,41 % доходов консолидированного бюджета сосредоточено в федеральном бюджете. Большая часть таких налоговых доходов как налог на прибыль организаций, акцизы по товарам, производимым на территории РФ и налоги на имущество, сосредоточена в бюджетах субъектов РФ. Это объясняется тем, что налоги на имущество не являются федеральными, а по первым двум федеральным налогам устанавливаются нормативы отчислений в бюджеты нижестоящих уровней. Среди неналоговых доходов доходы от внешнеэкономической деятельности полностью зачисляются в федеральный бюджет, а по платежам при пользовании природными ресурсами всего лишь 20,68 % доходов консолидируется в бюджетах субъектов РФ.

В табл. 7.2 и 7.3 и рис. 7.1 и 7.2 рассмотрим состав, структуру и динамику доходов федерального бюджета в 2005-06 годах.

Таблица 7.2

**Динамика доходов федерального бюджета
в 2005–06 годах, в тыс. руб.**

Статьи доходов	2006 год	2005 год	Изменение	
			абсолютное	относительное
1	2	3	4	5
ДОХОДЫ	6 146 278	4 896 534	1 249 744	125.52%
НАЛОГИ НА ПРИБЫЛЬ, ДОХОДЫ	485 682	328 747	156 935	147.74%
Налог на прибыль организаций	485 682	328 747	156 935	147.74%
НАЛОГИ И ВЗНОСЫ НА СОЦИАЛЬНЫЕ НУЖДЫ	310 412	266 159	44 253	116.63%

Продолжение табл. 7.2

1	2	3	4	5
Единый социальный налог, зачисляемый в федеральный бюджет	310 412	266 159	44 253	116.63%
НАЛОГИ НА ТОВАРЫ (РАБОТЫ, УСЛУГИ), РЕАЛИЗУЕМЫЕ НА ТЕРРИТОРИИ РФ	1 049 018	1 162 554	-113 536	90.23%
Налог на добавленную стоимость	958 094	1 073 329	-115 235	89.26%
Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории РФ	90 924	89 225	1 699	101.90%
НАЛОГИ НА ТОВАРЫ, ВВОЗИМЫЕ НА ТЕРРИТОРИЮ РФ	593 028	445 343	147 685	133.16%
Налог на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию	576 391	427 774	148 617	134.74%
Акцизы по подакцизным товарам (продукции), ввозимым на территорию РФ	16 637	17 568	-931	94.70%
НАЛОГИ, СБОРЫ И РЕГУЛЯРНЫЕ ПЛАТЕЖИ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ	1 104 226	830 175	274 051	133.01%
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОШЛИНА, СБОРЫ	25 002	22 518	2 484	111.03%
ЗАДОЛЖЕННОСТЬ И ПЕРЕРАСЧЕТЫ ПО ОТМЕНЕННЫМ НАЛОГАМ, СБОРАМ И ИНЫМ ОБЯЗАТЕЛЬНЫМ ПЛАТЕЖАМ	4 675	-	-	-
ДОХОДЫ ОТ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	2 301 237	1 644 570	656 667	139.93%
ДОХОДЫ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА, НАХОДЯЩЕГОСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ	113 339	81 556	31 783	138.97%
ПЛАТЕЖИ ПРИ ПОЛЬЗОВАНИИ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ	53 502	36 275	17 227	147.49%
ДОХОДЫ ОТ ОКАЗАНИЯ ПЛАТНЫХ УСЛУГ И КОМПЕНСАЦИИ ЗАТРАТ ГОСУДАРСТВА	95 869	64 163	31 706	149.41%
ДОХОДЫ ОТ ПРОДАЖИ МАТЕРИАЛЬНЫХ И НЕМАТЕРИАЛЬНЫХ АКТИВОВ	1 513	1 042	471	145.20%

Окончание табл. 7.2

1	2	3	4	5
АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПЛАТЕЖИ И СБОРЫ	3 252	8 380	-5 128	38.81%
ШТРАФЫ, САНКЦИИ, ВОЗМЕЩЕНИЕ УЩЕРБА	2 736	1 763	973	155.19%
ПРОЧИЕ НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	2 788	3 291	-503	84.72%
БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	24 128	83 222	-59 094	28.99%
Прочие безвозмездные поступления в федеральный бюджет от бюджетов субъектов РФ	24 128	83 222	-59 094	28.99%
Целевые отчисления от всероссийских государственных лотерей	79	-	-	-
ВСЕГО ДОХОДОВ	6 170 485	4 979 757	1 190 728	123.91%

Таблица 7.3

**Структура доходов федерального бюджета
в 2005-06 годах, в тыс. руб.**

Статьи доходов	2006 год	2005 год	Отклонение
1	2	3	4
ДОХОДЫ	100.00%	100.00%	0.00%
НАЛОГИ НА ПРИБЫЛЬ, ДОХОДЫ	7.90%	6.71%	1.19%
Налог на прибыль организаций	7.90%	6.71%	1.19%
НАЛОГИ И ВЗНОСЫ НА СОЦИАЛЬНЫЕ НУЖДЫ	5.05%	5.44%	-0.39%
Единый социальный налог, зачисляемый в федеральный бюджет	5.05%	5.44%	-0.39%
НАЛОГИ НА ТОВАРЫ (РАБОТЫ, УСЛУГИ), РЕАЛИЗУЕМЫЕ НА ТЕРРИТОРИИ РФ	17.07%	23.74%	-6.67%
Налог на добавленную стоимость	15.59%	21.92%	-6.33%
Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории РФ	1.48%	1.82%	-0.34%
НАЛОГИ НА ТОВАРЫ, ВВОЗИМЫЕ НА ТЕРРИТОРИЮ РФ	9.65%	9.10%	0.55%
Налог на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию	9.38%	8.74%	0.64%
Акцизы по подакцизным товарам (продукции), ввозимым на территорию РФ	0.27%	0.36%	-0.09%
НАЛОГИ, СБОРЫ И РЕГУЛЯРНЫЕ ПЛАТЕЖИ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ	17.97%	16.95%	1.01%

Окончание табл. 7.3

1	2	3	4
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОШЛИНА, СБОРЫ	0.41%	0.46%	-0.05%
ЗАДОЛЖЕННОСТЬ И ПЕРЕРАСЧЕТЫ ПО ОТМЕНЕННЫМ НАЛОГАМ, СБОРАМ И ИНЫМ ОБЯЗАТЕЛЬНЫМ ПЛАТЕЖАМ	0.08%	-	-
ДОХОДЫ ОТ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	37.44%	33.59%	3.85%
ДОХОДЫ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА, НАХОДЯЩЕГОСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ	1.84%	1.67%	0.18%
ПЛАТЕЖИ ПРИ ПОЛЬЗОВАНИИ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ	0.87%	0.74%	0.13%
ДОХОДЫ ОТ ОКАЗАНИЯ ПЛАТНЫХ УСЛУГ И КОМПЕНСАЦИИ ЗАТРАТ ГОСУДАРСТВА	1.56%	1.31%	0.25%
ДОХОДЫ ОТ ПРОДАЖИ МАТЕРИАЛЬНЫХ И НЕМАТЕРИАЛЬНЫХ АКТИВОВ	0.02%	0.02%	0.00%
АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПЛАТЕЖИ И СБОРЫ	0.05%	0.17%	-0.12%
ШТРАФЫ, САНКЦИИ, ВОЗМЕЩЕНИЕ УЩЕРБА	0.04%	0.04%	0.01%
ПРОЧИЕ НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	0.05%	0.07%	-0.02%
БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	0.39%	1.70%	-1.31%
Прочие безвозмездные поступления в феде- ральный бюджет от бюджетов субъектов РФ	0.39%	1.70%	-1.31%
Целевые отчисления от всероссийских госу- дарственных лотерей	0.001%	-	-
ВСЕГО ДОХОДОВ	100.39%	101.70%	-1.31%

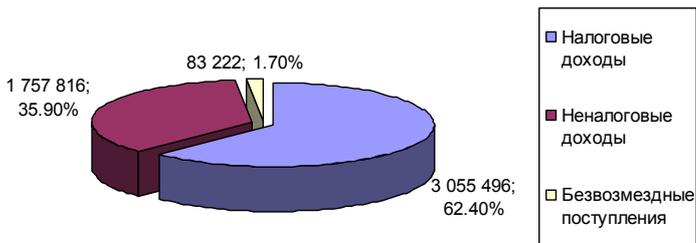


Рис. 7.1. Структура доходов федерального бюджета в 2005 году

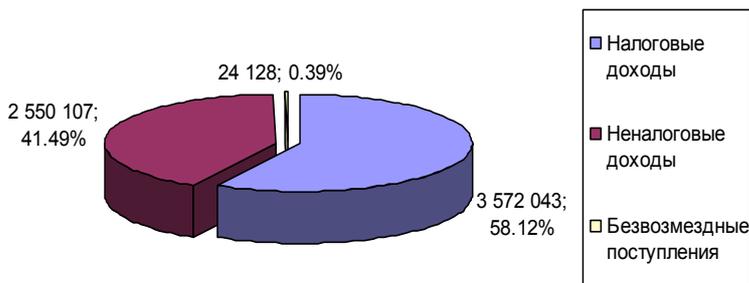


Рис. 7.2. Структура доходов федерального бюджета в 2006 году

Прежде всего, обращает на себя внимание высокий удельный вес налоговых доходов бюджета (58,12% в 2005 году и 62,4% в 2006 году). В 2005 году в их составе определяющее место занимает налог на добавленную стоимость (30,66% доходов федерального бюджета), далее следуют налоги, сборы и платежи за пользование природными ресурсами (16,95%), на третьем месте – налог на прибыль (6,71%). В 2006 году структура налоговых доходов незначительно изменилась: доля налога на добавленную стоимость уменьшилась на 5,69% и составила 24,97%, доля налогов, сборов и платежей за пользование природными ресурсами и налога на прибыль наоборот увеличилась и составила 17,97% и 7,9% соответственно. В структуре неналоговых доходов преобладают поступления от внешнеэкономической деятельности (33,59% в 2005 году и 33,74% в 2006 году).

Анализ динамики доходной части федерального бюджета показывает, что в 2006 году объем доходов увеличился на 23,91%. Наибольшее увеличение произошло по следующим статьям доходов: штрафы, санкции и возмещение ущерба (55,19%), доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства (49,42%), налог на прибыль (47,74%). Уменьшение налоговых поступлений произошло по таким статьям как налоги, на товары, ввозимые на территорию РФ (НДС, акцизы), административные платежи и сборы, прочие неналоговые доходы, безвозмездные поступления.

В табл. 7.4 и 7.5 и рис. 7.3 и 7.4 представлены состав, структура и динамика доходов бюджета субъекта РФ на примере Приморского края в 2005-06 годах.

Таблица 7.4

**Динамика доходов бюджета Приморского края
в 2005-06 годах, в тыс. руб.**

Статьи доходов	2006 год	2005 год	Изменение	
			абсолютное	относительное
1	2	3	4	5
ДОХОДЫ	16 673.44	15 203.78	1 470	109.67%
НАЛОГИ НА ПРИБЫЛЬ, ДОХОДЫ	10 539.17	9 562.62	977	110.21%
Налог на прибыль организаций	3 819.82	3 976.99	-157	96.05%
Налог на доходы физических лиц	6 719.35	5 585.63	1 134	120.30%
НАЛОГИ НА ТОВАРЫ (РАБОТЫ, УСЛУГИ), РЕАЛИЗУЕМЫЕ НА ТЕРРИТОРИИ РФ	1 741.88	1 880.63	-139	92.62%
Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на тер- ритории РФ	1 741.88	1 880.63	-139	92.62%
НАЛОГИ НА СОВОКУПНЫЙ ДОХОД	542.68	455.12	88	119.24%
НАЛОГ НА ИМУЩЕСТВО	2 464.24	1 721.22	743	143.17%
НАЛОГИ, СБОРЫ И РЕГУЛЯРНЫЕ ПЛАТЕЖИ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ	619.47	507.98	111	121.95%
ЗАДОЛЖЕННОСТЬ И ПЕРЕРАСЧЕТЫ ПО ОТМЕНЕННЫМ НАЛОГАМ, СБОРАМ И ИНЫМ ОБЯЗАТЕЛЬНЫМ ПЛАТЕЖАМ	25.00	237.09	-212	10.54%
ДОХОДЫ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА, НАХОДЯЩЕГОСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ	265.54	256.15	9	103.67%
ПЛАТЕЖИ ПРИ ПОЛЬЗОВАНИИ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ	201.03	175.81	25	114.35%
ДОХОДЫ ОТ ПРОДАЖИ МАТЕРИАЛЬНЫХ И НЕМАТЕРИАЛЬНЫХ АКТИВОВ	14.53	31.90	-17	45.56%

Окончание табл. 7.4

1	2	3	4	5
АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПЛАТЕЖИ И СБОРЫ	258.86	375.27	-116	68.98%
ШТРАФЫ, САНКЦИИ, ВОЗМЕЩЕНИЕ УЩЕРБА	0.55	-	-	-
БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	12 292.34	9 990.41	2 302	123.04%
Дотации от других бюджетов бюджетной системы РФ	7 569.05	7 661.61	-93	98.79%
Субвенции от других бюджетов бюджетной системы РФ	2 228.45	803.13	1 425	277.47%
Субсидия от других бюджетов бюджетной системы РФ	1 288.65	853.61	435	150.96%
Средства федерального бюджета на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы	1 171.86	644.55	527	181.81%
Прочие безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы	34.19	26.39	8	129.56%
Средства, получаемые на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами власти другого уровня	0.13	0.04	0	362.86%
ПРОЧИЕ БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	-	1.07	-	-
ВСЕГО ДОХОДОВ	28 965.77	25 194.19	3 772	114.97%

Таблица 7.5

**Структура доходов бюджета Приморского края
в 2005-06 годах, в тыс. руб.**

Статьи доходов	2006 год	2005 год	Отклонение
1	2	3	4
ДОХОДЫ	100.00%	100.00%	0.00%
НАЛОГИ НА ПРИБЫЛЬ, ДОХОДЫ	63.21%	62.90%	0.31%
Налог на прибыль организаций	22.91%	26.16%	-3.25%
Налог на доходы физических лиц	40.30%	36.74%	3.56%
НАЛОГИ НА ТОВАРЫ (РАБОТЫ, УСЛУГИ), РЕАЛИЗУЕМЫЕ НА ТЕРРИТОРИИ РФ	10.45%	12.37%	-1.92%
Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории РФ	10.45%	12.37%	-1.92%

Окончание табл. 7.5

1	2	3	4
НАЛОГИ НА СОВОКУПНЫЙ ДОХОД	3.25%	2.99%	0.26%
НАЛОГ НА ИМУЩЕСТВО	14.78%	11.32%	3.46%
НАЛОГИ, СБОРЫ И РЕГУЛЯРНЫЕ ПЛАТЕЖИ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ	3.72%	3.34%	0.37%
ЗАДОЛЖЕННОСТЬ И ПЕРЕРАСЧЕТЫ ПО ОТМЕНЕННЫМ НАЛОГАМ, СБОРАМ И ИНЫМ ОБЯЗАТЕЛЬНЫМ ПЛАТЕЖАМ	0.15%	1.56%	-1.41%
ДОХОДЫ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА, НАХОДЯЩЕГОСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ	1.59%	1.68%	-0.09%
ПЛАТЕЖИ ПРИ ПОЛЬЗОВАНИИ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ	1.21%	1.16%	0.05%
ДОХОДЫ ОТ ПРОДАЖИ МАТЕРИАЛЬНЫХ И НЕМАТЕРИАЛЬНЫХ АКТИВОВ	0.09%	0.21%	-0.12%
АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПЛАТЕЖИ И СБОРЫ	1.55%	2.47%	-0.92%
ШТРАФЫ, САНКЦИИ, ВОЗМЕЩЕНИЕ УЩЕРБА	0.00%	-	-
БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	73.72%	65.71%	8.01%
Дотации от других бюджетов бюджетной системы РФ	45.40%	50.39%	-5.00%
Субвенции от других бюджетов бюджетной системы РФ	13.37%	5.28%	8.08%
Субсидия от других бюджетов бюджетной системы РФ	7.73%	5.61%	2.11%
Средства федерального бюджета на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы	7.03%	4.24%	2.79%
Прочие безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы	0.21%	0.17%	0.03%
Средства, получаемые на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами власти другого уровня	0.00%	0.00%	0.00%
ПРОЧИЕ БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	-	0.01%	-
ВСЕГО ДОХОДОВ	173.72%	165.71%	8.01%

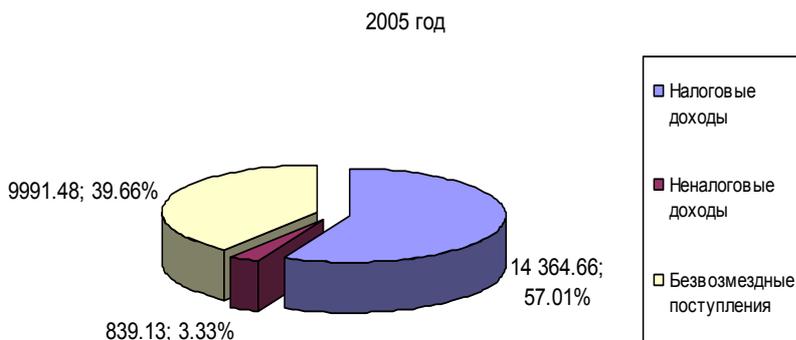


Рис. 7.3. Структура доходов краевого бюджета в 2005 году

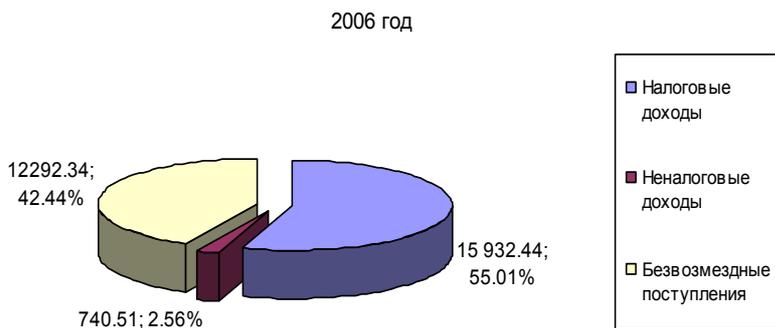


Рис. 7.4. Структура доходов краевого бюджета в 2006 году

Особенностями формирования доходов бюджетов субъектов РФ является то, что значительную долю занимают безвозмездные поступления в виде финансовой помощи из федерального бюджета. Так в 2006 году удельный вес таких доходов составил 42,44%. В структуре безвозмездных поступлений наибольший удельный вес занимают дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ. Состав и структура безвозмездных поступлений в 2006 году представлен на рис. 7.5.

