

Министерство образования и науки Российской Федерации
Байкальский государственный университет экономики и права

С.В. Барулин
В.И. Самаруха

**ТЕОРИЯ ФИНАНСОВ И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ
РЕГИОНОВ РОССИИ**

Иркутск
Издательство БГУЭП
2011

УДК 332.14

ББК 65.04

Б26

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Байкальского государственного университета экономики и права

Рецензенты д-р экон. наук, проф. В.П. Иваницкий
д-р экон. наук, проф. В.М. Багинова

Печатается при финансовой поддержке проекта Г-10 «Управление финансовыми ресурсами муниципальных образований в условиях модернизации экономики и реформирования муниципальных финансов». АВЦП Министерства образования и науки РФ «Развитие научного потенциала высшей школы (2009–2011 гг.)».

Барулин С.В., Самаруха В.И.

Б26 Теория финансов и экономическое развитие регионов России / С.В. Барулин, В.И. Самаруха. — Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2011. — 607 с.

Barulin S.V., Samarukha V.I.

The theory of finance and economic development of Russian territories / S.V. Barulin, V.I. Samarukha. — Irkutsk: Publishing house BGUEP, 2011. — 607 p.

ISBN 978-5-7253-2389-4

Рассмотрены вопросы становления и развития отечественной науки о финансах, включая теорию публичных и частногохозяйственных финансов, основы управления финансами и их роль в модернизации социально-экономических процессов, а также в управлении экономикой регионов.

Для студентов, аспирантов, преподавателей экономических вузов, практических работников финансовой сферы.

The book deals with issues of insurance, and development of Russian science of finance, including public and private finance, the basics of finance management, and their role in modernization of socio-economic processes, as well as in regional economy management.

For students, post-graduate students and lecturers at economic high schools, and financial specialists.

ББК 65.04

ISBN 978-5-7253-2389-4

© С.В. Барулин, В.И. Самаруха, 2011

© Издательство БГУЭП, 2011

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	7
Глава 1. Теоретические основы и экономическое содержание категории финансов.....	10
1.1. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ НАУКИ О ФИНАНСАХ	10
1.2. СУЩНОСТЬ И ФУНКЦИИ СОВРЕМЕННЫХ ФИНАНСОВ	51
1.3. СИСТЕМА ФИНАНСОВ: ПОНЯТИЕ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА	66
1.4. ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ В ЭКОНОМИКЕ.....	75
1.5. РОЛЬ ФИНАНСОВ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ.....	83
Глава 2. Денежная система как элемент системы финансов	93
2.1. СОДЕРЖАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ.....	93
2.2. СУЩНОСТЬ СОВРЕМЕННОЙ ИНФЛЯЦИИ И СПОСОБЫ СТАБИЛИЗАЦИИ ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ.....	100
2.3. ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА ДЕНЕЖНОЙ СИСТЕМЫ	106
2.4. ВАЛЮТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ, ВАЛЮТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ВАЛЮТНАЯ СИСТЕМА	116
Глава 3. Основы теории публичных финансов.....	124
3.1. СОДЕРЖАНИЕ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ	124
3.2. ПУБЛИЧНЫЕ РАСХОДЫ И ИХ КЛАССИФИКАЦИЯ.....	132
3.3. ПУБЛИЧНЫЕ ДОХОДЫ И ИХ КЛАССИФИКАЦИЯ	146
3.4. СУЩНОСТЬ И РОЛЬ БЮДЖЕТА КАК ЧАСТНОЙ ФИНАНСОВОЙ КАТЕГОРИИ.....	157
3.5. СОДЕРЖАНИЕ НАЛОГОВ КАК ЦЕНЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ БЛАГ (УСЛУГ ГОСУДАРСТВА).....	177
3.6. СУЩНОСТЬ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	204
3.7. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ (МУНИЦИПАЛЬНЫЙ) КРЕДИТ: СУЩНОСТЬ И КЛАССИФИКАЦИЯ	217
3.8. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВЫХ РЕЗЕРВОВ (РЕЗЕРВНЫХ ФОНДОВ).....	223
Глава 4. Основы теории частногохозяйственных финансов	233
4.1. СОДЕРЖАНИЕ ЧАСТНОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ И ИХ СИСТЕМЫ	233
4.2. ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЧАСТНОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ	240
4.3. СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВ КОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ	248
4.4. ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ, ДОХОДЫ И РАСХОДЫ КОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ	253
4.5. СОДЕРЖАНИЕ ФИНАНСОВ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ	269
4.6. СОДЕРЖАНИЕ ФИНАНСОВ ДОМАШНИХ ХОЗЯЙСТВ	275

4.7. ДОХОДЫ И РАСХОДЫ ДОМАШНИХ ХОЗЯЙСТВ.....	283
4.8. ФИНАНСОВЫЙ РЫНОК И ЕГО ЭЛЕМЕНТЫ	289
4.9. ОСОБЕННОСТИ КРЕДИТНОГО РЫНКА И ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ.....	296
4.10. ОСОБЕННОСТИ РЫНКА ЦЕННЫХ БУМАГ И ФИНАНСОВ ЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ УЧАСТНИКОВ	319
4.11. СТРАХОВОЙ РЫНОК И ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВ СТРАХОВЫХ..... ОРГАНИЗАЦИЙ.....	336
Глава 5. Основы управления финансами	352
5.1. СОДЕРЖАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ	352
5.2. ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА И ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВЫХ..... ОТНОШЕНИЙ.....	357
5.3. СОДЕРЖАНИЕ И ЭЛЕМЕНТЫ ФИНАНСОВОГО МЕХАНИЗМА.....	369
5.4. ФИНАНСОВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ	375
5.5. ФИНАНСОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ.....	392
5.6. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ	421
5.7. СОДЕРЖАНИЕ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ	448
5.8. ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА.....	476
5.9. КОРПОРАТИВНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ	487
5.10. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ	498
6. Теоретические основы стратегического регионального управления.	521
6.1. ТЕОРИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ	521
6.2. ПРОЯВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗАКОНОВ И ЗАКОНОМЕРНОСТЕЙ НА УРОВНЕ РЕГИОНА И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	535
7. Разработка стратегии управления субъектом федерации	552
7.1. РОЛЬ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В УПРАВЛЕНИИ СУБЪЕКТОМ ФЕДЕРАЦИИ.....	552
7.2. УПРАВЛЕНИЕ СУБЪЕКТАМИ ФЕДЕРАЦИИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	566

CONTENTS

Preface	7
Chapter 1. Theoretical basis and economic essence of the category of finance.....	10
1.1. ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF THE FINANCIAL SCIENCE IN RUSSIA.....	10
1.2. THE ESSENCE AND FUNCTION OF CONTEMPORARY FINANCE.....	51
1.3. FINANCIAL SYSTEM: THE NOTION AND GENERAL CHARACTERISTIC	66
1.4. FINANCIAL RESOURCES IN THE ECONOMY	75
1.5. ROLE OF FINANCE IN THE ECONOMIC SYSTEM	83
Chapter 2. Monetary system as element of financial system	93
2.1. THE ESSENCE AND ORGANIZATION OF MONEY TURNOVER.....	93
2.2. THE ESSENCE OF CONTEMPORARY INFLATION AND WAYS OF STABILIZING MONEY TURNOVER.....	100
2.3. THE NOTION AND STRUCTURE OF MONETARY SYSTEM	106
2.4. CURRENCY RELATIONS, CURRENCY REGULATIONS, AND CURRENCY SYSTEM	116
Chapter 3. The basics of public finance theory	124
3.1. THE ESSENCE OF PUBLIC FINANCE.....	124
3.2. PUBLIC EXPENSES AND THEIR CLASSIFICATION	132
3.3. PUBLIC INCOMES AND THEIR CLASSIFICATION.....	146
3.4. THE ESSENCE AND ROLE OF BUDGET AS PARTICULAR FINANCIAL CATEGORY	157
3.5. THE ESSENCE OF TAX AS PRICE FOR SOCIAL BENEFITS (PUBLIC SERVICES)	177
3.6. THE ESSENCE OF OFF-BUDGET FUNDS.....	204
3.7. GOVERNMENT (MUNICIPAL) CREDIT: THE ESSENCE AND CLASSIFICATION.	217
3.8. ECONOMIC ESSENCE AND CLASSIFICATION OF STATE FINANCIAL RESERVES (RESERVE FUNDS)	223
Chapter 4. The basics of private finance theory	233
4.1. THE ESSENCE OF PRIVATE FINANCE AND ITS SYSTEM	233
4.2. PRINCIPLES OF FORMATION AND UTILIZATION OF PRIVATE FINANCIAL RESOURCES	240
4.3. THE ESSENCE AND PECULIARITIES OF FINANCE OF COMMERCIAL ORGANIZATIONS	248
4.4. FINANCIAL RESOURCES, PROFITS AND EXPENSES OF COMMERCIAL ORGANIZATIONS	253
4.5. THE ESSENCE OF FINANCE OF NON-COMMERCIAL ORGANIZATIONS	269

4.6. THE ESSENCE OF FINANCE OF HOUSEHOLD ECONOMIES СОДЕРЖАНИЕ ФИНАНСОВ ДОМАШНИХ ХОЗЯЙСТВ	275
4.7. INCOMES AND EXPENSES OF HOUSEHOLD ECONOMIES.....	283
4.8. FINANCIAL MARKET AND ITS ELEMENTS	289
4.9. PECULIARITIES OF CREDIT MARKET AND FEATURES OF FINANCIAL RESOURCES OF CREDITING ORGANIZATIONS.....	296
4.10. PECULIARITIES OF SECURITIES MARKET AND FINANCES OF ITS PROFESSIONAL PARTICIPANTS	319
4.11. INSURANCE MARKET AND FEATURES OF FINANCE OF INSURANCE ORGANIZATIONS	336
Chapter 5. The basics of finance management.....	352
5.1. THE CONTENTS OF FINANCE MANAGEMENT SYSTEM	352
5.2. FINANCIAL SYSTEM AND LEGAL SUPPORT OF FINANCIAL RELATIONS	357
5.3. THE ESSENCE AND ELEMENTS OF FINANCIAL MECHANISM.....	369
5.4. FINANCIAL PLANNING AND FORECAST	375
5.5. FINANCIAL REGULATION.....	392
5.6. FINANCIAL CONTROL	421
5.7. THE CONTENTS OF FINANCIAL POLICY.....	448
5.8. THE BASICS OF FINANCIAL MANAGEMENT.....	476
5.9. CORPORATE FINANCE MANAGEMENT	487
5.10. STATE FINANCE MANAGEMENT	498
Chapter 6. Theoretical basics of strategic regional management.	521
6.1. THEORETICAL ASPECTS OF REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT	521
6.2 INFLUENCE OF ECONOMIC LAWS AND REGULARITIES AT THE LEVEL OF REGIONS AND MUNICIPALITIES.....	535
Chapter 7. Development of Federal Constituent government strategy	552
7.1 ROLE OF STRATEGIC PLANNING IN FEDERAL CONSTITUENT GOVERNMENT.....	552
7.2 FEDERAL CONSTITUENT GOVERNMENT AND LOCAL GOVERNMENT.....	566

Предисловие

С возникновением государства появилась необходимость формирования ресурсов для его содержания. Первоначально они создавались в натуральной форме, в дальнейшем, с появлением и развитием товарно-денежных отношений в форме денежных платежей. Эти денежные отношения западные ученые назвали государственными финансами. Финансы являются инструментом мобилизации средств для проведения государственной политики и оказывают серьезное воздействие на социально-экономическую жизнь страны.

Вопрос о месте финансов в воспроизводственном процессе и модернизации экономики России являются весьма актуальным.

В экономической литературе существуют различные мнения в отношении роли финансов в расширенном воспроизводстве. Одни экономисты считают, что финансы – являются категорией распределения и через распределение влияют на отношения производства, обмена и потребления. Другие экономисты полагают, что финансовые отношения охватывают все формы воспроизводства. При этом материальную основу рыночных отношений составляет движение товара и денег. Следует отметить, что объективная необходимость финансов обусловлена наличием товарно-денежных отношений. В этой связи финансы прямо и непосредственно связаны с функционированием денег. Деньги создают условия для функционирования финансов как самостоятельной сферы денежных отношений.

Финансы – неотъемлемая часть денежных отношений, поэтому их роль и значение зависят от того, какое место денежные отношения занимают в экономических отношениях. Именно финансы являются основным инструментом при регулировании экономики. Финансы выражают денежные отношения, которые возникают между: хозяйствующими субъектами; хозяйствующими субъектами и государством; государством и населением; хозяйствующими субъектами и населением; государством и кредитной системой; государством, хозяйствующими субъектами, населением и субъектами системы страхования; отдельными звеньями бюджетной системы. Из этого видно, что финансы – это, прежде всего, распределительная и перераспределительная денежная категория. Финансы – это особая форма (категория) экономических отношений, обусловленных товарно-денежными отношениями, которая неразрывно связана с действием закона стоимости. В условиях рыночной экономике функционирование финансовых отношений осуществляется в соответствии с объективными законами спроса и предложения. Экономическая сущность, содержание и

назначение финансов в обеспечении жизнедеятельности общества связаны с задачами и функциями государства. С изменением функций государства в рыночной экономике, условий, содержания и задач его макроэкономической деятельности (к примеру, при проведении модернизации социальной сферы и экономики страны) изменяются и задачи финансовой политики, осуществляется кардинальное изменение форм и методов финансовых механизмов.

Рыночная экономика, глобализация и мировое разделение труда не только привели к усилению роли финансов в функционировании хозяйствующих субъектов, они определили для них новое место в системе хозяйствования.