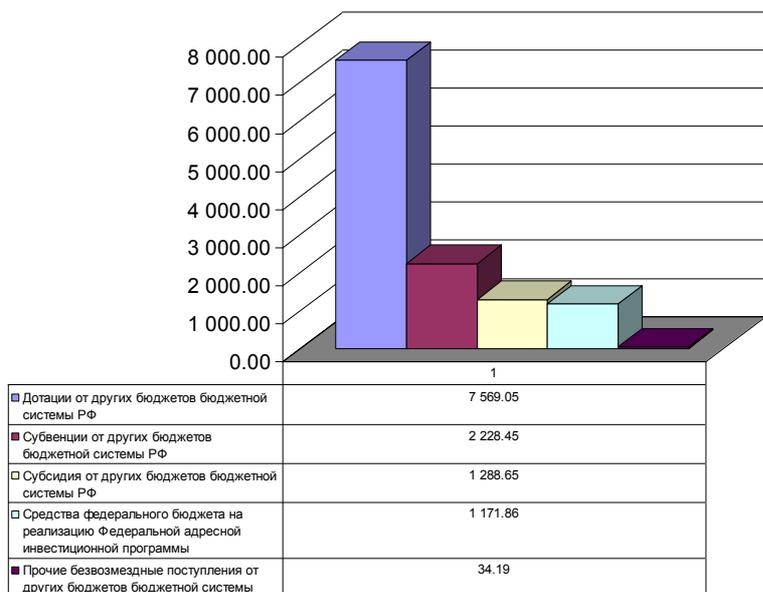


Рис. 7.5. Состав и структура безвозмездных поступлений бюджета Приморского края в 2006 году

Контрольные вопросы

1. Назовите основные виды доходов государственного бюджета.
2. Что включают неналоговые доходы бюджетов?
3. Какова особенность формирования доходов бюджетов субъектов РФ?
4. Что относят к безвозмездным поступлениям в доходной части бюджетов субъектов РФ?
5. Какова структура доходной части местных бюджетов?

8. НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ В РФ

8.1. Налоги, их сущность и функции

Налоги известны людям с глубокой древности, когда они были представлены в форме дани и подати. Когда государство только формировалось как институт публичной власти, взимание налогов происходило произвольно и стихийно, в меру надобности государства. По мере того как расширялись функции государства, формировалась упорядоченная и разветвленная система налогообложения.

Налогообложение относится к числу давно известных способов регулирования доходов и источников пополнения государственных средств. О принципах налогообложения писали еще Фома Аквинский, Ф. Бекон, Ш. Монтескье, Д. Риккардо. Известный шотландский экономист Адам Смит в своем труде «Исследование о природе и причинах богатства народов» сформулировал общие принципы налогообложения.

К их числу можно отнести следующие:

- *равномерность*, понимаемая как равнонапряженность, общность для всех налогоплательщиков правил и норм изъятия налога;
- *определенность*, означающая четкость, ясность, стабильность норм и ставок налогообложения;
- *простота и удобство*, означающие, что установление налогов должно осуществляться таким образом, что их уплата производилась максимально удобным для налогоплательщика способом;
- *неотягощенность*, т.е. умеренность, ограниченность налога суммами, уплата которых не ложится тяжким бременем на налогоплательщика;
- *экономность* – сборы от взимания налога должны превосходить затраты на его функционирование.

В современном понимании налог – это обязательный, индивидуальный безвозмездный платеж, взимаемый с организацией и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств, в целях финансового обеспечения деятельности государства и муниципальных образований.

Наряду с понятием «налог» существуют такие понятия, как «пошлина» и «сбор», которые является похожими, но не одинаковыми. Все эти понятия сближает принудительный характер изъятия. Однако, в отличие от налога, **пошлина** – это обязательный платеж, взимаемый государственными и иными уполномоченными органами за совершение в отношении плательщика юридическими значимых действий. Таким образом, пошлина собирается не со всех, а только с тех, кто вступают соответствующими органами власти в отношения по поводу получения

определенных услуг. В этом смысле пошлина отличается от налога отсутствием такой характеристики, как безэквивалентность. Вместе с тем лицо, воспользовавшись услугой, уже не может отказаться от уплаты соответствующей пошлины. Здесь и проявляется принудительный характер платежа, сближающий пошлину с налогом.

Под сбором понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в интересах плательщика сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий). Таким образом, **сбор** – это целенаправленный платеж, адресность которого, как правило, содержится в его названии (целевой сбор на содержание милиции, сбор на нужды образовательных учреждений и др.). Либо это безадресный платеж с определенного вида деятельности или за право осуществления такой деятельности (сбор за право торговли, проведение местных аукционов и т.п.). В отношении сбора также не действует принцип безэквивалентности. Однако, так же как и пошлину, лицо, получившее разрешение, обязано уплатить сбор.

Сторонами налоговых отношений являются:

- Организации и физические лица – налогоплательщики или плательщики сборов.
- Организации и физические лица – налоговые агенты.
- Федеральная налоговая служба и ее территориальные отделения.
- Федеральная таможенная служба и ее территориальные подразделения.
- Государственные органы исполнительной власти и исполнительные органы местного самоуправления.
- Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Сущность налогов непосредственно проявляется в их функциях. Выделяют фискальную, регулирующую и контрольную функцию налогов.

Суть фискальной функции заключается в обеспечении поступления необходимых средств в бюджеты разных уровней для покрытия государственных расходов.

Регулирующая функция означает, что налог как активный инструмент перераспределительных процессов оказывает существенное влияние на воспроизводство, стимулируя или сдерживая его темпы, усиливая или ослабляя накопление капитала, расширяя или уменьшая платежеспособный спрос населения. Таким образом, особенностью регулирующей функции налогов является ее опосредованное (а не прямое) воздействие на экономику, когда имеет место эффект «запаздывания», т.е. для получения запланированного результата в экономике от проведения налоговой политики требуется определенное время.

Наиболее распространенными методами налогового регулирования являются:

- изменение объема налоговых поступлений;
- замена одних способов или форм обложения другими;
- варьирование налоговыми ставками;
- нивелирование налоговыми льготами и скидками;
- изменение сфер распространения налогов (субъектов налогообложения);
- реформирования структуры налоговой системы страны.

Налогам присуща и контрольная функция, которая способствует количественно-качественному отражению хода распределительного процесса, позволяет контролировать формирование стоимостных пропорций в обществе, налоговых поступлений в бюджет, их полноту и своевременность.

8.2. Налогоплательщики и элементы налогообложения

При установлении налога определяется круг налогоплательщиков. Налогоплательщиками и плательщиками сборов являются организации и физические лица, на которых возложена обязанность уплачивать соответственно налоги и сборы.

К правам и обязанностям налогоплательщика относятся:

Обязанности	Права
- уплата законно установленных налогов;	- получение от налоговых органов информации о действующих налогах и сборах;
- постановка на учет в налоговых органах;	- использование налоговых льгот при наличии оснований;
- ведение учета своих доходов и расходов и объектов налогообложения;	- знакомиться с актами проверок;
- предоставление налоговым органам налоговые документы;	- получение отсрочки, рассрочки или налогового кредита;
- выполнение законных требований налоговых органов об устранении нарушений;	- зачет или возврат излишне уплаченных сумм налогов;
- обеспечение в течении трех лет сохранности данных бухгалтерского учета и других документов, необходимых для уплаты и исчисления налогов;	- присутствие при проведении выездной проверки;
	- требование соблюдения налоговой тайны;
	- обжалование в установленном порядке решений налоговых органов и действий должностных лиц;

Обязанность по уплате налога или сбора возникает, изменяется и прекращается при наличии оснований, установленных законодательством о налогах и сборах.

Особую категорию среди плательщиков налогов представляют налоговые агенты. Это лица, на которых возложены обязанности по исчислению, удержанию у налогоплательщика и перечислению в соответствующий бюджет или внебюджетный фонд налогов. Они имеют те же права, что и налогоплательщики.

Налоговые агенты обязаны:

- своевременно и правильно исчислять, удерживать из денежных средств налогоплательщика и перечислять соответствующие налоги;
- в течение одного месяца сообщать в налоговые органы о невозможности удержания налога с налогоплательщика;
- вести учет выплаченных налогоплательщикам доходов, удержанных и перечисленных налогов;
- предоставлять в налоговые органы документы, необходимые для осуществления контроля за правильностью исчисления и уплаты налогов.

Элементами налогообложения являются:

- объект налогообложения;
- налоговая база;
- налоговый период;
- налоговая ставка;
- порядок исчисления налога;
- порядок и сроки уплаты налога.

Объект налогообложения – это юридические факты (действия, события, состояния), которые обуславливают обязанность субъекта заплатить налог.

К ним относятся: имущество, прибыль, доход, стоимость реализованных товаров, выполненных работ, оказанных услуг и др.

Налоговая база – это стоимостная, физическая или другая характеристика объекта налогообложения.

Налоговая ставка – это величина налоговых отчислений на единицу измерения налоговой базы.

Налоговый период – это календарный год или другой период времени применительно к отдельным налогам.

Большое значение для налогоплательщиков имеют льготы – предоставляемые отдельным категориям плательщиков, предусмотренных законодательством.

Виды льгот по налогам:

- необлагаемый минимум объекта;
- изъятие определенных элементов объекта из обложения;
- освобождение от уплаты отдельных лиц или категорий налогоплательщиков;
- понижение налоговых ставок;
- вычет из налогового платежа;
- прочие налоговые льготы.

Сроки уплаты налогов и сборов устанавливаются применительно к каждому налогу. При уплате налога и сбора с нарушением срока уплаты плательщик уплачивает пени.

Уплата налога, как правило, производится разовой уплатой всей суммы налога в наличной и безналичной форме.

Изменение срока уплаты налога и сбора осуществляется в форме отсрочки, рассрочки, налогового кредита, инвестиционного налогового кредита.

Отсрочка или рассрочка по уплате налога – это изменение срока уплаты налога при наличии соответствующих оснований на срок от одного до шести месяцев с единовременной или поэтапной уплатой обязанным лицом суммы задолженности. Предоставляется она заинтересованному лицу при наличии одного из следующих оснований: причинения этому лицу ущерба в результате обстоятельств непреодолимой силы; задержки финансирования из бюджета или оплаты выполненного государственного заказа; угрозы банкротства; если производство и реализация товаров, работ или услуг лицом носит сезонный характер.

Налоговый кредит предоставляется на срок от трех месяцев до одного года по одному или нескольким налогам. Договор о налоговом кредите предусматривает сумму задолженности, срок действия договора, начисляемые на сумму задолженности проценты, порядок погашения суммы задолженности и начисленных процентов, документы об имуществе, которое является предметом залога, либо поручительство, ответственность сторон.

Инвестиционный налоговый кредит представляет собой такое изменение срока уплаты налога, при котором организации при наличии соответствующих оснований представляется возможность в течении определенного срока и в определенных пределах уменьшать свои платежи по налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов. Он предоставляется по налогу на прибыль, по региональным и местным налогам на срок от одного года до пяти лет.

Инвестиционный налоговый кредит предоставляется при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

1) проведения НИОКР либо технического перевооружения собственного производства, в том числе направленного на создание рабочих мест для инвалидов или защиту окружающей среды от загрязнения промышленными отходами;

2) осуществление внедренческой или инновационной деятельности, в том числе создание новых или совершенствование применяемых технологий, создание новых видов сырья или материалов;

3) выполнение особо важного заказа по социально-экономическому развитию региона или предоставление особо важных услуг населению.

8.3. Классификация налогов

Налоги весьма разнообразны и образуют сложную систему. Они делятся на многочисленные группы и классифицируются по самым разным признакам:

- по способу взимания;
- в зависимости от органа, который устанавливает и имеет право изменять и конкретизировать налоги;
- по целевой направленности введения налогов;
- в зависимости от субъекта-налогоплательщика;
- по уровню бюджета;
- по порядку введения;
- по срокам уплаты;
- по характеру налоговых ставок;
- по объекту обложения;
- по источнику уплаты.

По способу взимания налоги подразделяются на прямые и косвенные.

Прямые налоги взимаются непосредственно с имущества или доходов налогоплательщика. Окончательным плательщиком прямых налогов выступает владелец имущества (дохода). Эти налоги подразделяются на реальные прямые налоги, которые уплачиваются с учетом не действительного среднего дохода плательщика, и личные прямые налоги, которые уплачиваются с реально полученного дохода и учитывают фактическую платежеспособность налогоплательщика.

Косвенные налоги включаются в цену товаров и услуг. Окончательным косвенных налогов является потребитель товара. В зависимости от объектов взимания косвенные налоги подразделяются на косвенные индивидуальные, которыми облагаются строго определенные группы товаров; косвенные универсальные, которыми облагаются в основном все товары и услуги; фискальные монополии, которыми облагаются все товары, производство и реализация которых сосредоточены в государственных структурах; таможенные пошлины, которыми облагаются товары и услуги при совершении экспортно-импортных операций.

В зависимости от органа, который устанавливает и имеет право изменять и конкретизировать налоги выделяют федеральные (общегосударственные) налоги, региональные и местные.

По целевой направленности введения налогов – абстрактные (общие) и целевые (специальные) налоги. Общие предназначены для формирования доходной части бюджета в целом. Специальные налоги, вводятся для финансирования конкретного направления государственных расходов. Для целевых платежей часто создается специальный внебюджетный фонд.

В зависимости от субъекта-налогоплательщика различают:

- налоги, взимаемые с физических лиц;

- налоги, взимаемые с предприятий и организаций;
- смежные налоги, уплачиваемые и физическими и юридическими лицами.

По уровню бюджета:

- закрепленные налоги, непосредственно и целиком поступающие в тот или иной бюджет или внебюджетный фонд;
- регулирующие налоги – разноуровневые, поступающие одновременно в различные бюджеты в пропорции, принятой согласно бюджетному законодательству.

По порядку введения:

- общеобязательные налоги, которые взимаются на всей территории страны независимо от бюджета, в который они поступают;
- факультативные налоги, которые предусмотрены основами налоговой системы, но их введение и взимание компенсация органов местного самоуправления.

По срокам уплаты:

- срочные налоги;
- периодически-календарные налоги.

По характеру налоговых ставок налоги делятся на пропорциональные, прогрессивные и регрессивные.

Налог называется пропорциональным, если налоговая ставка неизменна, не зависит от величины дохода, от масштаба объекта налогообложения.

При прогрессивном налоге налоговая ставка повышается по мере возрастания величины объекта налогообложения. Например, доходом размер минимальной заработной платы может не облагаться налогом, а владелец большего дохода платит большую сумму налога по сравнению с владельцем меньшего дохода.

Ставка регрессивного налога, наоборот, понижается по мере увеличения объекта налогообложения (например, дохода). Регрессивный налог вводится с целью стимулирования роста дохода, прибыли, имущества, облагаемых налогом.

По объекту налогообложения существующие налоги и сборы можно разделить на:

- налоги с доходов (выручки, прибыли, заработной платы);
- налоги с имущества (предприятий, граждан);
- налоги с определенных видов операций, сделок, деятельности.

По источнику уплаты налоги делятся на:

- налоги, относимые на увеличение цены товара (НДС, акцизы);
- налоги, относимые на себестоимость продукции (ресурсные налоги, взносы во внебюджетные фонды);
- налоги, относимые на финансовые результаты деятельности предприятия (налог на рекламу, налог на имущество, земельный налог и др.);
- налоги, уплачиваемые из прибыли (налог на прибыль предприятий, НДФЛ).

8.4. Налоговая система РФ

Становление принципиально новой для РФ налоговой системы началось в 1992 году. До этого времени, в условиях господства административной системы количество налогов, взимаемых с юридических лиц, было весьма ограниченным. Необходимую сумму налогов государство получало за счет высоких налоговых ставок или прямого изъятия денежных средств предприятий. Будучи собственником основных средств производства, государство полностью управляло экономикой, изымая в бюджет до 80-90 % прибыли предприятий. Доля бюджета составляла более 70 % национального дохода.

Основными видами налогов с юридических лиц были налог с оборота, налог на прибыль, таможенные пошлины и гербовый сбор. Что касается налогов с физических лиц, то они сводились в основном к подоходному налогу на сельскохозяйственную продукцию.

Действующая в настоящее время налоговая система РФ в своих кардинальных положениях определяется единым законом – Налоговым кодексом (часть I принята 31.07.1998 года и часть II принята 5.08.2000 года).

Так, налоговая система базируется на следующих принципах:

- 1) полное равенство существующих форм собственности;
- 2) учет всех видов полученных юридическими и физическими лицами доходов независимо от вида и характера деятельности;
- 3) единый подход при определении размеров налогообложения, установления льгот и налоговых ставок;
- 4) однократность налогообложения;
- 5) обеспечение учета специфики объектов налогообложения.

Налоговая система – это совокупность налогов, сборов, пошлин и других платежей, взимаемых в установленном порядке.

Основное деление налогов и сборов, на котором базируется налоговая система РФ это деление на федеральные, региональные и местные.

Федеральными налогами и сборами признаются налоги и сборы, которые установлены Налоговым кодексом и обязательны к уплате на всей территории Российской Федерации.

К федеральным налогам и сборам относятся:

- 1) налог на добавленную стоимость;
- 2) акцизы;
- 3) налог на доходы физических лиц;
- 4) единый социальный налог;
- 5) налог на прибыль организаций;
- 6) налог на добычу полезных ископаемых;
- 7) водный налог;
- 8) сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов;
- 9) государственная пошлина.

Региональными налогами признаются налоги, которые установлены Налоговым кодексом и законами субъектов Российской Федерации о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации.

К региональным налогам относятся:

- 1) налог на имущество организаций;
- 2) налог на игорный бизнес;
- 3) транспортный налог.

Местными налогами признаются налоги, которые установлены Налоговым кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований.

К местным налогам относятся:

- 1) земельный налог;
- 2) налог на имущество физических лиц.

Помимо этих налогов применяются специальные налоговые режимы установленные в случаях и порядке, которые предусмотрены Налоговым кодексом и иными актами законодательства о налогах и сборах.

Специальные налоговые режимы могут предусматривать особый порядок определения элементов налогообложения, а также освобождение от обязанности по уплате отдельных налогов и сборов.

К специальным налоговым режимам относятся:

- 1) система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог);
- 2) упрощенная система налогообложения;
- 3) система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;
- 4) система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

Контрольные вопросы

1. Какова сущность и основные функции налогов?
2. Чем отличается понятие «налог», «сбор», «пошлина»?
3. Назовите принципы налогообложения А. Смита.
4. Кто является сторонами налоговых отношений?
5. Назовите права и обязанности налогоплательщиков.
6. Что относят к основным элементам налогообложения.
7. В чем принципиальное отличие прямых налогов от косвенных?
8. Как классифицируются налоги по источнику уплаты?
9. Какие налоги относятся к федеральным?

9. РАСХОДЫ БЮДЖЕТОВ

Государственные расходы – одна из сторон финансовой деятельности государства. Она неразрывно связано с процессом собирания денежных средств в государственный фонд. Независимо от источников поступления все расходы государства имеют единые принципы их использования. Они распределяются в соответствии с социально-экономическими программами правительства, а размер государственных расходов определяется задачами и потребностями, выраженными в этих программах.

Государственные расходы – это широкое понятие. Они охватывают как расходы бюджетов всех уровней, внебюджетные фонды, так и расходы государственных предприятий, расходы по государственному страхованию и предоставлению кредитов. При этом центральное место в системе государственных расходов занимают расходы бюджета.

Расходы государственного бюджета представляют собой денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государств и местного самоуправления. Они выражают экономические отношения, на основе которых происходит процесс использования средств централизованного фонда денежных средств государства по различным направлениям.

Формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством РФ разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Для выяснения роли и значения бюджетных расходов их классифицируют по определенным признакам.

Расходы бюджета в зависимости от их экономического содержания делятся на текущие и капитальные. Такая группировка устанавливается экономической классификацией расходов бюджетов РФ.

Капитальные расходы бюджета – часть расходов бюджета, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность. Сюда включаются статьи расходов, предназначенных для инвестиций (капитальных вложений) на воспроизводство основных фондов, их капитальный ремонт.

Текущие расходы бюджета – часть расходов бюджета, обеспечивающая текущее функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее финансирование.

Важным признаком классификации расходов бюджета является предметно-функциональный признак. В соответствии с этим признаком все расходы бюджетов РФ включают расходы на:

- 1) государственное управление и местное самоуправление;
- 2) судебную власть;
- 3) международную деятельность;
- 4) национальную оборону;
- 5) правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства;
- 6) фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
- 7) промышленность, энергетику, строительство;
- 8) сельское хозяйство и рыболовство;
- 9) охрану окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорологию, картографию и геодезию;
- 10) транспорт, дорожное хозяйство, связь, информатику;
- 11) развитие рыночной инфраструктуры;
- 12) предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий;
- 13) образование;
- 14) культуру, искусство и кинематографию;
- 15) средства массовой информации;
- 16) здравоохранение и физическую культуру;
- 17) социальную политику;
- 18) обслуживание государственного и муниципального долга;
- 19) пополнение государственных запасов и резервов;
- 20) финансовую помощь бюджетам других уровней;
- 21) утилизацию и ликвидацию вооружения, включая выполнение международных договоров;
- 22) мобилизационную подготовку экономики;
- 23) исследование и использование космического пространства;
- 24) военную реформу;
- 25) дорожное хозяйство;
- 26) прочие расходы.

Предоставление бюджетных средств осуществляется в следующих формах:

- 1 ассигнований на содержание бюджетных учреждений;
- 2 средств на оплату товаров, работ, услуг, выполняемых физическими или юридическими лицами по государственным или муниципальным контрактам;
- 3 трансфертов населению;
- 4 ассигнований на реализацию органами местного самоуправления обязательных выплат населению;

5 ассигнований на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;

6 ассигнований на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов;

7 бюджетных кредитов юридическим лицам (в том числе налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и платежей и других обязательств);

8 субвенций и субсидий физическим и юридическим лицам;

9 инвестиций в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;

10 межбюджетных трансфертов;

11 кредитов и займов внутри страны за счет государственных внешних заимствований;

12 кредитов иностранным государствам;

13 средств на обслуживание долговых обязательств, в том числе государственных или муниципальных гарантий.

Бюджетные учреждения могут расходовать бюджетные средства исключительно на:

1 оплату труда в соответствии с заключенными трудовыми договорами и правовыми актами, регулирующими размер заработной платы соответствующих категорий работников;

2 перечисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды;

3 трансферты населению, выплачиваемые в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления;

4 командировочные и иные компенсационные выплаты работникам в соответствии с законодательством Российской Федерации;

5 оплату товаров, работ и услуг по заключенным государственным или муниципальным контрактам;

6 оплату товаров, работ и услуг в соответствии с утвержденными сметами без заключения государственных или муниципальных контрактов в порядке.

Все закупки товаров, работ и услуг на сумму свыше 2000 минимальных размеров оплаты труда осуществляются исключительно на основе государственных или муниципальных контрактов.

В расходной части бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации предусматривается создание резервных фондов органов исполнительной власти и резервных фондов органов местного самоуправления. Размер резервных фондов в федеральном бюджете не может превышать 3 процента утвержденных расходов федерального

бюджета. Средства резервных фондов расходуются на финансирование непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, имевших место в текущем финансовом году.

Федеральным бюджетом на очередной финансовый год предусматривается также создание резервного фонда Президента Российской Федерации в размере не более 1 процента утвержденных расходов федерального бюджета. Средства резервного фонда Президента Российской Федерации расходуются на финансирование непредвиденных расходов, а также дополнительных расходов, предусмотренных указами Президента Российской Федерации.

9.1. Расходы федерального бюджета

Расходы федерального бюджета – это денежные средства, направляемые из федерального бюджета на финансовое обеспечение задач и функций государства.

Практически расходы федерального бюджета – это денежные средства, направляемые из федерального бюджета на финансирование затрат общегосударственного характера, предусмотренных в Законе о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год. Они выражают экономические отношения, связанные с распределением и перераспределением национального дохода, используемого на общегосударственные цели.

В соответствии с действующим в Российской Федерации законодательством (Бюджетным кодексом Российской Федерации) исключительно из федерального бюджета финансируются следующие функциональные виды расходов:

1) обеспечение деятельности Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии РФ, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, другие расходы на общегосударственное управление по перечню, определяемому при утверждении Федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год;

2) функционирование федеральной судебной системы;

3) осуществление международной деятельности в общефедеральных интересах (финансовое обеспечение реализации межгосударственных соглашений и соглашений с международными финансовыми организациями, международного культурного, научного и информационного сотрудничества федеральных органов исполнительной власти, взносы Российской Федерации в международные организации, другие расходы в области международного сотрудничества);

- 4) национальная оборона и обеспечение безопасности государства, осуществление конверсии оборонной промышленности;
- 5) фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
- 6) государственная поддержка железнодорожного, воздушного и морского транспорта;
- 7) государственная поддержка атомной энергетики;
- 8) ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба;
- 9) исследование и использование космического пространства;
- 10) содержание учреждений, находящихся в федеральной собственности или в ведении органов государственной власти РФ;
- 11) формирование федеральной собственности;
- 12) обслуживание и погашение государственного долга РФ;
- 13) компенсация государственным внебюджетным фондам расходов на выплату государственных пенсий и пособий, других социальных выплат, подлежащих финансированию в соответствии с законодательством Российской Федерации за счет средств федерального бюджета;
- 14) пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, государственного материального резерва;
- 15) проведение выборов и референдумов Российской Федерации;
- 16) федеральная инвестиционная программа;
- 17) обеспечение реализации решений федеральных органов государственной власти, приведших к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов бюджетов других уровней;
- 18) обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
- 19) финансовая поддержка субъектов Российской Федерации;
- 20) официальный статистический учет;
- 21) прочие расходы.

Кроме того, в соответствии с законодательством Российской Федерации средства федерального бюджета используются совместно со средствами бюджетов субъектов Федерации и бюджетов муниципальных образований на финансирование следующих функциональных видов расходов:

- 1) государственная поддержка отраслей промышленности (за исключением атомной энергетики), строительства и строительной индустрии, сельского хозяйства, автомобильного транспорта, речного транспорта, связи и дорожного хозяйства, метрополитенов;
- 2) обеспечение правоохранительной деятельности;
- 3) обеспечение противопожарной безопасности;
- 4) научно-исследовательские, опытно-конструкторские и проектно-испытательские работы, обеспечивающие научно-технический прогресс;
- 5) обеспечение социальной защиты населения;

6) обеспечение охраны окружающей природной среды, охраны и воспроизводства природных ресурсов, обеспечение гидрометеорологической деятельности;

7) обеспечение предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий межрегионального масштаба;

8) развитие рыночной инфраструктуры;

9) обеспечение развития федеративных и национальных отношений;

10) обеспечение деятельности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством РФ;

11) обеспечение деятельности средств массовой информации;

12) финансовая помощь другим бюджетам;

13) прочие расходы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Таким образом, можно отметить, что спецификой федерального бюджета Российской Федерации является финансирование за счет этого бюджета общегосударственных расходов, в том числе фиксирование расходов на оборону, на фундаментальные научные исследования, международную деятельность, предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций и последствие стихийных бедствий, обслуживание государственного долга. Значительную долю расходов в бюджете составляет финансирование государственного управления, правоохранительной деятельности.

Расходы федерального бюджета являются общественно полезными. Активная роль государства в общественном воспроизводстве и повышение эффективности экономики, укрепление обороноспособности обуславливает многообразие бюджетных расходов федерального бюджета. Однако при всем многообразии бюджетных расходов они служат единой цели – обеспечению финансовыми ресурсами федеральных потребностей.

В табл. 9.1. и 9.2 представлены расходы федерального бюджета по укрупненным разделам функциональной классификации расходов в 2005-06 годах.

Таблица 9.1

**Динамика расходов федерального бюджета
в 2005-06 годах**

Раздел	2005 год	2006 год	Отклонение	
			абсолютное	относительное
1	2	3	4	5
ВСЕГО РАСХОДОВ	3 539 451	4 431 077	891 626	125.19%
ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ	521 432	623 208	101 776	119.52%
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	578 351	686 148	107 797	118.64%

Окончание табл. 9.1

1	2	3	4	5
НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	455 310	556 337	101 027	122.19%
НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	263 259	358 628	95 369	136.23%
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	12 110	54 336	42 226	448.68%
ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ	4 761	6 816	2 056	143.18%
ОБРАЗОВАНИЕ	160 468	211 977	51 508	132.10%
КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ И СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	48 375	55 835	7 459	115.42%
ЗДРАВООХРАНЕНИЕ И СПОРТ	94 079	160 348	66 269	170.44%
СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	185 875	216 506	30 632	116.48%
МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ	1 215 430	1 500 937	285 507	123.49%

Таблица 9.2

**Структура расходов федерального бюджета
в 2005-06 годах**

Раздел	2005 год	2006 год
ВСЕГО РАСХОДОВ	100.00%	100.00%
ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ	14.73%	14.06%
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	16.34%	15.48%
НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	12.86%	12.56%
НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	7.44%	8.09%
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	0.34%	1.23%
ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ	0.13%	0.15%
ОБРАЗОВАНИЕ	4.53%	4.78%
КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ И СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	1.37%	1.26%
ЗДРАВООХРАНЕНИЕ И СПОРТ	2.66%	3.62%
СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	5.25%	4.89%
МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ	34.34%	33.87%

Как показывают данные таблиц, общий объем расходов федерального бюджета в 2006 году вырос по сравнению с 2005 годом на 23,49%. Обращает внимание рост расходов на жилищно-коммунальное хозяйст-

во почти в 5 раз. Значительные темпы роста и по расходам на здравоохранение и спорт (170,44%), а также на охрану окружающей среды (143,18%). В структуре расходов 33,87% расходов – финансовая помощь бюджетам нижестоящих уровней. После межбюджетных трансфертов наибольшую долю в статьях расходов занимают национальная оборона и общегосударственные вопросы.

9.2. Расходы бюджетов субъектов РФ

Расходы региональных бюджетов отличаются от расходов федерального бюджета главным образом по предметно-функциональному признаку.

Исключительно из бюджетов субъектов РФ финансируются следующие функциональные виды расходов:

- 1) содержание органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ;
- 2) обслуживание и погашение государственного долга субъектов РФ;
- 3) проведение выборов и референдумов субъектов РФ;
- 4) реализация региональных целевых программ;
- 5) формирование государственной собственности субъектов РФ;
- 6) осуществление международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ;
- 7) содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов РФ;
- 8) обеспечение деятельности средств массовой информации субъектов РФ;
- 9) оказание финансовой помощи местным бюджетам;
- 10) прочие расходы.

Значительная часть расходов бюджетов субъектов РФ, идет на финансирование социальных расходов – образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство. Часть расходов идет на поддержку отдельных отраслей региона (промышленность, сельское хозяйство, транспорт и др.). Существенную долю составляет финансовая помощь отдельным городам и районам.

Таблица 9.3

Состав и структура расходов бюджета Приморского края на 2007 год

Разделы и виды расходов	Сумма, тыс. руб.	В % к общей сумме расходов
1	2	3
ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ, в т.ч.:	-53450,40	-0.17%
Государственное управление и местное самоуправление	425767,60	1.36%

Продолжение табл. 9.3

1	2	3
Судебная система	69083	0.22%
Резервные фонды	220000	0.70%
Другие общегосударственные вопросы	-768301	-2.46%
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА, в т.ч.:	756	0.00%
НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, в т.ч.:	3298354	10.57%
Правоохранительная деятельность	2421434	7.76%
Обеспечение противопожарной безопасности	876920	2.81%
НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА, в т.ч.:	3811368,10	12.21%
Общэкономические вопросы	238553	0.76%
Топливо и энергетика	460000	1.47%
Воспроизводство минерально-сырьевой базы	500	0.00%
Сельское хозяйство и рыболовство	453482	1.45%
Водные ресурсы	29251,30	0.09%
Лесное хозяйство	138992,90	0.45%
Транспорт	2085245	6.68%
Связь и информатика	35950	0.12%
Другие вопросы в области национальной экономики	369393,90	1.18%
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО, в т.ч.:	988169	3.17%
Жилищное хозяйство	437832	1.40%
Коммунальное хозяйство	518100	1.66%
Другие вопросы в области ЖКХ	32237	0.10%
ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ, в т.ч.:	10503,40	0.03%
ОБРАЗОВАНИЕ	1900877,60	6.09%
Общее образование	1139519,40	3.65%
Начальное профессиональное образование	456727	1.46%
Среднее профессиональное образование	148665,20	0.48%
Переподготовка и повышение квалификации	41559,00	0.13%
Молодежная политика и оздоровление детей	25000	0.08%
Другие вопросы в области образования	89407	0.29%
КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ И СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ, в т.ч.:	486982	1.56%
Культура	265983	0.85%
Телевидение и радиовещание	98938	0.32%
Периодическая печать и издательство	54444	0.17%
Другие вопросы в области культуры, кинематографии и СМИ	67617	0.22%

Окончание табл. 9.3

1	2	3
ЗДРАВООХРАНЕНИЕ И СПОРТ, в т.ч.:	4940085,20	15.83%
Здравоохранение	3815885,90	12.23%
Спорт и физическая культура	961599,30	3.08%
Другие вопросы в области здравоохранения и спорта	162600	0.52%
СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА, в т.ч.:	5857879,90	18.77%
Пенсионное обеспечение	16099	0.05%
Социальное обслуживание населения	875669	2.81%
Социальное обеспечение населения	4299459,90	13.78%
Борьба с беспризорностью, опека и попечительство	320055	1.03%
Другие вопросы социальной политики	346597	1.11%
МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ	9964219	31.93%
ВСЕГО РАСХОДОВ	31205743,80	100.00%

В структуре расходов краевого бюджета на 2007 преобладают межбюджетные трансферты (31,93%). Второе и третье место занимают социальная политика (18,77%) и здравоохранение и спорт (15,83%). Значительная часть расходов идет на образование, транспорт и правоохранительную деятельность.

9.3. Расходы местных бюджетов

Расходы местных бюджетов – это затраты, возникающие в результате выполнения органами местного самоуправления своих функций. Они соответствуют природе и характеру местного самоуправления.

Децентрализация бюджетной системы России в 90-х годах XX века привела к серьезному перераспределению бюджетных средств государства в пользу территориальных органов управления.

Основной принцип разграничения расходов между бюджетами – их адекватность полномочиям, закрепленным за соответствующим уровнем власти.

Самостоятельно местные бюджеты осуществляют:

- содержание органов местного самоуправления;
- формирование и управление муниципальной собственностью;
- охрану общественного порядка, содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;
- организацию, содержание и развитие жилищно-коммунального хозяйства, учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, других учреждений, находящихся в муниципальной собственности;

- организацию транспортного обслуживания населения и учреждений; дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
- охрану окружающей природной среды, благоустройство и озеленение территорий;
- реализацию целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления;
- содержание муниципальных архивов;
- проведение муниципальных выборов и референдумов;
- обслуживание и погашение муниципального долга;
- целевое дотирование населения.

Финансирование может осуществляться и по другим направлениям, определенным уставом муниципального образования.

Состав и структуру расходов местного бюджета рассмотрим на примере муниципального бюджета города Владивостока Приморского края.

Таблица 9.4

**Состав и структура расходов бюджета города Владивостока
на 2007 год**

Разделы и виды расходов	Сумма, тыс. руб.	В % к общей сумме расходов
ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ	877900	14.43%
НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	79822	1.31%
НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА, в т.ч.:	329406	5.42%
Топливо и энергетика	21406	0.35%
Транспорт	250000	4.11%
Другие вопросы в области национальной экономики	58000	0.95%
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	1255368	20.64%
ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ	17000	0.28%
ОБРАЗОВАНИЕ	2381157	39.14%
КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ И СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	63557	1.04%
ЗДРАВООХРАНЕНИЕ И СПОРТ	908394	14.93%
СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	170456	2.80%
ВСЕГО РАСХОДОВ	6083060	100.00%

Как показывают данные представленной таблицы, наибольший удельный вес в расходах муниципального бюджета города Владивостока занимают расходы на образование (39,14%), жилищно-коммунальное хозяйство (20,64%), а также здравоохранение и спорт (14,93%). Наименьшую долю в структуре расходов имеют расходы на охрану окружающей среду, культуру и кинематографию.

9.4. Дефицит бюджета и оценка его уровня

В процессе принятия и исполнения бюджета большое значение приобретает сбалансированность доходов и расходов. Если доходы превышают расходы, то возникает профицит. Но чаще всего расходы превышают доходы. В таком случае возникает дефицит.

Дефицит бюджета обусловлен разными причинами. В одних случаях государство может сознательно идти на увеличение дефицита бюджета. В частности, в целях стимулирования экономической активности и совокупного спроса в период спада производства правительство может принять специальные решения, направленные на увеличение уровня занятости (например, финансирование программ по созданию новых рабочих мест) или существенно снизить налоги. В итоге увеличиваются расходы бюджета или снижаются его доходы, возникает дефицит. Но этот дефицит сознательно создан государством. Такой дефицит называется *структурным дефицитом*.

В отличие от структурного *циклический дефицит* в меньшей степени зависит от сознательной бюджетно-налоговой политики государства. Он обусловлен общим спадом производства, который происходит на стадии кризиса и является результатом циклического развития экономики. В условиях спада производства снижаются налоги, доходы государства, а значит, возникает дефицит.

Выделяют также активный и пассивный дефициты. Активный дефицит возникает в результате превышения расходов над доходами, а пассивный – в результате снижения налоговых ставок и прочих поступлений, что является следствием замедления темпов экономического роста, недоплат и т.п.

Различают краткосрочную и долгосрочную несбалансированность бюджета. Несбалансированность имеет краткосрочный характер, если превышение расходов над доходами ограничивается рамками одного финансового года и является отражением изменений макроэкономической ситуации по сравнению с той, в которой составлялся бюджет. Это происходит главным образом из-за отсутствия необходимого опыта макроэкономического прогнозирования, недостаточного учета возможных изменений целого ряда обстоятельств. Например, сокращение объемов поступлений в бюджет может произойти в результате падения экспортных цен, сокращения объемов производства ниже предусмотренного уровня, сдвигов в структуре спроса на изготавливаемую продукцию и снижение ее конкурентоспособности. Увеличение дефицита государственного бюджета может быть также вызвано неожиданно резким ростом государственных расходов в связи с ростом уровня инфляции сверх предусмотренной величины, расширением трансфертных платежей в сочетании с введением налоговых льгот, что является весьма популярной мерой перед очередными выборами.

Долгосрочная несбалансированность бюджета связана с увеличением разрыва между государственными расходами и доходами на протяжении ряда лет и обусловлена причинами, которые носят более устойчивый характер. Так, в большинстве развитых стран на протяжении последних 15 лет наблюдается устойчивая тенденция к росту дефицита национальных бюджетов

Очень часто, особенно в нашей стране и в других странах с переходной экономикой, происходит искусственное либо завышение, либо занижение истинной величины бюджетного дефицита.

Так, искусственное занижение дефицита бюджета может осуществляться с помощью следующих инструментов:

- 1) «налоговой амнистии», которая позволяет налогоплательщикам, ранее уклонявшимся от уплаты налогов, внести за один раз всю сумму, равную определенной части общего налогового сбора;
- 2) мероприятий по сбору просроченных налоговых платежей;
- 3) введением временных или добавленных налогов;
- 4) отсрочками выплат заработной платы работникам государственного сектора;
- 5) отсрочкой обязательной индексации заработной платы в соответствии с динамикой уровня инфляции;
- 6) распродажей государственных активов.