Роль финансовой науки возрастает по мере усиления конкуренции из-за глобализации, развития демократизации государства и товарно-денежных отношений, связанных с формированием централизованных и нецентрализованных фондов денежных средств, стирания грани между финансами и деньгами, объективного изменения функционирования публичных (общественных) финансов.

В настоящее время по мере углубления перехода к рыночной экономике, присоединения России к ВТО, меняется характер экономических интересов, и соответственно видоизменяются финансовые рычаги развития производства, а также механизм их использования. Финансовые рычаги и стимулы – важнейшая и наиболее динамичная подсистема финансового механизма. Влияние финансовых рычагов на экономический рост осуществляется через систему коммерческих расчетных отношений.

Финансовые рычаги действуют не самостоятельно, а во взаимосвязи с другими экономическими категориями, что обуславливает необходимость изучения характерных черт и свойств, а также их взаимодействия и взаимовлияния.

Другой насущной задачей является совершенствование публичных финансов в аспекте межбюджетных отношений в целях перехода на бюджетирование ориентированного на результат.

Выдвинутые руководителями России задачи модернизации социально-экономической сферы, с одной стороны и процессы интеграции в мирохозяйственную систему с другой стороны, сопровождающиеся усилением глобализации, обуславливают необходимость развития теории финансов. При этом следует отметить, что результаты первого общенационального социологического проекта, посвященного проблематике различных аспектов модернизации, выполненного учеными Института социологии РАН свидетельствует о следующем: «... содержание, которое общество вкладывает в понятие «модернизация», оказывается

трудно отличимым от общих представлений о будущем России, о том, к каким стратегическим целям следует стремиться россиянам и какие избрать приоритеты на данном пути».¹

В соответствии с Конституцией России она является федеральным государством. Стратегии развития субъектов РФ по основным показателям социально-экономического развития должны корреспондироваться с показателями страны. В этой связи следует отметить, что в Концепции стратегии развития Российской Федерации до 2020 года поставлены следующие задачи: 1) достичь уровня жизни населения равного развитым рыночным странам; 2) повысить производительность труда в 4-е раза; 3) перейти на инновационную знаниевую экономику. При этом особое внимание уделяется приоритету развития человеческого капитала. Данные показатели и стратегические ориентиры необходимо учитывать при разработке стратегий субъектов федерации. На их достижение должна быть направлена финансовая политика государства.

Углубление перехода к рыночной экономике и необходимость проведения модернизации обуславливают принципиально новые направления в организации финансовых отношений в стране и внутри субъектов федерации, связанных с распределением денежных накоплений, образованием и использованием денежных фондов. Успешное внедрение в практику нового бюджетного и налогового механизмов во многом зависит от выработки научно обоснованного подхода к организации функционирования финансов.

Анализ допущенных в последние годы ошибок и просчетов в проведении экономических реформ, последствия экономических кризисов выявляют назревшие проблемы, диктует необходимость учета рекомендаций ученых, а также опыта зарубежных стран с развитой рыночной экономикой, при выработке финансовой политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Отсюда возникает необходимость проведения таких исследований, которые позволяют выявить дальнейшие пути усиления влияния финансов на рыночные преобразования, в нашей стране с целью достижения намеченных индикаторов (и показателей) социально-экономического развития.

¹ Н. Шаталова Всегда готов // Поиск. М. №37. 10 сентября 2010 г.

Глава 1. Теоретические основы и экономическое содержание категории финансов

1.1. Становление и развитие отечественной науки о финансах

1.1.1. Дискуссионные вопросы финансов и экскурс в историю науки о финансах

В современном мире денежные и финансовые отношения обеспечивают функционирование воспроизводственных процессов на микро, -мезо, - макро уровнях. Всякое хозяйство может функционировать лишь постольку, поскольку в процессе своей деятельности оно получает доходы и осуществляет за счет них расходы. Этот очевидный факт одинаково справедлив применительно и частному хозяйству в любых его организационно-правовых формах, и к государственному хозяйству. Движение денежных ресурсов, доходов и расходов составляет основу финансовых потоков, которые как кровеносная система питает экономический организм страны.

В процессе движения ресурсов возникают денежные отношения между хозяйствующими субъектами, государством и домашними хозяйствами, которые изучаются финансовой наукой в рамках общей теории финансов. Финансовая наука, с одной стороны, отражает достигнутый уровень развития экономического базиса, а с другой стороны, - сама призвана развивать этот базис.

Никакая экономическая и финансовая система не рождается из ничего, то есть имеет свою историю. В этой связи, важное значение имеет изучение и анализ не только современного, но и прошлого отечественного и зарубежного научного опыта эволюции финансов. Остановимся на наиболее принципиальных вопросах развития теории финансов и финансового хозяйства отечественными экономистами, опираясь на труды известных в этой области специалистов¹ и, прежде всего, В.М. Пушкаревой и Б.М. Сабанти. Последний метко заметил, что «многие проблемы финансовой науки и практики, ответы на которые мы сейчас пытаемся найти в современных западных теориях, уже были поставлены и решены отечественными учеными, достижения и работы которых в настоящее время незаслуженно забыты»².

¹ Пушкарева В.М. История мировой и русской финансовой науки и политики. – М.: Финансы и статистика, 2003; Сабанти Б.М. Развитие финансов и финансовой науки в России (период феодализма). - Иркутск: Изд-во Иркут. ун-та, 1986; Сабанти Б.М. Теория финансов: учеб. пособие. - М.: Менеджер, 1998; Финансы и кредит: Учебник / Под ред. А.Ю. Казака. - Екатеринбург. МП «ПИПП», 1994; Сычев И. Г. История формирования и развития финансовой науки в России. - М.: Финансы и статистика, 1993.

² Цит. Б.М. Сабанти см.: Финансы и кредит: Учебник /Под ред. А.Ю. Казака. - Екатеринбург, 1994. -С. 139.

Первые из известных сочинений по финансовым вопросам появились в России во времена царствования Иоанна Грозного. Их автором был некий И. С. Пересветов, который занимался разработкой рекомендаций по увеличению доходов государственной казны и обоснованием налоговой политики, которую проводил царь. Другим крупным представителем русского научного мировоззрения в области финансов (государственных доходов и расходов) в конце XVI - начале XVII вв. был Ермолай-Еразм. В условиях натурального хозяйства он предлагал формировать государственные доходы преимущественно за счет различного рода натуральных повинностей.

Однако, уже в XVII веке, в связи с изменениями социально-экономических условий: создание централизованного государства после Великой Смуты, нового дворянского типа хозяйства, развитие товарно-денежных отношений, увеличение контактов с зарубежными странами и зарождение капиталистических отношений (торговой буржуазии и мануфактур), появляются и соответствующие теоретические разработки в области финансов.