Искусственное завышение размеров дефицита государственного бюджета может происходить в результате следующих обстоятельств. Во-первых, при оценке величины государственных расходов не всегда учитывается амортизация в государственном секторе экономики. Во-вторых, важной статьёй государственных расходов является обслуживание государственного долга. Однако очень часто величина процентных выплат по долгу завышается за счет инфляционных выплат. При высоких темпах инфляции, когда различия в динамике номинальных и реальных процентных ставок весьма значительны, это завышение государственных расходов может быть весьма существенным. Возможны даже ситуации, когда номинальный (официальный) дефицит и государственный долг растут, а реальный дефицит и долг снижаются, что существенно затрудняет оценку проводимой правительством политики. Поэтому при измерении бюджетного дефицита обязательно необходима поправка на инфляцию. С учетом этой поправки определяют реальный бюджетный дефицит, который представляет собой разницу между номинальным дефицитом и величиной процента по государственному долгу, умноженной на темп инфляции.

Общий дефицит бюджета за вычетом инфляционной части процентных платежей представляет собой операционный дефицит.

Считается, что само по себе наличие дефицита бюджета еще не является сигналом экономического неблагополучия. Очень часто дефицит

рассматривается как важный инструмент экономической политики государства, прежде всего макроэкономического регулирования. Умелое обращение с этим инструментом позволяет государству решить достаточно широкий круг экономических и социальных проблем. Однако необходимо иметь в виду, что длительная несбалансированность бюджета может оказывать негативное воздействие на размеры совокупного спроса и доходы, уровень цен, состояние платежного баланса. Поэтому стратегической целью для любого государства, безусловно, является сбалансированный бюджет.

Существуют разные представления о том, как и на протяжении какого времени, следует добиваться сбалансированности бюджета. Так, согласно теории ежегодно балансируемого бюджета, которая была широко распространена в качестве теоретической основы государственной политики большинства развитых стран 30-х гг. XX в., следует добиваться равенства доходов и расходов государства ежегодно. Это, по мнению сторонников данной теории, позволяет национальным правительствам проводить более ответственную политику. Государство живет по средствам, не накапливает долги, не провоцирует инфляцию. Если происходит снижение доходов, то государство должно либо увеличивать налоги, либо снижать расходы. В условиях, когда увеличиваются денежные доходы, государство должно действовать прямо противоположно, т.е. снижать налоги либо увеличивать расходы. В настоящее время этой теории на практике придерживаются ограниченное число стран, главным образом страны с развивающейся и переходной экономикой.

В большинстве стран, в том числе и в России, используются следующие основные способы финансирования бюджетного дефицита:

- кредитно-денежная эмиссия (монетизация);
- долговое финансирование (внутреннее и внешнее);
- увеличение налоговых поступлений в госбюджет, а также доходов от приватизации, продажи госимущества.

Последний, третий способ вряд ли можно отнести к способам, используемым исключительно для финансирования дефицита бюджета. Он широко применяется и просто в целях пополнения доходов бюджета. Поэтому к собственно источникам финансирования дефицита бюджета в большей степени относятся первый и второй способы.

Монетизация как способ сокращения дефицита бюджета представляет собой увеличение количества денег в обращении (в том числе за счет банковского финансирования). Хотя этот способ используется государством очень редко, в исключительных случаях, поскольку он является чисто инфляционным, однако его не стоит исключать из арсенала методов финансирования дефицита бюджета.

При монетизации увеличивается количество денег в обращении, темпы роста денежной массы существенно превосходят темпы роста реального ВВП, что приводит к повышению среднего уровня цен. При

этом все экономические агенты платят своеобразный инфляционный налог, и часть их доходов перераспределяется в пользу государства через возросшие цены. У государства образуется дополнительный доход от печатания денег.

Монетизация оказывается достаточно рискованным способом финансирования дефицита бюджета, поскольку может оказывать отрицательное воздействие на состояние платежного баланса. Это связано с тем, что в результате монетизации происходит рост предложения денег и на руках у населения накапливается избыток наличных денег. Он неизбежно порождает увеличение спроса на отечественные и импортные товары, а также на различные финансовые активы, включая зарубежные. Это, в свою очередь, приводит к росту цен и создает давление на платежный баланс.

Менее болезненным и более управляемым способом решения проблемы дефицита государственного бюджета является долговое финансирование. В результате долгового финансирования дефицит бюджета покрывается за счет займов, осуществляемых государством как внутри страны, так и за ее пределами. На основании этого формируется внешний и внутренний долг государства.

В разных направлениях экономической мысли по-разному относятся к долговому финансированию. Так, представители неоклассического направления, начиная с А. Смита, негативно относятся к долговому финансированию. Они считают, что А. Смит был прав, когда говорил, что дефицитное финансирование – это «улица с односторонним движением, вступив на которую однажды нельзя повернуть обратно». В результате долгового финансирования уменьшается богатство нации, усугубляется налоговое бремя, что препятствует накоплению капитала.

Современные монетаристы (М. Фридмен, Ф. Кейтен и др.) считают, что если государство финансирует свои потребности за счет займов на рынке капитала, то это ведет к увеличению процентной ставки, а значит, к вытеснению частных инвестиций и резкому сокращению инвестиций. Кроме того, через государственный долг происходит перекладывание экономического бремени на будущие поколения, когда за счет налоговых поступлений в будущем граждане будут вынуждены расплачиваться по долгам государства.

Представители кейнсианского направления, напротив, считают, что в государственных заимствованиях нет ничего страшного. Благодаря им осуществляется распределение налогового бремени во времени, что не так уж плохо, поскольку результатами таких заимствований могут пользоваться несколько поколений, поэтому они и должны нести бремя по их возмещению. Государственный долг выступает как источник мобилизации дополнительных ресурсов и увеличения финансовых возможностей, поэтому государственные займы могут являться важным фактором ускорения темпов социально-экономического развития.

Объективная необходимость использования долгового финансирования для удовлетворения потребностей общества обусловлена сегодня многими факторами, прежде всего увеличением расходов государства. Проведение активной социальной политики, обеспечение обороноспособности, международная деятельность и т.п. требуют от государства постоянного увеличения бюджетных расходов. Между тем доходы государственного бюджета всегда ограничены возможностями налогообложения. В этом смысле государственный кредит помогает ослабить противоречие между все увеличивающимися потребностями общества и ограниченными средствами государства.

Применение государственных займов для финансирования дополнительных государственных расходов определяется также значительно меньшими их негативными последствиями для экономики по сравнению, например, с дополнительной эмиссией. С другой стороны, практика долгового финансирования является политически более благоприятной для правительства, чем повышение налогов. В странах, где дефициты бюджета запрещены и финансирование через эмиссионный банк также недопустимо, доходная часть государственного бюджета может финансироваться только через налоги. Но увеличение налогов всегда негативно воспринимается гражданами, мнение которых для правительства является небезразличным, особенно во время выборов. Поэтому посредством кредитного финансирования правительство может значительно увеличить свои расходы, не усиливая столь непопулярное налоговое бремя. Это, кстати, и объясняет тот факт, почему в последнее время кредитное финансирование стало одним из популярных инструментов экономической политики в большинстве развитых стран, задолженности которых в последние два-три десятилетия значительно возросли.

Долговое финансирование может стимулировать экономический рост. Увеличивая свои расходы за счет займов, государство тем самым предъявляет спрос на инвестиционные и потребительские товары, При этом начинает действовать положительный эффект мультипликатора, оказывая стимулирующее влияние на другие отрасли хозяйства и занятость.

Вместе с тем надо иметь в виду, что совокупный объем государственной задолженности не может быть слишком высоким. В противном случае государственный долг становится трудно управляемым. Увеличение государственных расходов осложняет проблему контроля будущих дефицитов, а постоянно растущие процентные выплаты по государственному долгу существенно ограничивают возможность применения правительством бюджета в качестве стабилизационного рычага воздействия на экономику. При этом внешняя задолженность может стать серьезным фактором не только экономического, но и политического

значения. Непомерно высокие выплаты из государственного бюджета по долгам отвлекают средства от финансирования социальных, экономических, оборонных и прочих программ правительства.

Контрольные вопросы

1. Чем отличаются государственные расходы и расходы государственного бюджета?
2. Что такое текущие и капитальные расходы?
3. Назовите основные формы бюджетного финансирования?
4. Какова структура расходов федерального бюджета?
5. В чем особенности структуры расходов региональных и местных бюджетов?
6. Каковы основные причины дефицита государственного бюджета?
7. Какие виды дефицита бюджета вы знаете?
8. Каковы основные способы финансирования дефицита бюджета?

10. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КРЕДИТ

10.1. Сущность и функции государственного кредита

Важным средством увеличения финансовых возможностей государства выступает государственный кредит, который является вторым после налогов методом финансирования расходов бюджета.

Государственный кредит представляет собой совокупность экономических отношений, возникающих между государством, с одной стороны, юридическими и физическими лицами – с другой, при которых государство выступает в качестве заемщика, кредитора и гаранта.

Чаще всего государство выступает как заемщик, когда привлекает денежные средства у кредитных организаций, иностранных государств или частных лиц. В таком случае количество денежных средств, сосредоточенных в руках государства, увеличивается. Реже государство выступает как кредитор, т.е. предоставляет деньги займы. Результатом такого рода отношений является сокращение количества денег, которыми располагает государство. Если же государство выступает как гарант, т.е. берет на себя ответственность за погашение займов или выполнение обязательств третьими лицами, то количество денежных средств, которыми располагает государство, не меняется. Однако если должник не смог в срок и в полном объеме рассчитаться со своими кредиторами, то государство как гарант будет вынуждено расплатиться за него. В таком случае расходы государственного бюджета, а значит, его дефицит могут увеличиться.

Государственный кредит представляет собой важное звено финансовой системы, обслуживающее, прежде всего централизованные фонды денежных средств. Будучи элементом государственных финансов, государственный кредит соединяет в себе черты финансовой и кредитной категорий.

Государственный кредит предоставляется на возвратной, платной, срочной основе, имеет целевой характер и материальное обеспечение. Все эти характеристики роднят его с традиционными видами банковского и коммерческого кредита. Однако государственный кредит имеет ряд особенностей. В отличие от банковского кредита государственный кредит:

- предоставляется главным образом на покрытие дефицита бюджета, в то время как банковский кредит предоставляется для финансирования текущих нужд хозяйствующих субъектов;
- привлекая средства хозяйствующих субъектов и граждан, государственный кредит выступает как вторичное перераспределение национального дохода;

- обеспечивается всем имуществом, находящимся в собственности государства, составляющем государственную казну;
- не имеет строго целевого характера использования, тогда как средства, заимствованные у кредитных организаций, могут быть использованы только на определенные цели;
- сокращает количество денег в обращении. Банковский кредит может, наоборот, быть причиной появления избыточной денежной массы;
- погашение государственного кредита осуществляется за счет налогов или новых займов. Для банковского кредита источником погашения являются денежные средства хозяйствующих субъектов;
- находит свое непосредственное выражение в формировании внутреннего и внешнего долга.

Государственный кредит, прежде всего государственные займы, так же как и налоги, является важным источником доходов бюджета. Однако налоги и займы играют в бюджетном процессе разную роль.

Налоги носят принудительный характер, они безвозвратно уплачиваются государству, представляют собой одностороннее движение стоимости и не требуют дополнительных расходов по возмещению.

Займы, напротив, чаще всего не являются принудительными. Исключение составляют лишь отдельные случаи принудительного их размещения, как это было, например, в СССР в 40–50-е годы. Заимствованные средства не безвозвратно предоставляются государству, они подлежат возврату, и по этим средствам выплачивается определенный процент. Поэтому займы, в отличие от налогов, могут увеличивать государственные расходы. Кроме того, займы, будучи платными, уже не могут быть отнесены к одностороннему движению стоимости. Они предполагают встречное движение стоимости в виде процента и могут свободно обращаться на рынке.

Государственный кредит выполняет две основные функции – фискальную и регулируемую.

Посредством *фискальной функции* осуществляется формирование централизованного денежного фонда и в доход государства поступают дополнительные средства. Эти средства могут быть использованы как для финансирования расходов государства, так и для погашения дефицита бюджета.

Посредством фискальной функции денежные ресурсы перераспределяются между федеральным бюджетом, международными финансово-кредитными организациями, юридическими и физическими лицами, а также бюджетами разных уровней.

Регулирующая функция государственного кредита проявляется в том, что, вступая в кредитные отношения, государство тем самым воздействует на состояние денежного обращения, уровень ставок на рынке денег и капитала, на производство и занятость.

Посредством государственного кредита государство может уменьшить количество денег в обращении. Это происходит в том случае, когда государство размещает свои займы среди различных групп населения или хозяйствующих субъектов. Размещая свои займы, государство снижает платежеспособный спрос населения. При этом если заемные средства государство использует в производительных целях, то произойдет абсолютное сокращение наличной денежной массы. Если заемные средства будут использоваться на выплату заработной платы, то количество наличных денег останется без изменения. Если же государственные заимствования финансируются за счет привлечения накопленных хозяйствующих субъектов, а полученные денежные средства направляются на выплаты населению, то количество денег в обращении возрастает.

Непосредственное влияние долгового финансирования на состояние денежной массы особо четко проявляется при использовании правительством кредитов эмиссионного банка для погашения государственного долга.

10.2. Классификация государственных займов

Государственные займы можно классифицировать по ряду признаков.

1. По субъектам заемных отношений – займы, *размещаемые центральными и территориальными органами управления.*

2. По месту размещения – *внутренние и внешние.*

3. По обращению на рынке – рыночные и нерыночные. *Рыночные* займы свободно продаются и покупаются. При финансировании бюджетного дефицита они основные. *Нерыночные* – не могут свободно менять своих владельцев и не подлежат обращению на рынке ценных бумаг. Они обычно выпускаются государством, чтобы привлечь определенных инвесторов, специфическим интересам которых и отвечают. Так, нерыночные государственные облигации выпускаются на Западе для мобилизации средств негосударственных пенсионных фондов, страховых компаний, мелких инвесторов.

4. В зависимости от срока привлечения средств – *краткосрочные* (со сроком погашения до 1 года), *среднесрочные* (от 1 до 5 лет), *долгосрочные* (от 5 лет и выше). Краткосрочные займы используются для финансирования временных разрывов в поступлений доходов и осуществлении расходов. Обычно в этих целях выпускаются векселя. Центральное правительство выпускает казначейские векселя, местные органы власти – муниципальные. Привлечение средств на более длительный период обычно осуществляется с помощью облигаций.

5. По обеспеченности долговых обязательств – *закладные* и *беззакладные*. *Закладные облигации* обеспечиваются конкретным залогом,

например, определенным имуществом. Наиболее часто их выпускают местные органы власти. Обеспечением беззакладных облигаций служит все имущество государства или данного муниципалитета. Центральные органы управления обычно выпускают беззакладные облигации. Их надежность исключительно высока и, поэтому инвесторы не нуждаются ни в каких дополнительных гарантиях.

6. По характеру выплачиваемого дохода долговые обязательства делятся на выигрышные, процентные, с нулевым купоном. Выплата дохода по *выигрышным облигациям* осуществляется на основе тиражей выигрышей. Эти облигации не пользуются большим спросом. Инвесторы стремятся получать стабильный доход, а не полагаться на волю случая. Поэтому основной вид – *процентные облигации*, доход по которым выплачивается 1, 2 или 4 раза в год на основе купонов. Большинство инвесторов отдает предпочтение таким долговым обязательствам.

Краткосрочные заемные инструменты государства не имеют купонов. Они продаются со скидкой с номинала, а выкупаются по номиналу. Не имеют также купонов и некоторые долгосрочные долговые обязательства. Весь доход по ним выплачивается вместе с суммой основного долга. Как и краткосрочные, они продаются со скидкой с номинала, а выкупаются по номиналу. Такие облигации получили название *облигаций с нулевым купоном*.

7. По методу определения дохода долговые обязательства государства бывают с *твердым* или *плавающим доходом*. В ряде случаев фиксированная ставка по ценным бумагам является причиной роста расходов государства на выплату процентов, в других случаях она может отпугнуть инвесторов, ожидающих повышение процента.

Для покрытия бюджетного дефицита приходится размещать займы при относительно завышенном уровне процентной ставки. Установив аналогичный процент по своим долговым обязательствам на весь срок займа, который может составить 20–30 лет, государство взвалит на налогоплательщиков дополнительные расходы. Избежать подобную ситуацию позволяют два варианта:

1) покрытие потребности в денежных средствах за счет краткосрочного или среднесрочного займа и выпуска (когда процентная ставка упадет) долгосрочного. Однако в этом случае заемщик несет дополнительные расходы, связанные с выпуском, размещением и погашением еще одного займа. Не исключена вероятность, что в ожидании повышения процентной ставки инвесторы не проявят интереса ко второму займу;

2) систематический пересмотр процента, выплачиваемого по ценным бумагам. В качестве базы обычно используется ставка по межбанковским кредитам в стране. Такие займы имеют большой недостаток – должник не в состоянии спланировать свои расходы. Но этот вариант решает все названные проблемы.

8. В зависимости от обязанности заемщика твердо соблюдать сроки погашения займа, установленные при его выпуске, заемные инструменты делятся на обязательства: с правом досрочного погашения и без права досрочного погашения.

Вопрос о *досрочном погашении долговых обязательств* становится актуальным только тогда, когда на финансовом рынке происходят существенные изменения. Например, заемщик выпустил облигации с ежегодным фиксированным доходом в 12%, а через год ставка упала и составила 6%. В этом случае заемщик терпит существенные потери, тогда как инвестор получает значительный выигрыш. Если облигации были выпущены с правом досрочного погашения, инвестор может уменьшить свои потери, выпустив и разместив новый займ и погасив старый.

Различают два варианта погашения задолженности: одновременно и частями. Если займ гасится частями, в зависимости от распределения суммы долга по срокам погашения, выделяются три варианта:

- займ погашается равными частями в течение определенного срока;
- возрастающими долями;
- снижающимися долями.

10.3. Управление государственным кредитом

Управление государственным кредитом может рассматриваться в узком и широком смысле.

Под управлением государственным кредитом в широком смысле понимается формирование одного из направлений финансовой политики государства, связанной с его деятельностью в качестве заемщика, кредитора и гаранта. Управление государственным кредитом в широком смысле как одно из направлений финансовой политики находится в руках органов власти и управления государством. Именно они определяют общий объем бюджетного дефицита и, следовательно, объем займов, необходимых для его финансирования, основные направления и цели воздействия на денежное обращение, кредит, производство, занятость и целесообразность осуществления общегосударственных программ по поддержке малого бизнеса отдельных районов страны.

Хроническая дефицитность государственного и местных бюджетов и высокий государственный долг характерны на современном этапе для большинства промышленно развитых государств. В результате кредитной экспансии государства прочие заемщики вытесняются с финансового рынка, сохраняются высокие ставки на кредит. Огромные расходы по обслуживанию государственного долга поглощают все большую долю налоговых поступлений. Поэтому сокращение бюджетных дефицитов и государственного долга расценивается органами управления США и стран Европейского Союза как одна из наиболее актуальных задач.

Под управлением государственным кредитом в узком смысле понимается совокупность действий, связанных с подготовкой к выпуску и размещению долговых обязательств государства, регулированию рынка государственных ценных бумаг, обслуживанию и погашению государственного долга, предоставлению ссуд и гарантий.

В процессе управления государственным кредитом решаются следующие задачи:

- минимизация стоимости долга для заемщика;
- недопущение переполнения рынка заемными обязательствами государства и резкого колебания их курса;
- эффективное использование мобилизованных средств и контроль за целевым использованием выделенных кредитов;
- обеспечение своевременного возврата кредитов;
- максимальное решение задач, определенных финансовой политикой.

Специфика категории государственного кредита определяет и особенности оперативного управления им. Обычно оно возлагается совместно на Министерство финансов РФ и Центральный Банк РФ.

10.4 Государственный и муниципальный долг

Результатом государственных заимствований является государственный и муниципальный долг. Рассмотрим более подробно его сущность, состав, основные причины формирования внутреннего и внешнего долга России, структуру государственного долга и пути его сокращения.

Государственный долг как экономическая категория представляет собой определенную систему отношений, возникающую между органами государственного управления, с одной стороны, частными лицами, негосударственными институтами, иностранными государствами – с другой, по поводу формирования и погашения задолженности органов государственного управления, возникающих в результате формирования дополнительных средств государства.

С точки зрения материально-вещественного содержания, государственный долг выступает как сумма долговых обязательств государства по выпущенным и непогашенным государственным займам, полученным кредитам и процентам по ним, выданным государством гарантиям перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права.

В соответствии со ст. 98 Бюджетного кодекса РФ долговые обязательства РФ могут существовать в форме:

- кредитных соглашений и договоров, заключенных от имени Российской Федерации, как заемщика, с кредитными организациями, иност-

ранными государствами и международными финансовыми организациями;

- государственных займов, осуществленных путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации;
- договоров и соглашений о получении Российской Федерацией бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- договоров о предоставлении Российской Федерацией государственных гарантий;
- соглашений и договоров, в том числе международных, заключенных от имени Российской Федерации, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств Российской Федерации прошлых лет.

Таким образом, законодательство РФ определяет государственные долговые обязательства как совокупность государственных заимствований (привлекаемые государственные займы и кредиты) и государственных гарантий, предоставляемых по займам других лиц. Однако в настоящее время все большее распространение получает точка зрения, в соответствии с которой при определении государственного долга следует учитывать всю сумму непогашенных долговых обязательств государства, включая задолженность государственных предприятий, государственных внебюджетных фондов, внутреннюю задолженность перед нерезидентами, внешние долги регионов и муниципалитетов, просроченные кредиты, выданные под гарантии правительства.

В совокупности все эти обязательства называются капитальным государственным долгом. Расходы по выплате доходов кредиторов по всем долговым обязательствам и по погашению обязательств, срок по которым наступил, образуют текущий государственный долг.

Кроме государственного долга Российской Федерации существуют также государственные долги субъекта РФ и муниципальный долг. По своему составу они состоят из соответствующих кредитных соглашений и договоров; займов субъекта РФ или муниципального образования, а также переоформленных долговых обязательств третьих лиц в долг субъекта РФ или муниципальный долг.

До 2001 года субъекты РФ, бюджеты которых не получали финансовую помощь на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, имели право самостоятельно осуществлять государственные внешние заимствования. В 2001 году в Бюджетный кодекс были внесены поправки, в соответствии с которыми субъекты РФ были лишены этого права. В настоящее время правом государственных внешних заимствований субъекты РФ и муниципалитеты не обладают. Они имеют право только на внутренние заимствования.

Право осуществления государственных заимствований от имени РФ принадлежит Правительству РФ либо уполномоченному на то Прави-

тельством РФ федеральному органу исполнительной власти. Что касается внутренних заимствований и выдачи государственных гарантий другим заемщикам от имени субъекта РФ и муниципальных образований, то оно принадлежит уполномоченному органу исполнительной власти субъекта РФ или органу местного самоуправления в соответствии с его уставом.

При принятии бюджета на очередной финансовый год определяется предельный объем государственного долга и предельные объемы государственных заимствований РФ с разбивкой долга по формам обеспечения обязательств. При этом предельный объем государственных внешних заимствований РФ не должен превышать годовой объем платежей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга, а предельный объем государственного долга субъекта РФ и муниципального долга не должен превышать объем доходов соответствующего бюджета без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней.

Существует и такое понятие, как предельный объем расходов на обслуживание государственного долга. Для субъекта РФ или муниципального образования он не должен превышать 15% объема расходов бюджета соответствующего уровня.

Правительство РФ имеет право осуществлять внутренние (внешние) заимствования с превышением установленного предельного объема государственного внешнего (внутреннего) долга только в том случае, если это снижает расходы на обслуживание государственного долга.

Заемные средства могут быть использованы, в том числе и на покрытие дефицита бюджета. Однако в соответствии с Бюджетным кодексом РФ предельный объем заемных средств, направляемых субъектом РФ на финансирование дефицита своего бюджета, не может превышать 30% объема доходов бюджета субъекта РФ. Для муниципального образования эта цифра, соответственно, составляет 15%.

10.4.1. Государственный внутренний долг

Под государственным **внутренним долгом** понимаются долговые обязательства Российской Федерации как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками перед резидентами (юридическими и физическими лицами) или нерезидентами, выраженными в валюте РФ.

Структура государственного внутреннего долга РФ включает следующие основные элементы:

1) рыночные долговые обязательства. К ним относятся эмитированные государством и свободно обращающиеся на внутреннем рынке государственные ценные бумаги. Это государственные краткосрочные обяза-

тельства (ГКО); облигации федеральных займов с переменным купонным доходом (ОФЗ-ПК); государственный сберегательный заем; облигации федеральных займов с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД); облигации федерального займа с фиксированным купонным доходом (ОФЗ-ФК); облигации государственного нерыночного займа (ОГНЗ); векселя Министерства финансов РФ и др.;

2) *нерыночные долговые обязательства* – это обязательства, которые не могут свободно продаваться и покупаться. К ним относятся:

- некоторые виды займов, размещенных среди населения, например целевой заем 1990 года; целевые вклады и чеки на автомобили и др.;

- целевые долговые обязательства по гарантированным сбережениям граждан РФ;

- задолженность Правительства РФ по кредитам, полученным от Центрального банка РФ (например, на покрытие дефицита бюджета в 1991 – 1994 годах), включая задолженность по процентам;

- задолженность предприятий отдельных отраслей, переформленная в государственный внутренний долг (например, задолженность по агропромышленному комплексу, переформленная в вексель Минфина РФ; задолженность предприятий текстильной промышленности Ивановской области; задолженность по финансированию затрат на формирование мобилизационного резерва, переформленная в вексель Минфина РФ; задолженность Пенсионному фонду и др.)

3) государственные гарантии и поручительства, представленные федеральным правительством, субъектами РФ и муниципальными образованиями;

4) государственный внутренний долг РФ, принятый от бывшего СССР.

Государственный внутренний долг является важным инструментом перераспределения доходов в обществе и мобилизации временно свободных средств граждан и хозяйствующих субъектов. С его помощью государство может регулировать многие экономические процессы, включая уровень ссудного процента, степень инвестиционной активности и др.

Состав и структура государственного внутреннего долга постоянно находятся в изменении. Например, в 1997 года прекратил свое существование такой вид внутреннего долга, как задолженность Правительства РФ по кредитам, полученным от Центрального банка РФ на покрытие бюджетного дефицита, поскольку в марте она была переформлена в облигации федеральных займов с постоянным купонным доходом в 10% годовых и погашением равными долями в течение 2001–2013 годов. В то же время, например в 2003 году появились новые виды долговых обяза-

тельств: Облигации федерального займа с амортизацией долга (ОФЗ-АД), Государственные сберегательные облигации (ГСО) – нерыночные облигации для использования ПФ.

До новации 1998 года структура внутреннего долга с точки зрения сроков заимствований являлась неблагоприятной. Так, на 1 января 1997 года 2/3 долга приходилось на краткосрочные государственные обязательства и 1/3 на средне- и долгосрочные бумаги. Однако постепенно происходили положительные сдвиги в части удлинения сроков заимствований. Сейчас картина значительно изменилась.

В 2004 году погашены некоторые нерыночные долговые обязательства, к концу года уже списано с внутреннего долга значительная сумма по казначейским векселям и векселям Минфина, по товарным обязательствам. С другой стороны, до сих пор не определена судьба такой важной составляющей внутреннего долга как целевые долговые обязательства перед населением РФ. Поэтому официальная информация Министерства финансов учитывает в качестве внутреннего долга РФ «долг, выраженный в государственных ценных бумагах РФ». На 1 марта 2007 года размер такого долга составил 1 083 464 тыс. руб., увеличившись с января 2007 года примерно на 5,4%.

Таблица 10.1

**Структура государственного внутреннего долга
в части государственных ценных бумаг, номинированных
в валюте РФ на 1 марта 2007 года**

Виды государственных ценных бумаг	Размер внутреннего долга, млрд. руб.	Удельный вес, %
ОФЗ-АД	706 734	65.23%
ОФЗ-ПД	229481	21.18%
ОФЗ-ФК	94834	8.75%
ГСО-ФПС	52	0.005%

Как правило, любое государство в выборе форм долговых обязательств стремится к тому, чтобы основным кредитором было население своей страны и чтобы как можно меньше зависеть от иностранных кредиторов, поскольку это ослабляет не только экономическую самостоятельность, но и его государственный суверенитет. Так, например, в Великобритании доля внутренних займов в общей сумме государственных займов составляет 97%, во Франции – 96%, в Италии – 90%, в Японии – 87 %.

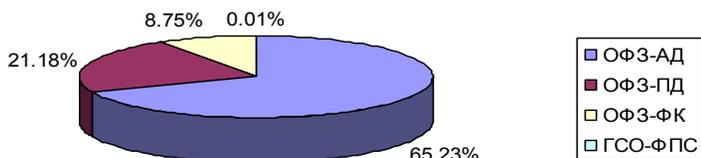


Рис. 10.1. Структура государственного внутреннего долга РФ, выраженного в ценных бумагах на 1 марта 2007 года

Размер внутреннего долга, как правило, не имеет каких-то четко выраженных границ, которые можно считать критическими. В большей степени это касается внешнего долга.

Предельный размер внутреннего долга, с одной стороны, определяется возможностями государства обслуживать его, а с другой стороны, зависит от того, насколько население терпимо относится к самому факту наличия долга, готово мириться с его размерами и с тем, что государство не торопится его погасить.

Предельный размер внутреннего долга на 2007 год составляет согласно федеральному закону «О федеральном бюджете на 2007 год» 1 363 256 345,5 тыс. рублей.

10.4.2. Государственный внешний долг

В международной практике существуют два принципиально разных определения внешнего долга: либо как совокупный долг нерезидентам, либо как задолженность, выраженная в иностранной валюте. Так, в комментариях к расчетам, осуществляемым МВФ, говорится, что различие между внутренним и внешним долгом основывается, где возможно, на принципе, является ли заемщик резидентом или нет. Однако в иных случаях используется принцип валюты, в которой выражены долговые обязательства.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ **внешний государственный долг** – это долговые обязательства РФ как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, выраженные в иностранной валюте.

Таким образом, в России главным критерием деления долга на внутренний и внешний является валюта, в которой выражены долговые обязательства.

На мировом финансовом рынке государство, прибегая к внешним заимствованиям, выступает в качестве заемщика, а предоставляя кредиты иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям, становится кредитором. Внешние займы, так же как и внутренние, предоставляются на условиях срочности, платности и возвратности.

При принятии бюджета на очередной финансовый год определяются:

- верхний предел государственного внешнего долга РФ;
- верхний предел внешнего долга перед РФ;
- предел предоставления гарантий третьим лицам.

Предельный размер государственных внешних заимствований, как правило, не должен превышать годовой объем платежей по обслуживанию и выплате основной суммы государственного внешнего долга.

В Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2007 год» верхний предел государственного внешнего долга РФ определен в сумме 46,7 млрд. долларов или 36,3 млрд. евро. Верхний предел государственного внешнего долга перед РФ (за исключением государств – участников СНГ) составляет 71 млрд. долларов, а верхний предел государственного внешнего долга перед РФ государств – участников СНГ – 3 млрд. долларов. Предел предоставления гарантий третьим лицам на привлечение внешних заимствований составляет 2,9 млрд. долларов.

При разработке проекта бюджета на очередной финансовый год в обязательном порядке должна быть разработана и одобрена Программа государственных внешних заимствований. Эта программа представляет собой перечень внешних заимствований федерального бюджета на очередной финансовый год с указанием цели, источников, сроков возврата, общего объема заимствований, объема использованных средств по займу до начала финансового года и объема заимствований в данном финансовом году. В программе государственных внешних заимствований РФ должны быть отдельно предусмотрены все займы и государственные гарантии, величина которых превышает сумму, эквивалентную 10 миллионов долларов, на весь срок займа.

Программа государственных внешних и внутренних заимствований на 2007 год представлена в Приложении 4.

Правительство РФ имеет право на осуществление внешних заимствований, не включенных в Программу, только в том случае, если указанные внешние заимствования осуществляются в процессе реструктуризации государственного внешнего долга РФ, которая приводит к сни-

жению расходов на обслуживание государственного внешнего долга. Данное право распространяется исключительно на несвязанные (финансовые) государственные внешние заимствования РФ.

В Программу государственных внешних заимствований РФ в обязательном порядке включаются соглашения о займах, заключенных в предыдущие годы, если такие соглашения не утратили силу в установленном порядке.

На 1 января 1998 года 3/4 внешнего долга приходились на долю обязательств, унаследованных Россией от СССР (91,4 млрд. долл.) и только 1/4 часть долга – новый, собственно российский долг. Советская задолженность была и остается чрезмерно большой и несоответствующей экономическим и валютным возможностям России. Кроме того, советский долг был в основном краткосрочным. Временами доля краткосрочной задолженности доходила до 44%, значительно превышая пороговую величину (10%), определяемую для данной категории обязательств с точки зрения экономической безопасности. Требовалась реструктуризация унаследованной части российского долга. Длительные переговоры, которые велись Россией с 1991 года и сопровождались предоставлением частичных отсрочек платежей и заключением соглашений об ограниченной реструктуризации внешнего долга, завершились подписанием в апреле 1996 года Соглашения о многолетней реструктуризации внешнего долга бывшего СССР в рамках Парижского клуба стран-кредиторов и в октябре 1997 года аналогичного соглашения с Лондонским клубом банков-кредиторов. Данными соглашениями были реструктурированы соответственно 37,6 млрд. долларов и 32,3 млрд. долларов советского долга. Платежи по погашению основной части реструктурированного долга начались с 2002 года.

В среднесрочной перспективе планировалось ограничение масштабов привлечения связанных определенными условиями кредитов иностранных государств, коммерческих банков и фирм. Внешние заимствования России в основном предполагалось базировать на использовании несвязанных (финансовых) кредитов международных финансовых организаций (Международного валютного фонда и Международного банка реконструкции и развития) и международного рынка капитала. Однако финансовый кризис 1998 года опрокинул эти планы. Долговая нагрузка по внешним обязательствам России в результате девальвации рубля к концу 1998 года увеличилась до 148,7% ВВП. В 1999 году Правительство РФ приступило к новым переговорам с Парижским и Лондонским клубами кредиторов по реструктуризации и частичному списанию советского внешнего долга.

В феврале 2000 года была достигнута договоренность с Лондонским клубом кредиторов о частичном списании союзного долга (в размере 36,5%) и переформлировании оставшейся части долга в еврооблига-

ции со сроком погашения в течение 30 лет и процентной ставкой от 2,25 до 7,5% годовых.. В настоящее время эта задолженность учитывается в составе нового российского долга.

В 2005–2006 годах Россия досрочно погасила долг бывшего СССР перед Парижским клубом кредиторов в размере 37,1 млрд. долларов.

Внешний государственный долг России на 1 января 2007 года составил 52 млрд. долларов или 39,5 млрд. евро.

Динамика размера внешнего долга с 2000 до 2007 представлена на рис. 10.2.

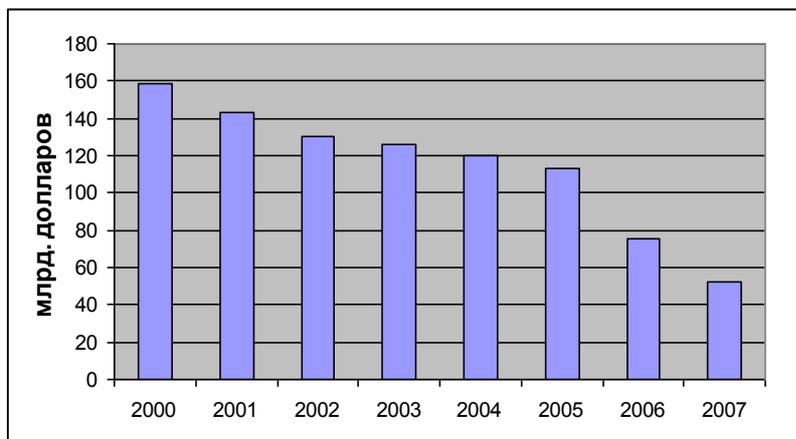


Рис. 10.3. Динамика размеров внешнего долга РФ в 2000–2007 годах

Состав и структура государственного внешнего долга на 1 января 2007 года представлены в табл.10.2. и на рис. 10.4.

Таблица 10.2

**Состав и структура государственного внешнего долга РФ
на 1 января 2007 года**

Наименование	млрд. долларов	млрд. евро	%
1	2	3	4
Государственный внешний долг РФ (включая обязательства бывшего СССР, принятые Российской Федерацией)	52	39.5	100.00%
Задолженность странам участникам Парижского клуба	3.1	2.4	5.96%

Окончание табл. 10.2

1	2	3	4
Задолженность странам, не вошедшим в Парижский клуб	3.3	2.5	6.35%
Задолженность бывшим странам СЭВ	1.9	1.4	3.65%
Коммерческая задолженность	0.8	0.6	1.54%
Задолженность перед международными финансовыми организациями	5.5	4.2	10.58%
Еврооблигационные займы	31.9	24.2	61.35%
ОВГВЗ	4.9	3.7	9.42%
Предоставление гарантий РФ в иностранной валюте	0.6	0.5	1.15%

Контрольные вопросы

1. Дайте определение государственного кредита
2. В чем отличие государственного кредита от банковского кредита и от налогов?
3. Охарактеризуйте основные функции государственного кредита.
4. Какова классификация государственных займов?
5. Что понимается под управлением государственным кредитом?
6. В какой форме могут существовать долговые обязательства РФ?
7. Каков основной критерий деления долга РФ на внутренний и внешний?
8. Какова структура внешнего и внутреннего долга РФ?

11. ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ ГОСУДАРСТВА

11.1. Социально-экономическая сущность внебюджетных фондов

Важным звеном финансовой системы являются внебюджетные фонды государства. **Внебюджетные фонды** – это фонды денежных средств, образуемые вне федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, которые предназначены для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, охрану здоровья, медицинскую помощь, а также для удовлетворения других общественных потребностей, не финансируемых из бюджета.

Считается, что внебюджетные фонды возникли раньше бюджета и в какой-то мере послужили его основой. Объясняется это тем, что в процессе становления современной системы государственной власти происходило выделение отдельных функций государства и закрепление за ними специальных финансовых ресурсов. Как правило, это были специальные виды правительственной деятельности, для которых была нежелательна огласка. Покрывались они специальными доходами. Количество специальных фондов и счетов не было постоянным. Одни счета открывались, другие закрывались.