Прежде всего представляют интерес сочинения XVII в. Ю. Крижанича, в частности «Разговоры обь владетьству» (1674 г.), где автор обращает внимание на различные способы обогащения государства. Он разбивает их на 2 группы: правильные и неправильные. К последним (несправедливым с моральной точки зрения) способам обогащения государства он относил доходы от кабаков, от порчи монеты, от репрессий при взимании недоимок, от государственной монополии. Для обогащения государства Ю. Крижанич предлагал развивать земледелие, ремесла, государственное хозяйство. Он выступал против предоставления льгот иностранным купцам, поскольку они заботятся, прежде всего, о своих личных доходах, а не об интересах России.

В 1704 г. Петр I начал денежную реформу, выпустив в обращение серебряные рубли с изображением на одной стороне своего лика, а на другой — двуглавого орла. 1 р. был равен 10 гривенникам или 100 к. В обращение были выпущены полтинники (50 к.), полуполтинники (25 к.), пятаки (5 к.) и позднее — алтын (3 к.) и пятиалтынный (15 к.). Для обслуживания внешнеторгового оборота выпускались золотые монеты («цесарские» рубли), которые как награда выдавались солдатам.

Чеканка монет стала монополией государства, что существенно укрепило его финансовую систему. Однако войны и непомерные государственные расходы обесценивали рубль: если в начале реформы он составлял 8,5 золотника чистого серебра (1 золотник был равен 4,3 г), в дальнейшем его курс снизился до 4 золотников. В то же время реформы Петра I и личные его труды дали свои положительные результаты: Россия

вышла на первое место в Европе по производству чугуна (Урал стал крупнейшим центром металлургии), получили развитие мануфактуры, а в дальнейшем — фабрики и заводы. В 1725 г. великий реформатор император Петр I умер. Однако его дело по развитию экономики России, торговли, денежного обращения и финансовой системы продолжалось.

В связи с тяжелым положением бюджета были введены новые налоги и вместо подворного налогообложения была установлена подушная подать с ревизской души.

Теория налогов России — это отдельная страница теории финансов. Профессор И. Шилль писал: «Говоря, что умирать и платить подати обязан каждый, Франклин, конечно, не думал и не хотел утверждать этим — ни того, чтоб каждый должен был платить как можно более податей, по первому требованию законного или незаконного правительства; ни того, чтоб умирать должен был каждый как можно скорее, чтоб жизнь была тяжким бременем для всех, чтоб постоянно поднимались искусственные цены на предметы потребления, а с ними увеличивались бедность и смертность в благоустроенных обществах, — словом, чтоб истина: "умирать и платить подати должен каждый" была целью государственной жизни и администрации. Кто знаком с деятельностью, сочинениями и образом мыслей Франклина, тот знает, что ничего подобного он никогда ни утверждал, ни оправдывал своею жизнью, и что не в этом, по его понятиям, состоит сущность взаимных отношений подданных и правительства»¹.

Важными моментами при изучении развитых теорий финансов в историческом аспекте являются исследования источников финансовых ресурсов государства, основу которых составляют налоги (как обязательные платежи), имманентные самой финансовой системе в различные исторические периоды.

При рассмотрении истории финансовых учреждений России со времен основания государства до кончины императрицы Екатерины II граф Д. Толстой исходил из следующего порядка: 1) объяснение происхождения и постепенное преобразование податей; 2) образование общественных сборов; 3) возникновение различного рода регалий; 4) образование государственного имущества; 5) кредитные установления². Д. Толстой отмечал: «Строгого разграничения между податью и сбором по теории сделать нельзя; потому мы должны искать его в самом историческом развитии финансовых учреждений государства. Рассматривая дошедшие до нас памятники, свидетельствующие о состоянии финансов древней

¹ Шилль И. Современная теория финансов и влияние ее на финансовую администрацию в западноевропейских государствах. С. 149–150.

² Толстой Д. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. С. 2.

России, можно усмотреть, что податью должна быть названа постоянная плата жителей правительству, вносимая либо по числу домов, либо по числу лиц, либо известная величина процентов с доходов от земель, угодий и промыслов, находящихся в их владении, и взнос деньгами или произведениями, взамен личных повинностей, или в дополнение к оным. Сбором же должно назвать пошлины таможенные, плату граждан за суд и расправу, деньги, или произведения, даваемые жителями должностным лицам и особам духовного звания, и наконец, все чрезвычайные взносы»¹.

С развитием государства изменяется вид податей. На самой низкой ступени развития подати платятся по числу дворов или домов, так как счесть дома легче, чем счесть жителей или измерить и оценить землю. В этой связи Д. Толстой выделял следующие степени финансового развития: 1) по числу дворов (домов); 2) поголовная подать; 3) (поземная) поземельная подать.

Введение поземельной подати не отменило поголовную подать и образовало двойную подать, которую назвали посошной податью. Чистая поземельная подать по отношению к земле определялась по десятинам (десятина равна 1,09 га), четям и вытям. Величина этих мер устанавливалась в разное время и в разных местах по-разному, приблизительно относительно сохи или десятины либо относительно одной меры к другой (в десятине полагалось две чети). Величина выти не была постоянной и соизмерялась с качеством земли: 12 четей качественной земли, 14 четей средней, 16 четей худой земли. Выть измерялась относительно сохи количеством посева ржи. По определению графа Д. Толстого, «соха вотчинных и поместных земель заключала в себе доброй земли восемь сот четей, или 400 десятин, средней земли тысячу четей, или 500 десятин, худой земли тысячу двести четей, или 600 десятин. Таким образом, мы видим, что не одно количество, но и качество земли составляли норму, по которой крестьяне облагались податями. Меньшее число хорошей земли уравнивалось с большим числом худой. В книгах сошного письма находим во всей подробности числительный перевод разнокачественной земли из одного достоинства в другое. Так, худая земля при перечислении в добрую теряла 50 %, при переводе в среднюю 25, наконец, совершенно неудобная земля, при переводе в хорошую, более 62 %. Таким образом, 75 четей худой земли равнялись 50 хорошей; 150 четей худой — 100 хорошей; 125 худой — 100 ч[етей] средней земли, и т.д. Соответственно с этим, численная величина сохи или понижалась, или возвышалась; так, что, например, самой худой земли в сохе полагалось уже

¹ Толстой Д. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. С. 2–3.

1300 четей»¹.

В то же время в название сохи входило не только поземельное определение. Так, Д. Толстой писал: «Карамзин, основываясь на статье, помещенной в "Русских Достопамятностях", и на рукописи, отысканной Г. Берхом в Пермской губернии, считает в сохе шестьдесят четыре двора. В одной же грамоте, помещенной в актах Археографической Комиссии, в сохе полагается 392 двора. Таким образом мы приводимся к следующему результату: хотя соха в различные времена не имела в себе одного постоянного количества дворов, но всегда заключала дворовое исчисление, как необходимую составную свою часть, что доказывается всеми списками сошных книг. Земляные меры, по мере надобности, переводились в дворовое число»².