Наличие этих фондов, хотя и было необходимо, создавало определенные финансовые неудобства. В одних фондах наблюдалась нехватка средств, в других – избыток. Кроме того, правительство могло использовать эти средства бесконтрольно. Поэтому по мере укрепления централизованного государства постепенно происходило объединение специальных фондов в едином государственном бюджете. Однако многие внебюджетные фонды сохранили свое значение и самостоятельность и существовали наряду с бюджетом

Специальные счета создавались для строительства, правительственной предпринимательской деятельности, управления денежной массой и государственным долгом, системой социального страхования.

Широкое распространение в большинстве стран специальные внебюджетные фонды государства получили после Второй мировой войны. Сегодня они являются полноправным элементом финансовой системы и одним из способов перераспределения финансовых ресурсов.

Выделение наряду с бюджетом специальных внебюджетных фондов обусловлено несколькими причинами:

- 1) необходимостью выделения специальных денежных ресурсов с целью их более эффективного и строго целевого использования;
- 2) необходимостью определения особых и одновременно устойчивых финансовых источников для удовлетворения специальных потребностей государства;

3) необходимостью изыскания дополнительных средств для удовлетворения общественных потребностей, которые не могут быть в полном объеме профинансированы из бюджета, но которые являются основой расширения сферы деятельности правительства в области военных расходов, научных исследований, социальных выплат населению и т.п.

Внебюджетные фонды позволяют преодолеть остаточный принцип финансирования социальных и других расходов. Они позволяют также разгрузить бюджет, беря на себя часть его расходов, разрешая тем самым проблему финансирования бюджета. Имея строго целевое направление использования средств, внебюджетные фонды дают возможность увеличить ресурсы, мобилизуемые государством. Конечно, это можно сделать и за счет увеличения налогов, но, как правило, увеличение налогов негативно воспринимается в обществе. А вот если происходит увеличение ставок во внебюджетные фонды, то это воспринимается более спокойно, поскольку большинство граждан получает доходы из внебюджетных фондов.

Таким образом, главная причина создания внебюджетных фондов – необходимость выделения чрезвычайно важных для общества расходов и обеспечение их самостоятельными источниками доходов

Материальным источником внебюджетных фондов во всех странах является национальный доход, а преобладающая часть фондов создается в процессе его перераспределения. В этом смысле внебюджетные фонды являются финансовой категорией и частью системы государственных финансов. В то же время внебюджетные фонды обладают целым рядом особенностей. В частности, в России:

1) проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов предоставляются одновременно с проектом соответствующих бюджетов на очередной финансовый год;

2) бюджеты государственных внебюджетных фондов рассматриваются и утверждаются в форме федеральных законов одновременно с принятием федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год;

3) внебюджетные фонды имеют строго целевую направленность. Их расходование может осуществляться исключительно на цели, определенные законодательством РФ, в соответствии с бюджетами фондов, утвержденными федеральными законами или законами субъектов РФ;

4) доходы государственных внебюджетных фондов формируются за счет обязательных отчислений, а также добровольных взносов физических и юридических лиц;

5) страховые взносы в фонды и взаимоотношения, возникающие при их уплате, имеют налоговую природу. Тарифы взносов устанавливаются государством и являются обязательными;

б) денежные ресурсы внебюджетных фондов находятся в государственной собственности. Они не входят в состав бюджетов, а также других фондов и не подлежат изъятию на какие-либо цели, прямо не предусмотренные законом.

До 1 января 2001 года государственные социальные внебюджетные фонды формировались главным образом за счет страховых взносов работодателей, а в Пенсионный фонд страховые взносы отчисляли и работники. Взносы носили налоговый характер, а их взиманием занимался каждый отдельный фонд.

Начиная с 1 января 2001 года, был введен единый социальный налог.

Налогоплательщиками единого социального налога признаются:

1) лица, производящие выплаты физическим лицам:

- организации;
- индивидуальные предприниматели;
- физические лица, не признаваемые индивидуальными предпринимателями;

2) индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, занимающиеся частной практикой.

Налоговая база налогоплательщиков по ЕСН определяется как сумма выплат и иных вознаграждений, начисленных налогоплательщиками за налоговый период в пользу физических лиц.

От уплаты единого социального налога освобождаются:

1) организации любых организационно-правовых форм – с сумм выплат и иных вознаграждений, не превышающих в течение налогового периода 100 000 рублей на каждое физическое лицо, являющегося инвалидом I, II или III группы;

2) следующие категории налогоплательщиков – с сумм выплат и иных вознаграждений, не превышающих 100 000 рублей в течение налогового периода на каждое физическое лицо:

- общественные организации инвалидов (в том числе созданные как союзы общественных организаций инвалидов), среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80 процентов, их региональные и местные отделения;

- организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов общественных организаций инвалидов и в которых среднесписочная численность инвалидов составляет не менее 50 процентов, а доля заработной платы инвалидов в фонде оплаты труда составляет не менее 25 процентов;

- учреждения, созданные для достижения образовательных, культурных, лечебно-оздоровительных, физкультурно-спортивных, научных, информационных и иных социальных целей, а также для оказания правовой и иной помощи инвалидам, детям-инвалидам и их родителям, единственными собственниками имущества которых являются указанные общественные организации инвалидов.

- индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, занимающиеся частной практикой являющиеся инвалидами I, II или III группы, в части доходов от их предпринимательской деятельности и иной профессиональной деятельности в размере, не превышающем 100 000 рублей в течение налогового периода.

Ставки по единому социальному налогу являются регрессивными, т.е. они уменьшаются по мере возрастания налогооблагаемой базы. Размеры налоговых ставок приведены в прил. 5.

11.2. Пенсионный фонд РФ

Пенсионный фонд Российской Федерации был образован Постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 года. Это постановление было принято после принятия Закона РФ «О государственных пенсиях в РСФСР» № 340-1 от 20 ноября 1990 года. Реально фонд начал функционировать лишь с 1 января 1992 года.

Закон «О государственных пенсиях в РСФСР» заложил основы страховой системы пенсионного обеспечения, функционирующей обособленно от госбюджета, со своей финансовой основой – Пенсионным фондом. Новая пенсионная система основывалась на следующих страховых идеях:

1) каждый гражданин, работающий по найму, подлежит обязательному (принудительному) пенсионному страхованию независимо от его воли и воли работодателя;

2) все условия и нормы уплаты страховых взносов, условия и нормы пенсионного обеспечения определяются законом и не могут меняться по соглашению сторон трудового договора, по воле Президента РФ или решениями Правительства РФ;

3) реальный уровень пенсий находится в неразрывной связи со страховым стажем и размером заработка, из расчета которого уплачиваются страховые взносы;

4) средства обязательного пенсионного страхования неприкосновенны, не могут изыматься даже временно и расходоваться на иные цели, кроме пенсионного обеспечения застрахованных их семей.

Для реализации этих идей и был создан Пенсионный фонд РФ. Его главная цель – аккумуляция средств, предназначенных на выплату трудовых пенсий и управление финансами пенсионного обеспечения.

Пенсионный фонд является самостоятельным финансово-кредитным учреждением, подотчетным Правительству РФ и осуществляющем свою деятельность в соответствии с законодательством РФ.

В основные задачи Пенсионного фонда входят:

1) целевой сбор и аккумуляция страховых взносов от плательщиков в соответствии со страховыми тарифами, принятыми в законодательном порядке;

2) финансирование выплаты пенсии, а также других расходов в соответствии с назначением Пенсионного фонда;

3) контроль с участием налоговых органов за своевременным и полным поступлением в Пенсионный фонд страховых взносов, а также за правильным и рациональным расходованием его средств;

4) капитализация средств Пенсионного фонда, а также привлечение в него добровольных взносов (в том числе валютных ценностей) физических и юридических лиц.

Будучи элементом системы управления финансами пенсионного обеспечения Пенсионный фонд РФ осуществляет следующие функции:

- участвует в определении размера взносов на государственное страхование, обосновании их дифференциации по предприятиям и организациям;

- участвует в подготовке предложений по совершенствованию пенсионного обеспечения и разработке социальных программ;

- осуществляет международное сотрудничество по вопросам, относящимся к компетенции фонда.

Пенсионная система России построена по распределительному принципу, основанному на солидарности поколений. При этом на выплаты пенсий пожилым людям используются поступления в фонды пенсионного страхования от работающего населения. Лица, платившие страховые взносы, получают при достижении пенсионного возраста право на пенсию, которая финансируется, в свою очередь, следующими поколениями плательщиков страховых взносов. В данном случае говорят о так называемом договоре между поколениями.

При такой системе размер пенсий находится в тесной связи с размером заработной платы. И если заработная плата снижается по каким-либо причинам, то снижаются и возможности по выплате пенсий. При распределительной системе учитываются только общие показатели: трудовой стаж, размеры заработка за определенный период времени, льготы. Поскольку распределительная система устанавливает тесную связь между числом работающих и пенсионеров, с сокращением первых или увеличением вторых уменьшается и размер пенсий. Поэтому возможности такой системы весьма ограничены, если учитывать существующую демографическую ситуацию.

В условиях, когда снижается доля всех занятых и занятых по найму в общей численности трудоспособного населения, возникает объективная необходимость изменить формы пенсионного обеспечения и более тесно увязать уровень пенсий различных категорий пенсионеров с их вкладом в финансирование пенсионной системы или прошлым трудовым вкладом.

Этим требованиям в большей степени отвечает накопительная пенсионная система. При накопительной системе поступающие страховые

взносы не сразу расходуются на выплату пенсий, а накапливаются и инвестируются. Вместе с полученными от инвестирования доходами они в будущем используются для пенсионного обеспечения тех, кто осуществлял накопление.

Считается, что накопительная пенсионная система обладает следующими преимуществами. Она:

1) не зависит от демографической ситуации в стране, от соотношения работающих и пенсионеров, хотя и продолжает зависеть от темпов экономического роста;

2) обеспечивает дифференциацию пенсий в зависимости от того, каковы накопления-человека и насколько эффективно они были инвестированы;

3) позволяет использовать аккумулируемые деньги для долгосрочного инвестирования в экономику;

4) сочетается с системой конкурирующих друг с другом негосударственных пенсионных фондов, что облегчает внедрение рыночных начал в пенсионное страхование.

Накопительная пенсионная система предусматривает безопасное, без риска, вложение капитала, накапливаемого с целью финансирования выплаты пенсий. Однако в условиях быстрых изменений и роста экономики достичь этого практически невозможно.

Если при распределительной системе выплату пенсий можно начинать с того месяца, за который собраны страховые взносы, то при накопительной наблюдается другая картина. Уплаченные страховые взносы используются с начала в основном для того, чтобы создать резервный капитал, а потому пенсии можно начать выплачивать только тогда, когда то поколение, которое активно работает сейчас и создает этот резервный капитал за счет уплаты страховых взносов, достигнет пенсионного возраста, т.е. станет следующим поколением пенсионеров.

Однако ни одно цивилизованное государство не позволит оставить без пенсионного обеспечения современное поколение пенсионеров. Поэтому более рациональным является сочетание распределительной и накопительной пенсионной системы.

В соответствии с Федеральным законом «О трудовых пенсиях в РФ» № 173-ФЗ от 17.12.01 г. устанавливаются следующие виды трудовых пенсий:

- 1) трудовая пенсия по старости;
- 2) трудовая пенсия по инвалидности;
- 3) трудовая пенсия по случаю потери кормильца.

Трудовая пенсия по старости и трудовая пенсия по инвалидности могут состоять из следующих частей:

- 1) базовой части;
- 2) страховой части;
- 3) накопительной части.

Трудовая пенсия по случаю потери кормильца состоит из следующих частей:

- 1) базовой части;
- 2) страховой части.

Гражданам, не имеющим по каким-либо причинам права на трудовую пенсию, устанавливается социальная пенсия на условиях и в порядке, которые определяются Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

Пенсионный фонд является самым крупным из социальных внебюджетных фондов. На его долю приходится 75 % средств внебюджетных социальных фондов. Общий бюджет Пенсионного фонда РФ составляет примерно 1/3 федерального бюджета РФ. На начало 2007 года остаток его средств приблизился к 345 303 588 тыс. руб.

Его средства формируются за счет следующих основных источников:

- 1) страховых взносов работодателей, граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, в том числе фермеров, адвокатов (85–90% всех доходов Пенсионного фонда);
- 2) ассигнований из бюджета на выплату пенсий военнослужащим, социальных пенсий, пособий и компенсаций (5–6%);
- 3) добровольных взносов физических и юридических лиц (1–2%);
- 4) доходов от капитализации средств Пенсионного фонда и других поступлений (2–3%);
- 5) пеней, штрафов, финансовых санкций, а также банковских начислений по остаткам средств на счетах региональных фондов (1%).

За счет средств Пенсионного фонда осуществляются:

- 1) выплата трудовых пенсий, без пенсий для военнослужащих (около 90% расходов Пенсионного фонда);
- 2) выплата социальных пенсий и пособий (1,5% расходов). Социальные пенсии – это пенсии людям, не имеющим заработка (например, инвалиды с детства), трудовой книжки; пенсии при потере кормильца. Пособия на детей военнослужащих срочной службы; пособия на детей в возрасте от 1,5 до 6 лет; пособия на детей одиноким матерям; пособия на детей, инфицированных ВИЧ; а также компенсационные выплаты гражданам, пострадавшим на Чернобыльской АЭС, и др.;
- 3) выплата пенсий военнослужащим и других государственных пенсий (МВД, ФСБ), которые финансируются из госбюджета (5%);
- 4) содержание аппарата Пенсионного фонда (0,7%);
- 5) расходы по доставке пенсий (3,6%);
- 6) выплата пособий на погребение (0,5%).

11.3. Фонд социального страхования РФ

В России система социального страхования начала развиваться еще с конца XIX в. Первые проекты государственного социального страхования относятся к 80-м гг. XIX в. Революционные события 1905 года ускорили решение вопросов, связанных с введением обязательного социального страхования.

В 1912 году III Государственная Дума приняла пакет страховых законов: «Об утверждении присутствий по делам страхования рабочих», «О страховании рабочих от несчастных случаев на производстве», «Об утверждении Совета по делам страхования рабочих» и др. Общее руководство социальным страхованием в России осуществлял Совет по делам страхования рабочих при Министерстве торговли и промышленности.

После Октябрьской революции 30 октября 1917 года была объявлена программа страхования Советского правительства и издан ряд декретов. Однако реальное возрождение социального страхования в России началось в 1921 года в связи с новой экономической политикой. В 1921 – 1923 гг. постановлениями Совнаркома были определены взносы работодателей различных форм собственности по отдельным видам социального страхования. Устанавливались взносы на временную нетрудоспособность, инвалидность, вдовство, сиротство, безработицу, лечебную помощь. Размер страхового взноса зависел от опасности и вредности производства. Для государственных предприятий взнос был меньше, он составлял на все виды социального страхования 12 % фонда оплаты труда.

После окончания нэпа сохранились лишь отдельные виды медицинского страхования. Однако в целом в 30-е гг. был осуществлен переход к государственной системе социального обеспечения. В 1933 году социальное страхование было передано в ведение профсоюзов, а страховые кассы были ликвидированы. Бюджет государственного социального страхования был консолидирован в государственный бюджет. Финансы социального обеспечения и социального страхования включали государственный бюджет, бюджет государственного социального страхования, Союзный фонд социального обеспечения колхозников, социальные фонды государственных предприятий и колхозов. Доля государственного бюджета в общих расходах социального обеспечения и страхования составляла 95%.

Таким образом, в плановой системе социальное страхование существовало в качестве подчиненного элемента государственной системы социального обеспечения, зависимого от общего состояния бюджета страны. Управление системой социального обеспечения и страхования было сложным и бюрократизированным.

При такой системе рост дефицита бюджета неизбежно сказывался на

развитии системы социального страхования. Это и произошло в 1991 года, когда дефицит бюджета достиг 20%. Старая система социального страхования уже не могла существовать.

Первой попыткой реорганизации старой системы социального страхования можно считать Постановление Совета Министров СССР и ВЦСПС от 15 августа 1990 года «О совершенствовании порядка финансирования расходов на социальное страхование и социальное обеспечение». В соответствии с этим документом с 1 января 1991 года образовывался Фонд социального страхования СССР. Он передавался в ведение ВЦСПС, и одновременно упразднялся централизованный союзный фонд социального страхования колхозников. Однако эта мера практически не привела к перестройке содержания и функционирования социального страхования. Единственным положительным моментом являлось то, что с образованием данного фонда его средства уже не включались в состав государственного бюджета. Это позволило избавиться от остаточного принципа распределения средств на эти цели. Одновременно и государственный бюджет был освобожден от прежней дотации на эти нужды, хотя финансовый механизм Фонда еще не был в достаточной мере отработан.

1 января 1991 года был создан Фонд социального страхования РСФСР, который находился в ведении Федерации независимых профсоюзов России (ФНПР) и который в течение некоторого времени действовал одновременно с союзным. С распадом СССР союзный Фонд социального страхования прекратил свое существование и остался только Фонд социального страхования РФ.

Сейчас Фонд социального страхования РФ является вторым по объему аккумулируемых средств государственным внебюджетным фондом. В 2006 году бюджет Фонда социального страхования РФ составил 287 493 479,5 тыс. руб.

Управление Фондом социального страхования осуществляется Правительством РФ при участии общероссийских объединений профсоюзов. Фонд является специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве РФ. Председатель Фонда социального страхования и его заместители назначаются Правительством РФ. Денежные средства и иное имущество, находящееся в оперативном управлении Фонда, а также имущество, закрепленное за подведомственными Фонду санаторно-курортными учреждениями, являются федеральной собственностью. Они не входят в состав бюджетов соответствующих уровней, других фондов и изъятию не подлежат.

В соответствии с Положением о Фонде социального страхования основными задачами этого фонда являются:

- 1) обеспечение гарантированных государством пособий;
- 2) участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования;

3) осуществление мер для обеспечения финансовой устойчивости Фонда, в том числе создание резерва;

4) разработка совместно с Министерством труда и социально-то развития РФ предложений о размерах тарифа страховых взносов на государственное социальное страхование;

5) организация разъяснительной работы среди страхователей и населения по вопросам социального страхования.

Средства Фонда социального страхования образуются за счет:

1) страховых взносов предприятий, учреждений, а также иных хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности;

2) доходов от инвестирования части временно свободных средств фонда в ликвидные государственные ценные бумаги и банковские вклады в пределах средств, предусмотренных бюджетом фонда на соответствующий год;

3) добровольных взносов физических и юридических лиц;

4) ассигнований из федерального бюджета РФ на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот и компенсаций лицам, пострадавшим вследствие Чернобыльской катастрофы или радиационных аварий на других атомных объектах гражданского или военного назначения и их последствий;

5) прочих доходов (не принятые к зачету расходы на выплату пособий по временной нетрудоспособности вследствие трудового увечья или профессионального заболевания; недоимки по обязательным платежам и т.п.).

Основную долю доходов Фонда социального страхования составляют страховые взносы – 92% от общей суммы доходов. До 2001 года размер страховых взносов составлял 5,4% от фонда оплаты труда. С введением с 1 января 2001 года единого социального налога ставка отчислений в Фонд социального страхования РФ была снижена и сейчас составляет 2,9%.

Все выплаты из Фонда социального страхования можно условно разделить на три группы:

1) выплаты по временной нетрудоспособности;

2) санаторно-курортное лечение;

3) социальная помощь семьям, имеющим детей.