Следует отметить, что в Новгородских волостях существовала своя особенная земельная мера, называвшаяся обжаю, в которой заключалось до 10 четей и которая, соответственно, могла быть соотнесена с сохою. Посошная подать являлась преимущественно поземельной. Будучи частями сохи, четь, выть и обжа были самостоятельными земельными мерами. Граф Д. Толстой отмечал: «По известию Флетчера, рядом с податью по сохам, существовала подать с вытей: первая платилась деньгами, вторая хлебом. Этим самым объясняется трудность определения точной и постоянной пропорции между вытью и сохою»³. Сказанным подтверждается, что с развитием денег и товарных отношений шло развитие налоговой системы России по принципу от простого к сложному, и в XVI столетии взимание податей по сохам стало преобладающим. Данная подать имела прямую связь с организацией аграрного производства в России. Поголовная и дворовая подати также сохранялись. Поголовная подать платилась жителями должностным лицам или собиралась во время войны. Она взыскивалась также с новопокоренных народов, в частности с жителей Сибири, и называлась ясаком. Ясак составлял нечто среднее между данью и податью, налагаемой соразмерно с состоянием.

По дворам брали также подводы для государевых гонцов и обозов и для провоза иностранных послов. Для выплаты жалованья должностным лицам взималась подать с бобылей (имевших дворы, но не имевших земли). В военное время с дворов собирали подать в виде припасов или денег на продовольствие. Эта подать называлась поворотною, подымною податью.

Дальнейшее развитие податей было связано с благосостоянием

¹ Толстой Д. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. С. 9.

² Там же. С. 10–11.

³ Толстой Д. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. С. 14.

населения. Великие князья и Московские цари с XVI столетия взимали подати по животам и по промыслам.

Посошная подать заключала в себе противоречие. Оно состояло в том, что тот, кто имел больше земли, не всегда был богатым человеком и во время войны не мог платить необыкновенную подать. Поэтому во время войны необыкновенная подать, по большей мере, соразмерялась с животом и промыслом каждого. Впоследствии эта подать слилась с посошной податю. Для платежа податей землевладельцы были разделены по семьям на тяглы по трем статьям: 1) на людей лучших; 2) средних; 3) молодых.

Посошная подать существовала и в годы царствования Петра Великого до 1722 г. С 1722 г. Россия лишилась своей народной кадастрации, вместо которой был введен подушный сбор. Переход на такой вид подати Д. Толстой оценил как отход назад. В этой связи он писал: «Таким образом положен был конец развитию этой подати, развитию, обещавшему столь великую пользу для государственного благосостояния, и место ее заступила варяжская дань под новым названием»¹.

На наш взгляд, дифференциация (кадастрация) земельного (посошного) налога является актуальной и для наших дней. Россия, располагая самыми большими богатствами пахотной земли, имеет огромный потенциал для производства продукции сельского хозяйства, который (при соблюдении современных технологий) рано или поздно будет приведен в действие. В целях грамотного и эффективного использования земли государству целесообразно сделать ее оценку по степени качества и сдавать в долгосрочную аренду (на 30–40 лет — на срок активной трудовой деятельности одного поколения) коллективным и частным землепользователям (с правом расторжения договора аренды со стороны государства при неэффективном ее использовании). Такой подход исторически приемлем для России и создаст условия для полного включения земли как важнейшего фактора средств производства в рыночную экономику.

Среднее сословие в России в XVI и XVII столетиях составляли: 1) гости; 2) гостиная и суконная сотни; 3) торговые люди. За право вести торговлю среднее сословие платило подать в царствование Петра Великого десятую деньгу с товара. В 1724 г. купечество было разделено на три гильдии в зависимости от состояния с целью облегчения обложения повинностями средних и бедных купцов. В 1728 г., кроме гильдейских повинностей, по указу императора Петра II, купцы были положены в подушный оклад, который отменила императрица Екатерина II в 1755 г. В 1776 г. к первой гильдии были причислены купцы, имевшие капитал

¹ Толстой Д. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. С. 23.

свыше 10 тыс. р., ко второй — от 1 до 10 тыс. р., а к третьей — от 500 р. до 1 тыс. р. В казну взимался 1 % с капитала.

Среднее сословие имело право владеть землей и поэтому выполняло те же обязанности в отношении поземельной собственности, что и дворяне. В свою очередь, высшее сословие — дворяне — не платило податей, но иногда платило их за крестьян, живущих на их землях.

Посадские люди, состоящие из людей, переходящих от крестьян к среднему сословию, имели повинности как и крестьяне, а во времена Петра Великого — как и купцы и платили десятую деньгу.

От податей освобождались: 1) дворянство; 2) духовенство; 3) чиновники не имевшие недвижимого имущества и не занимавшиеся промыслами; 4) иностранцы, имевшие временное пребывание; 5) земли и промыслы частных людей, имевшие особенные жалованные грамоты при опустошении пожарами, войною, набегами; 6) лица царского дома и люди, оказавшие услуги Государю и Отечеству; 7) бедные, старые, больные и увечные; 8) лица, не достигшие 15-летнего возраста; 9) военные в походе; 10) иноверцы и язычники, обратившиеся в православную веру; 11) лица, занимающиеся строительством фабрик, заводов и улучшением земледелия; 12) лица, обучающиеся в школах, для распространения просвещения; 13) по политическим видам вновь присоединенные области.

Принцип сущности податей обеспечивался тем, что все сословия государства получали защиту и покровительство от верховной власти и поэтому должны были содействовать достижению государственных целей.

Податные лица были заинтересованы в том, чтобы платить подати на месте жительства, а не возить их в отдаленный город. В деревне подати собирали старосты, целовальники и увозили в Московский приказ, к которому прикреплено было село. Граф Д. Толстой писал: «Только полудикие жители Сибири и других отдаленных мест платили подати в ближних городах. Так жители Сибири платили свой ясак в Верхотурее, Перми, или Чердыни, откуда платящие были ближе. Из этих городов он доставлялся городовым начальством в Москву. Но по введении сбора податей чиновниками от Правительства, они стали собираться на месте жительства податных лиц»¹.

Подати платились деньгами, натурою и разными произведениями ремесел. Подать натурою платилась до конца царствования императрицы Екатерины II (которая царствовала с 1762 по 1796 г.).

До прихода к власти Петра Великого управление податями осуществляли 13 приказов, которые не имели единого управления, в том числе Сибирский приказ, ведавший Сибирским царством, в котором

¹ Толстой Д. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. С. 38.

насчитывалось больших и средних городов, кроме пригородов, более 40. Денежные доходы этого царства употреблялись на месте. В приказ посылались подати в виде мехов по цене более 600 тыс. р. ежегодно.

Петр Великий, наряду с централизацией власти, подчинил управление податями одному правительственному учреждению — Камер-коллегии. Как уже отмечалось, этим была создана единая финансовая система России. Под управлением Камер-коллегии находились лица, взимающие подати с низшего сословия, и Ратуша, в ведении которой состояли купечество и посадские люди. Камер-коллегия просуществовала до 1784 г. и была реорганизована императрицей Екатериной II из-за злоупотреблений и беспорядков в ее деятельности.