Если говорить подробнее, то средства фонда направляются на:

1) выплату пособий по временной нетрудоспособности, беременности, родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет;

2) оплату дополнительных выходных дней по уходу за ребенком-инвалидом или инвалидом с детства до достижения им возраста 18 лет;

3) санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей, расположенные на территории РФ и государствах-участниках СНГ в том числе расходы на лечебное питание;

4) частичное содержание находящихся на балансе страхователей санаториев-профилакториев, имеющих лицензии на право занятия этим видом деятельности (оплата расходов на питание, лечение и медикаменты, заработная плата работников, культурно-массовое обслуживание);

5) частичную оплату путевок в детские загородные оздоровительные лагеря, находящиеся на территории РФ, для детей работающих граждан;

6) частичное содержание детско-юношеских спортивных школ;

7) оплату проезда к месту лечения и обратно;

8) создание резерва для обеспечения устойчивости фонда на всех уровнях;

9) обеспечение текущей деятельности, содержание аппарата управления фонда;

10) проведение НИР по вопросам социального страхования и охраны труда;

11) осуществление иных задач в соответствии с задачами фонда

Средства фонда могут использоваться только на целевое финансирование указанных мероприятий. Не допускается зачисление средств социального страхования на личные счета застрахованных.

Примерно 75 % взносов на социальное страхование остается в распоряжении страхователя. По истечении финансового года, если у страхователя остаются неиспользованными средства, он обязан их перечислить в федеральный и региональный уровни. В то же время в случае превышения фактических расходов над суммой начисленных страховых взносов страхователь не имеет права приостанавливать выплату пособий. Недостаток средств ему возмещается за счет исполнительного органа фонда.

Что касается санаторно-курортного обслуживания, то ежегодно исполнительный орган утверждает страхователю лимит средств, которые он может использовать на приобретение путевок.

О формировании и использовании средств Фонда социального страхования РФ можно судить по рис. 11.1.

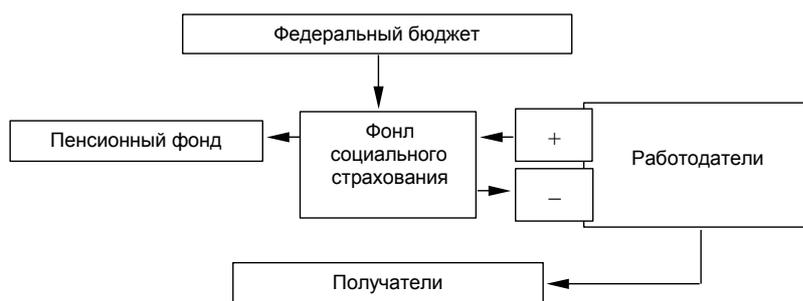


Рис. 11.1. Финансовые потоки Фонда социального страхования РФ

Из представленной схемы видно, что основная часть средств социального страхования поступает работникам непосредственно от работодателей, а меньшая (примерно 22%) перечисляется в Фонд социального страхования для перераспределения между отдельными предприятиями, учреждениями, организациями. Также видно, что часть поступлений в фонд осуществляется из федерального бюджета. Это компенсационные выплаты по расходам на выплату пособий, санаторно-курортное лечение и оздоровление, компенсации гражданам, пострадавшим от радиации, и т. п. Часть средств Фонд социального страхования направляется в Пенсионный фонд для компенсаций семьям военнослужащих и иных компенсационных выплат.

Стоит отметить, что существующая в России система социального страхования далека от совершенства. Ее главным недостатком считается отсутствие системы дифференциации страховых взносов, что не позволяет задействовать механизм экономической заинтересованности работодателя в снижении страховых рисков и связанных с ними выплат. Министерство экономического развития и торговли РФ предлагает сегодня более широко использовать такие рыночные механизмы, как система бонусов (скидок к тарифу) и малусов (надбавок) для страхователей в зависимости от уровня производственного травматизма и профзаболеваемости на каждом конкретном предприятии. Согласно этой точке зрения, необходимо, чтобы те предприятия, которые не обеспечивают хороших условий труда, низкого травматизма и низкой заболеваемости, платили больше. А те предприятия, которые, наоборот, обеспечивают более благоприятные условия, платили меньше. Речь идет о том, чтобы максимально привязать социальные страховые выплаты, страховой тариф к реальной ситуации на конкретном предприятии. В рамках действующей системы Фонда социального страхования РФ такой привязки добиться сегодня очень сложно, поэтому предлагается перейти к смешанной системе социального страхования и более активно привлекать в систему социального страхования негосударственных страховщиков (акционерных страховых компаний).

В составе расходов наибольшую долю занимают выплата пособий по временной нетрудоспособности. За время болезни выплачиваются средства в размере средней заработной штаты. С целью большей ответственности и обоснованности устанавливаемых диагнозов Правительство РФ предложило ввести ряд ограничений на выплаты в связи с временной нетрудоспособностью. Эта мера направлена на сокращение неоправданных выплат и льгот.

Сегодня высказывается и такое предложение, чтобы Фонд социального страхования был лишь фондом социального обеспечения, т.е. обеспечивал по минимуму выплату каких-либо социальных выплат, помогал наименее обеспеченным людям в случае беды. Страхованием, которое

предполагает решение многих технических вопросов, должны заниматься профессиональные страховщики, которые дойдут до каждого предприятия, посчитают конкретный риск, возьмут конкретные суммы страховых взносов на этот риск. При этом должны быть более широко использованы актуарные расчеты при определении тарифов страховых взносов.

11.4. Фонд обязательного медицинского страхования

Важное место в системе государственного социального страхования занимает медицинское страхование. История страховой медицины в России насчитывает более ста лет. Уже во второй половине XIX века в России возникли больничные кассы для оказания медицинской помощи не только рабочим, но и членам их семей. По закону 1912 года средства в больничные кассы вносились рабочими (3% от заработка) и предпринимателями. Врачебная помощь за счет предпринимателя оказывалась участнику больничной кассы в четырех видах:

- 1) первоначальная помощь при внезапных заболеваниях;
- 2) амбулаторное лечение;
- 3) родовспоможение;
- 4) больничное (коеочное) лечение с полным содержанием больного.

19 февраля 1919 года В.И. Ленин подписал Декрет «О передаче всей лечебной части бывших больничных касс Народному Комиссариату Здравоохранения», в результате чего все лечебное дело передавалось Народному комиссариату здравоохранения и его отделам на местах. Таким образом, этим Декретом кассовая медицина упразднялась.

Страховая медицина вновь была возрождена в России в период с 1921 по 1929 года, в условиях НЭПа. Для предпринимателей на случай болезни работника были установлены страховые взносы, ставки которых определялись Советом Народных Комиссаров и дифференцировались в зависимости от числа занятых на предприятии лиц и условий труда.

После 1929 году в России начался период огосударствления системы здравоохранения. Этому во многом способствовало провозглашение права на бесплатное медицинское обслуживание. Здравоохранение полностью перешло в руки государства, а основным источником финансирования здравоохранения стал государственный бюджет. Министерство здравоохранения полностью управляло системой. Оно представляло собой крупную, разветвленную иерархическую структуру, с подразделениями на различных уровнях. Министр здравоохранения назначался Президиумом Верховного Совета.

Доступ к услугам системы здравоохранения определялся либо местожительством, либо местом работы, через поликлиники. Зарплата врача зависела от специализации и квалификации, а не от качества работы. Выплаты больницам основывались на количестве больничных коек, и это во многом определяло неэффективность их работы.

К концу 80-х годов XX века многие недостатки советской системы здравоохранения стали очевидными. Они еще более обострились в начале 90-х годов, когда растущий дефицит бюджета отразился на финансировании здравоохранения. По мере того, как менялись экономические отношения, необходимость соответствующих изменений в системе здравоохранения становилась все более очевидной. Вновь встал вопрос о необходимости перехода к страховой медицине.

28 июня 1991 года был принят Закон РСФСР «О медицинском страховании граждан в РСФСР». Именно с этого момента в России начался переход к системе обязательного медицинского страхования (ОМС), призванной укрепить финансы здравоохранения, повысить роль экономических регуляторов деятельности медицинских учреждений.

Законодательные акты позволили начать введение обязательного медицинского страхования как составной части реформирования здравоохранения в России. Система обязательного медицинского страхования основана на принципе «общественной солидарности», когда богатый платит за бедного, а здоровый – за больного. Страховые взносы и платежи на ОМС перечисляются на всех граждан, но востребование финансовых ресурсов происходит только при обращении за медицинской помощью. Граждане с различным уровнем дохода и, соответственно, с различным уровнем отчислений имеют равные права на медицинскую помощь.

Система ОМС основана на стабильном источнике финансирования здравоохранения посредством целевого взноса. В этой системе оплата медицинской помощи должна осуществляться в зависимости от объема и качества проделанной работы с одновременным контролем за целевым использованием средств, что должно привести к рационализации инфраструктуры системы здравоохранения и повышению эффективности использования ресурсов.

Введение обязательного медицинского страхования означает появление новой формы социального страхования и переход здравоохранения к смешанной системе финансирования – бюджетно-страховой. В соответствии с этой системой бюджетный источник финансирования дополняется внебюджетными. За счет бюджетных средств обеспечивается финансирование здравоохранения в части неработающего населения (пенсионеры, безработные, студенты, дети, домохозяйки и другие категории), а внебюджетных – работающих граждан. В первом случае страхователями являются органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, которые и осуществляют уплату страховых взносов за неработающую часть населения. Во втором случае страхователями и плательщиками страховых взносов являются предприятия, граждане-предприниматели, не имеющие статуса юридического лица, лица свободных профессий.

С 1 января 1993 года полностью введен в действие Закон РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации». Закон определяет правовые, экономические и организационные основы медицинского страхования населения и обеспечивает конституционное право граждан на медицинскую помощь в рамках базовой программы.

В настоящее время медицинское страхование осуществляется в России в двух формах: обязательном (ОМС) и добровольном (ДМС).

ОМС является всеобщим и реализуется по единым правилам и программам ОМС. Программы включают «гарантируемый» объем и условия оказания медицинской и лекарственной помощи гражданам. ДМС обеспечивает гражданам получение дополнительных медицинских услуг сверх установленных программами ОМС. ДМС может быть коллективным и индивидуальным.

В качестве участников медицинского страхования выступают:

1) застрахованные – все граждане РФ как потребители медицинских услуг;

2) страхователи – юридические и физические лица; для работающих – предприятия, учреждения, организации, для неработающих – органы исполнительной власти;

3) страховая медицинская организация (СМО), которая обязана заключать договора с медицинскими учреждениями на оказание медицинской помощи застрахованным и оплачивать оказанную услугу в случае наступления страхового случая;

4) медицинское учреждение, которое лечит застрахованного и получает денежные средства от СМО;

5) Федеральный и территориальный фонды ОМС.

Страхователями при ОМС являются:

- для неработающего населения (пенсионеры, дети, студенты, инвалиды, безработные) – органы государственной власти всех уровней;

- для работающего населения – работодатели (предприятия, учреждения, организации, лица, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью).

Страхователями при ДМС выступают сами граждане (индивидуальное страхование) или работодатели, представляющие интересы своих работников. При этом работодатели могут финансировать ДМС только при наличии прибыли, так как лишь она может быть источником средств на ДМС. ДМС осуществляется разнообразными страховыми организациями, имеющими на это лицензию.

Документом, гарантирующим человеку предоставление медицинской помощи в рамках ОМС или ДМС, является страховой полис.

Для сбора обязательных страховых взносов в системе ОМС созданы Федеральный и территориальный фонды обязательного медицинского страхования – ФФОМС и ТФОМС. Финансовые средства ФФОМС являются государственной собственностью. Страхователи передают взносы в ФФОМС и ТФОМС. ТФОМС передает средства в руки страховых медицинских организаций (СМО).

СМО – это организации, имеющие государственное разрешение (лицензию) на право заниматься медицинским страхованием. СМО выплачивают медицинским учреждениям деньги за лечение граждан. В целом финансирование в рамках обязательного медицинского страхования представлено на рис. 11.2.

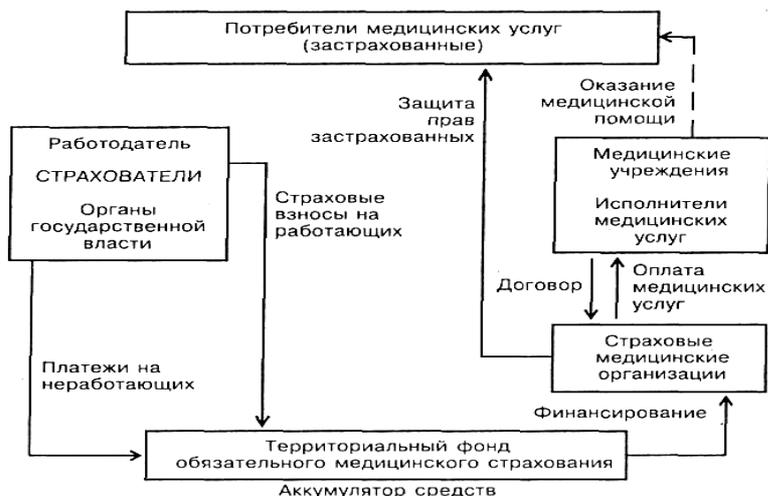


Рис. 11.2. Взаимодействие участников системы ОМС

В системе ОМС Федеральный фонд выполняет следующие функции:

- 1) осуществляет выравнивание условий деятельности территориальных фондов по обеспечению финансирования программ ОМС;
- 2) проводит финансирование целевых программ в рамках ОМС;
- 3) организует разработки нормативно-методических документов;
- 4) вносит в установленном порядке предложения о страховом тарифе на ОМС;
- 5) осуществляет сбор и анализ информации о финансовых ресурсах системы ОМС;
- 6) участвует в создании территориальных фондов ОМС;
- 7) осуществляет контроль за использованием финансовых средств системы ОМС;
- 8) аккумулирует финансовые средства ФФОМС.

Территориальные фонды ОМС:

- 1) аккумулируют финансовые средства территориальных фондов;
- 2) осуществляют финансирование ОМС, проводимого страховыми медицинскими учреждениями;
- 3) проводят финансово-кредитную деятельность по обеспечению системы ОМС;

4) выравнивают финансовые ресурсы городов и районов, направляемые на проведение ОМС;

5) совместно с органами государственной налоговой службы РФ осуществляют контроль за своевременным и полным поступлением в территориальный фонд страховых взносов, а также за рациональным использованием поступивших финансовых средств;

6) согласовывают совместно с органами исполнительной власти, профессиональными медицинскими ассоциациями тарификацию стоимости медицинской помощи, территориальную программу ОМС населения, вносят предложения о финансовых ресурсах, необходимых для ее осуществления, о тарифах на медицинские и иные услуги по ОМС.

Финансовые средства Федерального и территориального фонда ОМС образуются за счет:

1) страховых взносов предприятий и иных хозяйствующих субъектов на ОМС, устанавливаемых законодательством РФ;

2) взносов территориальных фондов на реализацию совместных программ, выполняемых на договорных началах;

3) ассигнований из федерального бюджета на выполнение программ ОМС;

4) добровольных взносов;

5) доходов от использования временно свободных финансовых средств;

6) средств, предусматриваемых органами исполнительной власти в соответствующих бюджетах на ОМС неработающего населения.

Основным источником средств системы ОМС являются страховые взносы – примерно 66%. Страховые платежи за неработающее население составляют немногим более 20 %.

В соответствии с законодательством в 1995 года для предприятий и иных хозяйствующих субъектов страховой тариф взносов составил 3,6 % начисленного фонда оплаты труда по всем основаниям. При этом в ФФОМС перечислялось 0,2%, а в ТФОМС – 3,4%.

С введением с 1 января 2001 года единого социального налога для предприятий, организаций, индивидуальных предпринимателей размер страховых взносов и их распределение между ФФОМС и ТФОМС изменился – он составил 3,1% от фонда оплаты труда. (1,1% в ФФОМС и 2,0% в ТФОМС).

В настоящее время договорами об ОМС охвачено около 90 % жителей РФ. В системе ОМС работают 8092 лечебно-профилактических учреждения (ЛПУ), из них 5564 стационара, 1870 – амбулаторно-поликлинических учреждений и 658 ЛПУ, оказывающих стоматологическую помощь населению. В российской модели сочетаются бюджетное финансирование и ОМС, что позволяет ее охарактеризовать как бюджетно-страховую систему. Система ОМС как форма социальной защиты стала основным механизмом реформирования здравоохранения в стране.

Однако нельзя сказать, что система ОМС коренным образом изменила суть деятельности лечебных учреждений. Она принципиально преобразовала лишь их экономическую основу. Отныне медицинские услуги стали, по существу, товаром, который покупает страховая медицинская организация. Любое лечебное учреждение по роду своей деятельности может рассматриваться как предприятие, производящее необходимые населению товары – медицинские услуги.

Основным элементом реформирования системы финансирования здравоохранения в условиях ОМС стало введение оплаты за фактически оказанную медицинскую помощь, а также введение систем учета деятельности лечебных учреждений, оценки труда персонала по количеству и качеству труда.

Вместе с тем российская система ОМС далека от совершенства. Одна из острых проблем сегодня – это сокращение бюджетного финансирования отрасли, что затрудняет реализацию Закона об ОМС. Сегодня тариф взноса не обеспечивает финансового покрытия медицинской помощи даже работающему населению страны, которое составляет всего 41,1%. Большая часть – это неработающее население (старики, дети, инвалиды, безработные), которые более всего нуждаются в медицинской помощи и за которых платит государство. Однако бюджетное финансирование здравоохранения постоянно сокращается. При таком сокращении, в первую очередь, страдают скорая и неотложная медицинская помощь, а также социально значимые виды медицинской помощи.

Платежи на неработающее население за счет средств бюджета сокращают возможности государства по финансированию профилактической работы, противотуберкулезной, психиатрической и наркологической служб, чего нельзя допустить с учетом значительного роста заболеваний этого профиля.

Сегодня в России возникает ситуация, когда система становится заинтересованной в постоянном росте числа больных, а не здоровых. Качество медицинской помощи определяется не результатами, а более дорогими технологиями.

Цены на медицинские услуги ныне формируются по остаточному принципу и каждый раз подгоняются под имеющиеся финансовые возможности, т.е. не отражают реальных затрат медицинского учреждения. Объем затрат, исходя из которых несколько лет назад рассчитывались плановые объемы финансирования, изначально были значительно меньше средств, необходимых для повышения качества медицинских услуг, формирования нормальной заработной платы врачей.

Сегодня оплата труда медицинских специалистов по-прежнему производится по утвержденной тарифной сетке, хотя существует реальная возможность проанализировать реальную загрузку и эффективность каждого отдельного врача или медсестры и начислить заработную плату соответственно реальным результатам работы.

Острой проблемой является проблема управления, а также проблема получения достоверной информации о поступлении и расходовании средств системы ОМС. Функции государственных органов по контролю за поступлением средств, формированием и исполнением доходов системы ОМС должным образом не определены. Механизм формирования доходов системы ОМС, учета платежей, контроля деятельности системы ОМС нуждается в серьезном организационном и методологическом совершенствовании.

Попытки решить существующие проблемы системы здравоохранения привели к идее преобразования системы ОМС в систему обязательного медико-социального страхования (ОМСС). Речь идет по существу об объединении двух фондов – ФФОМС и Фонда социального страхования. Сторонники такого объединения считают, что создание ОМСС позволит сформировать более эффективные механизмы контроля за выплатой пособий по временной нетрудоспособности на основании сведений о характере заболеваний и оказанной медицинской помощи, усовершенствовать порядок предоставления санаторно-курортного лечения, перенести центр тяжести на оплату реабилитационного лечения после перенесенных заболеваний, а затем профилактического обслуживания при хронических заболеваниях, снизить административные затраты.