Местное управление в России имело важнейшее значение для становления и развития финансовой системы. Оно принадлежало наместникам и волостям, которые имели при себе дьяков или помощников, получавших при принятии и выполнении ими должностей содержание — корм натурою или деньгами. Лиц, непосредственно взимающих подати, называли данщиками (от слова «дань»).

Царь Иоанн Васильевич (Иван Грозный, царствовавший с 1547 по 1584 г.) ввел демократическую новацию в местное управление: выборность крестьянами старост. Оценивая такое решение, граф Д. Толстой писал: «Это установление, которым вполне обеспечивалось благосостояние народа, избавленного от притеснений и грабежа Царских чиновников, принадлежит к одному из славных деяний царя Иоанна Васильевича во внутреннем устройстве государственном, и должно занять почетное место в Истории Русского Права»¹.

Петр Великий, введший во всех правительственных учреждениях общность и единство, отменил вмешательство народа в государственные дела и с 1719 г. повелел посылать от правительства в каждую провинцию земских камериров для заведования податями. Они были «знатнейшими камерными служителями в губернии» и состояли в подчинении у губернаторов, что свидетельствует о высокой государственной должности губернаторов.

Граф Д. Толстой подмечал: «Нет сомнения, что камерные чиновники не руководствовались всегда правилами чести и бескорыстия, и в противность воле Монарха, притесняли и грабили крестьян, и что действия их были замечены высшим Правительством, что отчасти можно видеть из частых указов, напоминающих им обязанности, их звания и угрожающих за нарушения оных строгими наказаниями. Этим объясняется данное в 1724 году помещикам выбирать земских комиссаров из среди себя,

¹ Толстой Д. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. С. 46.

из "лучших людей"»¹.

В царствование Екатерины I (с 1725 по 1727 г.) податному сословию было дозволено собирать подати выбранным из их среды старостам с обязательством доставлять эти деньги в уездные города земским комиссарам. Комиссарам и подьячим запрещалось выезжать в уезды для взимания податей.

Императрица Анна Иоанновна (царствовавшая с 1730 по 1740 г.) ввела прежнюю фискальную систему с притеснениями подданных и убытками для казны. Для усиления фискальной меры к земским комиссарам были присоединены офицеры и солдаты. Впоследствии офицеры получили всю власть взимания податей и присоединили к злоупотреблениям воинскую силу, что привело к разорению крестьян, к недоборам податей, недоимкам и обеднению казны.

Придя к царствованию, император Петр III (1761–1762) принял решение по улучшению финансового управления и возложил сбор податных денег с крестьян на помещиков, их приказчиков, старост и выборных, по сути, вернувшись по истечении двух веков к системе царя Иоанна Васильевича, которая была найдена выгодной для казны и легчайшей для народа. Наибольшие выгоды это принесло торговому сословию, которое пользовалось с самых древних времен правом собственного обложения и вновь получило это право при Петре Великом.

Помимо податей податный люд исполнял личные повинности, в большей части тесно соединенные с податями. К примеру, ямщик при отработке повинности предоставлял лошадей, купленных за собственные деньги, и тратил собственные силы.

Для провоза гонцов и разных должностных лиц была введена ямская повинность. В этих целях князья с древних времен устраивали слободы, называвшиеся ямами. Иногда они располагались в самих селениях, по 30–100 дворов, а расстояние от слободы до слободы бывало от 30 до 100 верст. Все селения были обязаны поставлять в ямы установленное количество людей и лошадей.

Иван Грозный создал в России постоянное войско и установил опричнину и стрельцов. На содержание войска ежегодно собирались с посадских людей, крестьян и бобылей стрелецкие и казачьи хлебные запасы и деньги.

В 1714 г. для поставки провианта была назначена подать в деньгах, что свидетельствует об укреплении денежной системы и товарных отношений, а следовательно, и финансовой системы. Во время царствования Петра Великого для содержания армии с помещичьих крестьян собиралось

¹ Толстой Д. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. С. 47–48.

вначале по 8 гривен, а в 1724 г. — по 74 к.

Граждане, имевшие земли и дворы, были обязаны исполнять повинность, называемую мостовщиной: чистить дороги, строить и поправлять мосты или уплачивать такую повинность деньгами.

Важной составляющей развивающейся финансовой системы России являлись сборы, в состав которых входили таможенные пошлины, плата граждан за «суд и расправу», деньги и произведения, передаваемые жителями должностным лицам, а также чрезвычайные взносы. В связи с различными видами ведения торговли таможенные пошлины взимались: 1) внутри государства на торгах и мытах — внутренние таможенные пошлины; 2) с привозимых из-за границы и вывозимых за границу товаров; 3) с иностранных товаров, провозимых через государство.

Правильная таможенная политика оказывает значительное финансовое воздействие на развитие торговли и отечественной экономики в целом на основе проведения протекционистской политики в отношении фабрик и заводов. В этой связи Д. Толстой писал: «Учрежденные Императором Петром фабрики, развиваясь медленно, не могли вынести какого-либо столкновения с иностранными мануфактурными произведениями и нуждались постепенно в большем охранении от правительства, ибо промышленность Западной Европы успела сделать великие успехи. Потому мы и видим, что в царствование Императриц Елисаветы Петровны и Екатерины II пошлины на иностранные товары, наложенные тарифом Петра I, значительно были увеличены»¹.

В состав источников государственных доходов входили регалии, включая: винную регалию; табачную регалию; соляную регалию; горную регалию; ямчужную регалию; монетную регалию; звериную регалию; птичий промысел; рыбный промысел; регалию ревеня; регалию поташную и смольчужную; почтовую регалию; лотерейную регалию.

Наши предки также любили спиртные напитки и, несмотря на борьбу с этим правительства, русские люди имели страсть к вину. В то же время выделка и продажа вина с древних времен являлись монополией князей.

Во время царствования Алексея Михайловича было создано 10 приказов по управлению финансами, среди которых можно назвать Сибирский приказ, ведавший Сибирским царством и отвечавший за сбор винной регалии. Приказ Новая Четверть был главным распорядителем винной регалии, которой заведовала сама казна и которая отдавалась на откуп в Москве и городах, причислявшихся к ней.

Император Петр Великий основал в 1699 г. в Москве одно центральное учреждение — Бурмистрскую палату, которой было поручено управление

¹ Толстой Д. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. С. 112–113.

винной регалией в государстве, но высшее наблюдение над этой палатой было отдано Камер-коллегии.

Местное управление винной регалией в областях осуществляли: в городах — наместники, а в волостях — волостели. Под их управлением находились кабацкие головы, избираемые народом. При голове было несколько целовальников (помощников), количество которых зависело от оборота питейного дома.

Императрица Екатерина II в указе от 23 марта 1764 г. учредила особую комиссию под председательством графа Фермона для рассмотрения всех подробностей состояния винной регалии, что свидетельствует о том, насколько важное значение она придавала этому виду дохода государственного бюджета.

В царствование Петра Великого в 1698 г. были заведены казенные винокурные заводы в Сибири, а из-за неурожая хлеба в России и повышения вследствие этого подрядов на вино были переданы в казенное управление в 1705 г. все частные винокурни в Московском уезде, в 1708 г. — в городах северных областей, в 1715 г. — в низовых городах. Эти заводы оставались в казенном управлении в течение 40 лет, а в 1755 г. снова были проданы частным лицам.

Соляная регалия была введена в России в 1705 г. При продаже пуда соли за 8 алтын велено было продавать его за 12 алтын.

В конце XV столетия в России началась разработка руд. В 1691 г. в Нерчинском уезде Сибирской губернии были открыты серебряные руды, на разработку которых отправили греков. В 1704 г. оттуда было привезено в Москву 1 фунт 24 золотника серебра, а во все царствование Петра Великого — не более 15 пудов. В конце царствования императрицы Елизаветы Петровны добывалось до 150 пудов, а при императрице Екатерине II — до 218 пудов. Добыча серебра внесла важный вклад в развитие денежного обращения и финансовой системы России. Однако до императора Петра Великого горное дело развивалось слабо, без правил горной науки. Он допустил иностранцев к исканию руд и устройению заводов, что создало условия для бурного развития горного дела.

Император Петр II в 1727 г. разрешил отыскивать руды в отдаленных местах Сибири без платежа пошлины (десятины) казне в течение 10 лет.

При Петре Великом, в 1719 г., было построено заводов: серебряный — один, медных — пять, железных — 26. Демидов, бывший кузнец Тульской оружейной фабрики, построил еще 10 заводов, за что был возведен в дворянство.

Управление рудными промыслами в Сибири осуществлял Сибирский приказ. Местное управление горным делом зависело от наместника или волостелей, которых в 1719 г. от этого отстранили и заменили старостами

и целовальниками.

Ямчужная регалия была введена на продажу селитры (ямчуга) после того, как добывание ее стало горным промыслом.

Монетная регалия была связана с монетным делом, которое начиналось в России со времен Дмитрия Донского. Монеты изготовляло не правительство, а частные мастера под его надзором, с установлением пробы и платежной пошлины. В этой связи монетная регалия представляла собой некоторым образом особый вид откупа и источник государственного дохода. Начиная со времени царствования Федора Иоанновича (1584–1598) в Москве открыли казенный денежный двор, а монетное дело перешло в настоящую регалию.

Деньги, имевшие наибольшее обращение в государстве, были медными, сделанными из меди, добываемой на собственных рудниках. Несмотря на строгое и бесчеловечное наказание за подделку монет фальшивомонетчиков, уже в XVI столетии Россию наводнили фальшивые медные деньги. Граф Д. Толстой отмечал: «Чем очевиднее дешевизна меди в рассматриваемое время, тем разительнее тот косвенный, скрытый налог, который падал на бедный класс народа, когда назначаемы были произвольные цены медным монетам и с года на год их увеличивали»¹. Таким специфическим образом реализовывалась инфляция, которая и в наши дни является своего рода косвенным налогом на бедных, следствием выпуска в обращение излишней массы денег правительством и поднятия цен (главным образом, на товары и услуги естественных монополистов). Это подрывает доверие к рублю, и люди, желающие сделать накопления, в условиях свободного обмена рубля на доллар США отдают предпочтение приобретению наличных долларов, что еще больше укрепляет могучую экономику США и других богатых стран.

Русский мыслитель-экономист И.Т. Посошков писал в своей «Книге о скудности и богатстве»: «... для укрепления финансов и денежного обращения в стране необходимо создавать технически передовые предприятия, работающие на отечественном сырье»². Данное высказывание является актуальным и для наших дней.

Огромный вклад в реформирование денежно-кредитной системы и развитие предпринимательства в России внесла Екатерина II. В 1775 г. она издала «Манифест о свободе развития предпринимательства», что дало толчок к созданию новых заводов и фабрик и в связи с чем вторая половина XVIII столетия была отмечена высокими темпами роста крупных промышленных предприятий. Развитие товарно-денежных

¹ Толстой Д. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. С. 197.

² Цит. по: Котляревский Л.Г. История развития денежно-кредитной системы России: Учеб. пособие. М.: Акад. бюджета и казначейства, 1999. С. 8–9.

отношений обусловило имущественное расслоение крестьянства по количеству земли и скота, а также усилило мотивацию к более эффективному труду, что способствовало разложению натурального хозяйства.

Большое влияние на финансовую политику и развитие налоговой системы России оказал известный экономист XVII в., - А.Л. Ордын-Нащокин. Поскольку в то время отсутствовали собственные источники серебра и золота, он обосновал необходимость установления контроля за внешней торговлей и движением серебряных и золотых запасов, в частности, путем перечеканки «ефимок» (иоахимсталеров). В этой же связи, им был разработан и порядок взимания таможенных пошлин. Кроме того, А.Л. Ордын-Нащокин впервые в отечественной теории и практике разработал проект организации государственного кредита («земская изба»), который с выгодной для казны должен был заменить ростовщический кредит.

В XVIII в. Российская финансовая мысль также отражала сложившийся уровень развития производственных отношений и производительных сил. Этот период характеризовался отсутствием пока еще целостной научно-обоснованной системы финансов. В сочинениях по экономике рассматривались только отдельные аспекты финансов, связанные в основном с обеспечением государства денежными доходами и лишь в небольшой части - с направлениями государственных расходов.

Наиболее видным экономистом того времени был И.Т. Посошков. В своей работе «Книга о скудности и богатстве» (1724 г.) он предлагает установить льготные пошлины для русских купцов и высокие пошлины на привозные товары с целью поощрения развития промышленности и товаров в России. Для финансовой поддержки отечественного купечества он рекомендовал развивать взаимный кредит, а также создать систему краткосрочного кредита. Известен один очень интересный факт о том, что И.Т. Посошков предлагал русскому государю самопроизвольно определять стоимость денег. Эта неверная теоретическая посылка послужила оправданием выпуска Петром I неполноценных монет в качестве одного из источников пополнения государственной казны, хотя сам И.Т. Посошков и не являлся сторонником «порчи монет».

Интересные идеи высказал по финансовым вопросам автор первой русской истории и географии, управляющий казенными заводами на Урале (с 1734 по 1737 гг.) В.Н. Татищев. Его идеи сводились к тому, что основным источником доходов должна быть внешняя торговля, при паритете более выгодного государству вывоза продуктов обрабатывающей промышленности по сравнению с вывозом сырья. Для этого он предлагал

установить высокие пошлины на экспортируемое сырье, а также учредить банк для предоставления купечеству кредита.