Формирование единой системы ОМСС предполагает реорганизацию фондов ОМС и Фонд социального страхования в единый Федеральный фонд ОМСС и централизованное управление средствами ОМСС, формируемыми за счет закрепленных налоговых источников (единого социального налога, единого налога на вмененный доход), взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также целевого трансферта из федерального бюджета на оплату медицинской помощи неработающему населению.

Контрольные вопросы

1. Что такое внебюджетные фонды и какова их роль?
2. Назовите основные государственные социальные внебюджетные фонды, существующие в РФ?
3. Что такое единый социальный налог и каковы принципы его взимания?
4. Какие социальные расходы финансируются за счет средств Пенсионного фонда РФ?
5. Какие функции выполняет Фонд социального страхования?
6. Назовите основных участников системы обязательного страхования?
7. Назовите основные функции ФФОМС и ТФОМС.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Вся нормативная литература приводится с дополнениями и изменениями, отраженными в справочно-поисковой системе КонсультантПлюс-3000.

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации
2. Налоговый кодекс Российской Федерации: части первая и вторая.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации
4. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Авт. К.И. Таксир, Т.В. Храмова; под ред. К.И. Таксира. – М.: Юрайт-Издат, 2003.
5. Федеральный закон «О Счетной палате РФ» № 4-ФЗ от 11.01.95.
6. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28.08.95. № 154-ФЗ.
7. Федеральный закон «Центральном банке РФ (Банке России)» от 10.07.02 г. № 86-ФЗ.
8. Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» от 02.12.90 г. № 395-1.
9. Федеральный закон «О бюджетной классификации РФ» от 15.08.96. № 115-ФЗ.
10. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2007 год» от 19.12.06. № 283-ФЗ.
11. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 год» от 26.12.05. № 189-ФЗ.
12. Федеральный закон «Об исполнении федерального бюджета за 2005 год» от 9.04.07. № 41-ФЗ.
13. Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ» от 20.07.95. № 115-ФЗ.
14. Федеральный закон «О бюджете Пенсионного фонда РФ на 2007 год» от 19.12.06. № 236-ФЗ.
15. Федеральный закон «О бюджете фонда социального страхования РФ на 2006 год» от 22.12.05. № 173-ФЗ.
16. Федеральный закон «О трудовых пенсиях в РФ» от 17.12.01 г. № 173-ФЗ.
17. Закон РФ «О государственных пенсиях в РФ» от 20.11.90. № 340-1.
18. Закон РФ «О медицинском страховании граждан в РФ» от 28.06.91. № 1499-1.
19. Закон Приморского края «О краевом бюджете на 2006 год» № 319-КЗ от 23.12.05 г.

20. Закон Приморского края «О краевом бюджете на 2005 год» № 200-КЗ от 29.12.04 г.
21. Муниципальный правовой акт «О бюджете Владивостокского городского округа на 2007 год» № 64-МПА от 19.12.06 г.
22. Указ Президента РФ «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» № 1095 от 25.07.96.
23. Указ Президента РФ «Об утверждении положения о контрольном управлении президента РФ» № 729 от 08.06.04 г.
24. Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора / Утверждено постановлением Правительства РФ от 15.06.04 г. № 278.
25. Положение о Министерстве финансов РФ / Утверждено постановлением Правительства РФ от 30.06.04 г. № 329.
26. Положение о Федеральной службе по финансовому мониторингу / Утверждено постановлением Правительства РФ от 24.06.04 г. № 307.
27. Положение о Федеральной налоговой службе / Утверждено постановлением Правительства РФ от 30.09.04 г. № 506.
28. Положение о Федеральном казначействе / Утверждено постановлением Правительства РФ от 01.12.04 г. № 703.
29. Положение о Фонде социального страхования / Утверждено постановлением Правительства РФ от 12.02.94 г. № 101.
30. Устав Федерального фонда обязательного медицинского страхования / Утверждено постановлением Правительства РФ от 29.07.98 г. № 857.
31. Бабич А.М. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. – М.: ЮНИТИ, 2002.
32. Бюджетная система России: учеб. пособие для студ. вузов, обуч. по экон. спец. / Авт. Г.Б. Поляк, А.А. Астахов, Л.А. Вафина и др.; под ред. Г.Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003.
33. Бюджетная система Российской Федерации: учебник для студ. вузов, обуч. по экон. спец. / П.И. Вахрин. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Дашков и Ко, 2003.
34. Государственные и муниципальные финансы: учебник для студ. вузов / А.Я. Быстрыков, Т.Д. Викулина, В.Ф. Воля и др.; под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. – М.: Изд-во Рос. акад. гос. службы, 2003.
35. Деньги, кредит, банки: учебник для студ. вузов / под общ. ред. О.И. Лаврушина. – М.: Финансы и статистика, 2002.
36. Мордвинцева, А.Д. Государственный и муниципальный долг: учеб. пособие для вузов / А.Д. Мордвинцева; М-во образования и науки РФ, Владивосток. гос. ун-т экономики и сервиса. – Владивосток: Изд-во ВГУЭС: 2005.

37. Мысляева И.Н., Государственные и муниципальные финансы: учебник для студ. вузов – М.: ИНФРА-М, 2003.
38. Поляк Г.Б. Территориальные финансы: учеб. пособие / Г.Б. Поляк; Всерос. заоч. финансово-экон. ин-т. – М.: Вузов. учебник, 2006.
39. Финансы / Под ред. Л.А. Дробозиной. – М.: ЮНИТИ, 2002.
40. Финансы: учебник для вузов / Под ред. В.В. Ковалева. – М.: ТК Велби: Проспект: 2004.
41. Финансы: учебник для студ. вузов. / под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. – М.: Финансы и статистика, 2006.
42. Финансы, денежное обращение и кредит: учебник для студ. вузов, обуч. по экон. спец. / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской; Санкт-Петербургский гос. ун-т экономики и финансов (ФИНЭК). – М.: Юрайт Издат, 2006.
43. Шуляк П.Н. Финансы: учеб. пособие (с применением структурно-логических схем) / П.Н. Шуляк, Н.П. Белотелова. – М.: Дашков и Ко: 2001.
44. <http://www.infostat.ru/>
45. <http://www.minfin.ru/>

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Классификация доходов бюджетов РФ

Код	Наименование кода группы
000 1 00 00000 00 0000 000	ДОХОДЫ
000 1 01 00000 00 0000 000	НАЛОГИ НА ПРИБЫЛЬ, ДОХОДЫ
000 1 02 00000 00 0000 000	НАЛОГИ И ВЗНОСЫ НА СОЦИАЛЬНЫЕ НУЖДЫ
000 1 03 00000 00 0000 000	НАЛОГИ НА ТОВАРЫ (РАБОТЫ, УСЛУГИ), РЕАЛИЗУЕМЫЕ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
000 1 04 00000 00 0000 000	НАЛОГИ НА ТОВАРЫ, ВВОЗИМЫЕ НА ТЕРРИТОРИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
000 1 05 00000 00 0000 000	НАЛОГИ НА СОВОКУПНЫЙ ДОХОД
000 1 06 00000 00 0000 000	НАЛОГИ НА ИМУЩЕСТВО
000 1 07 00000 00 0000 000	НАЛОГИ, СБОРЫ И РЕГУЛЯРНЫЕ ПЛАТЕЖИ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ
000 1 08 00000 00 0000 000	ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОШЛИНА, СБОРЫ
000 1 09 00000 00 0000 000	ЗАДОЛЖЕННОСТЬ И ПЕРЕРАСЧЕТЫ ПО ОТМЕНЕННЫМ НАЛОГАМ, СБОРАМ И ИНЫМ ОБЯЗАТЕЛЬНЫМ ПЛАТЕЖАМ
000 1 10 00000 00 0000 000	ДОХОДЫ ОТ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
000 1 11 00000 00 0000 000	ДОХОДЫ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА, НАХОДЯЩЕГОСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ
000 1 12 00000 00 0000 000	ПЛАТЕЖИ ПРИ ПОЛЬЗОВАНИИ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ
000 1 13 00000 00 0000 000	ДОХОДЫ ОТ ОКАЗАНИЯ ПЛАТНЫХ УСЛУГ И КОМПЕНСАЦИИ ЗАТРАТ ГОСУДАРСТВА
000 1 14 00000 00 0000 000	ДОХОДЫ ОТ ПРОДАЖИ МАТЕРИАЛЬНЫХ И НЕМАТЕРИАЛЬНЫХ АКТИВОВ
000 1 15 00000 00 0000 000	АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПЛАТЕЖИ И СБОРЫ
000 1 16 00000 00 0000 000	ШТРАФЫ, САНКЦИИ, ВОЗМЕЩЕНИЕ УЩЕРБА
000 1 17 00000 00 0000 000	ПРОЧИЕ НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ
000 1 18 00000 00 0000 000	ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ ВОЗВРАТА ОСТАТКОВ СУБСИДИЙ И СУБВЕНЦИЙ ПРОШЛЫХ ЛЕТ
000 1 19 00000 00 0000 000	ВОЗВРАТ ОСТАТКОВ СУБСИДИЙ И СУБВЕНЦИЙ ПРОШЛЫХ ЛЕТ
000 2 00 00000 00 0000 000	БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ
000 3 00 00000 00 0000 000	ДОХОДЫ ОТ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ И ИНОЙ ПРИНОСЯЩЕЙ ДОХОД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Приложение 2

Функциональная классификация расходов бюджетов РФ

Код	Наименование раздела и подраздела
0100	ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ
0200	НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА
0300	НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
0400	НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА
0500	ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО
0600	ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
0700	ОБРАЗОВАНИЕ
0800	КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ И СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ
0900	ЗДРАВООХРАНЕНИЕ И СПОРТ
1000	СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА
1100	МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ

Приложение 3

Экономическая классификация расходов бюджетов РФ

Код	Наименование группы, статьи, подстатьи
200	Расходы
210	Оплата труда и начисления на оплату труда
211	Заработная плата
212	Прочие выплаты
213	Начисления на оплату труда
220	Приобретение услуг
221	Услуги связи
222	Транспортные услуги
223	Коммунальные услуги
224	Арендная плата за пользование имуществом
225	Услуги по содержанию имущества
226	Прочие услуги
230	Обслуживание долговых обязательств
231	Обслуживание внутренних долговых обязательств
232	Обслуживание внешних долговых обязательств
240	Безвозмездные и безвозвратные перечисления организациям
241	Безвозмездные и безвозвратные перечисления государственным и муниципальным организациям
242	Безвозмездные и безвозвратные перечисления организациям, за исключением государственных и муниципальных организаций
250	Безвозмездные и безвозвратные перечисления бюджетам
251	Перечисления другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации
252	Перечисления наднациональным организациям и правительствам иностранных государств
253	Перечисления международным организациям
260	Социальное обеспечение
261	Пенсии, пособия и выплаты по пенсионному, социальному и медицинскому страхованию населения
262	Пособия по социальной помощи населению
263	Пенсии, пособия, выплачиваемые организациями сектора государственного управления
290	Прочие расходы
300	Поступление нефинансовых активов
310	Увеличение стоимости основных средств
320	Увеличение стоимости нематериальных активов
340	Увеличение стоимости материальных запасов
500	Поступление финансовых активов
530	Увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале
540	Увеличение задолженности по бюджетным кредитам
600	Выбытие финансовых активов
620	Уменьшение стоимости ценных бумаг, кроме акций и иных форм участия в капитале
640	Уменьшение задолженности по бюджетным кредитам

Приложение 4

Программа государственных внутренних заимствований российской федерации на 2007 год

(тыс. рублей)

Внутренние заимствования (привлечение/погашение)	161 274 313,0
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЦЕННЫЕ БУМАГИ	213 523 684,3
Привлечение средств	293 633 331,3
Погашение основной суммы задолженности	80 109 647,0
ИНЫЕ ДОЛГОВЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА	52 249 371,3
Привлечение средств	-
Погашение основной суммы задолженности, в том числе:	52 249 371,3
предварительная компенсация сбережений	48 000 000,0
исполнение прочих государственных долговых обязательств	4 249 371,3
Кроме того:	
Предоставление государственных гарантий Российской Федерации	62 400 000,0

Государственные внешние заимствования российской федерации на 2007 год

Категории кредитов (займов)	Сумма заимствования, млн долларов США	Срок погашения (лет)
ЦЕЛЕВЫЕ ИНОСТРАННЫЕ ЗАИМСТВОВАНИЯ, в том числе:	763,6	
кредиты (займы) международных финансовых орга- низаций	718,9	11-12
кредиты (займы) правительств иностранных госу- дарств, банков и фирм	44,7	5-7,5

Приложение 5

Ставки единого социального налога для организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лица, не признаваемых индивидуальными предпринимателями, производящие выплаты физическим лицам.

Налоговая база на каждое физическое лицо нарастающим итогом с начала года	Федеральный бюджет	Фонд социального страхования	Фонд обязательного медицинского страхования		Итого
			ФФОМС	ТФОМС	
До 280 000 руб.	20,0%	2,9%	1,1%	2,0%	26,0%
От 280 001 до 600 000 руб.	56 000 руб. + + 7,9% с суммы превышающей 280 000 руб.	8 120 руб. + + 1,0% с суммы превышающей 280 000 руб.	3 080 руб. + + 0,6% с суммы превышающей 280 000 руб.	5 600 руб. + + 0,5% с суммы превышающей 280 000 руб.	72 800 руб. + + 10% с суммы превышающей 280 000 руб.
Свыше 600 000 руб.	81 280 руб. + + 2,0% с суммы превышающей 600 000 руб.	11 320 руб.	5 000 руб.	7 200 руб.	104 800 руб. + + 2,0% с суммы превышающей 600 000 руб.

Ставки единого социального налога для сельскохозяйственных товаропроизводителей, организаций народных художественных промыслов и родовых, семейных общин коренных малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования.

Налоговая база на каждое физическое лицо нарастающим итогом с начала года	Федеральный бюджет	Фонд социального страхования	Фонд обязательного медицинского страхования		Итого
			ФФОМС	ТФОМС	
До 280 000 руб.	15,8%	1,9%	1,1%	1,2%	20,0%
От 280 001 до 600 000 руб.	44 240 руб. + + 7,9% с суммы превышающей 280 000 руб.	5 320 руб. + + 0,9% с суммы превышающей 280 000 руб.	3 080 руб. + + 0,6% с суммы превышающей 280 000 руб.	3 360 руб. + + 0,6% с суммы превышающей 280 000 руб.	56 000 руб. + + 10% с суммы превышающей 280 000 руб.
Свыше 600 000 руб.	69 520 руб. + + 2,0% с суммы превышающей 600 000 руб.	8 200 руб.	5 000 руб.	5 280 руб.	88 000 руб. + + 2,0% с суммы превышающей 600 000 руб.

Ставки единого социального для налогоплательщиков – организаций и индивидуальных предпринимателей, имеющих статус резидента технико-внедренческой особой экономической зоны и производящих выплаты физическим лицам, работающим на территории технико-внедренческой особой экономической зоны.

Налоговая база на каждое физическое лицо нарастающим итогом с начала года	Федеральный бюджет	Итого
До 280 000 руб.	14,0%	14,0%
От 280 001 До 600 000 руб.	39 200 руб. + 5,6% с суммы превышающей 280 000 руб.	39 200 руб. + 5,6% с суммы превышающей 280 000 руб.
Свыше 600 000 руб.	57 120 руб. + 2,0% с суммы превышающей 600 000 руб.	57 120 руб. + 2,0% с суммы превышающей 600 000 руб.

Адвокаты и нотариусы, занимающиеся частной практикой, уплачивают налог по следующим налоговым ставкам:

Налоговая база на каждое физическое лицо нарастающим итогом с начала года	Федеральный бюджет	Фонд обязательного медицинского страхования		Итого
		ФФОМС	ТФОМС	
До 280 000 руб.	5,3%	0,8%	1,9%	8,0%
От 280 001 до 600 000 руб.	14 840 руб. + 2,7% с суммы превышающей 280 000 руб.	2 240 руб. + 0,5% с суммы превышающей 280 000 руб.	5 320 руб. + 0,4% с суммы превышающей 280 000 руб.	22 400 руб. + 3,6% с суммы превышающей 280 000 руб.
Свыше 600 000 руб.	23 480 руб. + 2,0% с суммы превышающей 600 000 руб.	3 840 руб.	6 600 руб.	33 920 руб. + 2,0% с суммы превышающей 600 000 руб.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	1
1. СУЩНОСТЬ И ФУНКЦИИ ФИНАНСОВ	4
1.1. Финансы как историческая и экономическая категории.....	4
1.2. Функции финансов.....	10
2. ФИНАНСОВО-КРЕДИТНАЯ СИСТЕМА.....	13
2.1. Общая характеристика финансово-кредитной системы.....	13
2.2. Финансовая система.....	14
2.3. Кредит: сущность, функции и законы	19
2.4. Кредитная система	26
3. УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ И ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА.....	33
3.1. Управление финансами.....	33
3.2. Финансовая политика	39
4. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ.....	47
4.1. Понятие финансового контроля.....	47
4.2. Задачи, принципы, формы и методы финансового контроля	48
4.3. Система органов государственного финансового контроля и оценка его эффективности	52
5. БЮДЖЕТ И БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО	58
5.1. Бюджетное устройство и бюджетная система.....	58
5.2. Бюджетный федерализм	63
5.3. Система межбюджетных отношений	67
5.4. Бюджетный кодекс – правовая основа бюджетной системы	70
5.5. Бюджетная классификация	71
6. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС	77
6.1. Участники бюджетного процесса.....	77
6.2. Составление проектов бюджетов.....	79
6.3. Рассмотрение и утверждение федерального бюджета.....	84
6.4. Исполнение бюджета.....	88
7. ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ	96
7.1. Доходы федерального бюджета.....	97
7.2. Доходы бюджетов субъектов РФ.....	98
7.3. Доходы местных бюджетов	100
7.4. Структура доходов бюджетов различных уровней	102
8. НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ В РФ	113
8.1. Налоги, их сущность и функции	113
8.2. Налогоплательщики и элементы налогообложения.....	115
8.3. Классификация налогов	118
8.4. Налоговая система РФ.....	120

9. РАСХОДЫ БЮДЖЕТОВ	122
9.1. Расходы федерального бюджета	125
9.2. Расходы бюджетов субъектов РФ.....	129
9.3. Расходы местных бюджетов	131
9.4. Дефицит бюджета и оценка его уровня.....	133
10. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КРЕДИТ	139
10.1. Сущность и функции государственного кредита	139
10.2. Классификация государственных займов.....	141
10.3. Управление государственным кредитом	143
10.4 Государственный и муниципальный долг	144
11. ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ ГОСУДАРСТВА.....	154
11.2. Пенсионный фонд РФ	157
11.3. Фонд социального страхования РФ	161
11.4. Фонд обязательного медицинского страхования.....	166
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	173
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	176

Учебное издание

Пивень Елена Владимировна
Бедрачук Илья Александрович

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

Учебное пособие

В авторской редакции
Компьютерная верстка Н.А. Игнатъевой

Лицензия на издательскую деятельность ИД № 03816 от 22.01.2001

Подписано в печать 11.02.2008. Формат 60×84/16.
Бумага писчая. Печать офсетная. Усл. печ. л. .
Уч.-изд. л. . Тираж 300 экз. Заказ

Издательство Владивостокский государственный университет
экономики и сервиса

690600, Владивосток, ул. Гоголя, 41
Отпечатано в типографии ВГУЭС
690600, Владивосток, ул. Державина, 57