В целом следует отметить, что в XVIII веке развитие финансовой науки происходило в условиях усиления абсолютизма, расширения границ крепостного феодального землевладения, усиления давления на натуральное хозяйство нарождающихся капиталистических отношений и государственной финансовой политики установления денежной подушной подати. Огромные расходы на военные нужды, содержание двора и чиновников, а также экономическая поддержка дворянского сословия поставили Россию в тяжелое финансовое положение, которое усугублялось большой зависимостью экспорта от состояния европейского рынка. Все это породило многочисленные финансовые проекты.

В после петровское время одним из первых таких проектов был проект П.И. Ягужинского, генерал-прокурора Сената. Критикуя фискальную политику правительства, приводящую к многочисленным социально-политическим конфликтам и сопротивлению сборщикам налогов, П.И. Ягужинский предлагал уменьшить бремя подушного налога и принять меры по сокращению государственных расходов (в большей степени, военных). Он ратовал за развитие дворянского хозяйства, укрепление внешней торговли на основе пересмотра таможенных пошлин в сторону их снижения. Основные идеи и предложения П.И. Ягужинского были внедрены правительством.

Большое влияние на развитие финансовой теории и практики в России оказал и граф П.И. Шувалов, который в 1740 - 1750 гг. подал правительству более 20 проектов, в том числе по финансам. Главные его идеи заключаются в следующем. Считая труд крестьян основным источником богатства общества и государства, он предлагал отменить многообразные мелкие сборы и повинности, упорядочив процесс взимания подушной подати. Для экономической поддержки крестьян (основных налогоплательщиков) в неурожайные годы П.И. Шувалов предлагал снижать налоги и не взыскивать недоимок за прошедшие неурожайные годы. Граф считал необходимым переориентировать налоговую систему с прямых на косвенные налоги, в частности: увеличить обложение соли, установить единую цену на вино (специфическую ставку акциза), повысить ее до 50 коп. за ведро, и снизить на этой основе ставки подушного налога. В целях защиты национального рынка он предполагал отменить все внутренние пошлины и увеличить пошлины на ввоз и вывоз товаров.

В области пополнения доходов государственной казны П.И. Шувалов стоял за политику широкого использования монетной регалии (например, предлагал чеканить с пуда меди не 16, а 32 руб.), но выступал против использования для этих целей лотерей и займов. Средства монетной

регалии предназначались, в частности, на создание государственного банка (будет открыт в 1757 г.), который предоставлял бы кредиты дворянам и купцам из расчета 6% годовых и с обязательным возвращением половины ссуды с процентами по ним серебряными монетами, вместо выдаваемых в качестве ссуды медных монет.

Во второй половине XVIII в. появляются и работы по теории финансов. Одной из таких работ явилось сочинение А.Я. Поленова «О крепостном состоянии крестьян в России», премированное в 1766 г. Вольным экономическим обществом. Автор впервые применил термин «налог», заменяющий термины «подати», «повинности», и доказал необходимость имущественного страхования. Ко всему прочему, он дал критический анализ действующей российской налоговой системы.

В годы правления императрицы Екатерины II получили развитие наука, культура, искусство, увеличилось количество больших городов (появились 600 городов), были ликвидированы внутренние пошлины и таможи, создана сеть гостиних дворов и лавок, учрежден Государственный заемный банк в Москве и Санкт-Петербурге при Сенате и Сенатской конторе для дворянства, а также для купечества при Санкт-Петербургском порте (Указ от 13 мая 1754 г.). В соответствии с Манифестом от 29 декабря 1768 г. были учреждены в Москве и Санкт-Петербурге государственные ассигнационные банки с правом проведения операций с ассигнациями и эмиссии бумажных денег. Ассигнации были введены в обращение наравне с металлическими монетами. Л.Г. Котляревский писал: «Было установлено, что выпуск бумажных денег не должен превышать наличной суммы денег, находящихся в банке. Изначальный капитал был положен в один миллион медных денег, и на эту сумму были выпущены ассигнации достоинством в 25, 50, 75 и 100 руб. Всего за годы правления Екатерины II ассигнаций было выпущено на огромную сумму — 157 млн руб. К 1786 г. свободный обмен облигаций на серебряные деньги прекратился, вследствие чего их ценность стала неуклонно падать, и к концу XVIII в. курс бумажного рубля упал до 68 коп. Все это привело к нестабильности денежного обращения (вплоть до 1840 г.)».

В 1839 г. министр финансов России Е.Ф. Канкрин провел денежную реформу, в результате которой серебряный рубль вновь был объявлен основной денежной единицей и 350 р. бумажных денег были приравнены к 100 р. серебром, вследствие чего произошла девальвация ассигнаций. В дальнейшем (к 1843 г.) ассигнации были изъяты из обращения и заменены кредитными билетами, обменивающимися на серебро. Однако в скором времени такой обмен был прекращен, очевидно, из-за того, что население,

опасаясь новой девальвации, неохотно возвращало в обращение серебро, накапливая его в кубышках.

Развитие финансовой и денежно-кредитной систем России вызвало социально-экономические противоречия между активно формирующимися капиталистическими (рыночными) отношениями и крепостным правом, которое сдерживало интенсификацию товарного производства. В этой связи отмена крепостничества в 1861 г. явилась важным общественно-политическим событием в России, в результате чего земля была включена в рыночные механизмы организации производства на основе начавшегося выкупа земли у помещиков сельской общиной крестьян.

К результатам осуществляемой в то время реформы в социальной сфере относятся преобразование системы управления страной, установление всеобщей воинской повинности, проведение реформы образования, земской, городской и судебной реформ.

Бурное развитие промышленности и строительство железных дорог за счет концентрации капитала в акционерных компаниях выдвинули задачу перелива капитала и его большей концентрации в акционерных банках. Для этих целей в 1864–1873 гг. в России были учреждены 90 акционерных банков.

Исследуя историю развития денежно-кредитной системы России Л.Г. Котляревский отмечает: «В 1880 годы в России в основном завершился переход от мануфактурного к фабричному производству. Совокупный объем экспортно-импортных операций за 1861–1890 гг. увеличился в три раза (с 430 до 1300 млн руб.), причем стоимость вывозимых товаров на 20 % превышала стоимость ввозимых». В этот период значительно окрепла финансовая система страны, чему способствовали: 1) обширные общественно-политические и финансовые проекты преобразования России М.М. Сперанского (1772–1839), который с 1819 по 1822 г. был губернатором Иркутской губернии; 2) создание системы государственных сберегательных касс (с 1840 г.); 3) большой личный вклад в преобразования в сфере промышленности и финансов С.Ю. Витте; 4) переход к золотому стандарту; 5) денежная реформа 1894–1895 гг. Анализируя этот период, Л.Г. Котляревский отмечает: «Для накопления золотого запаса страны правительство использовало экспорт сельскохозяйственной продукции, увеличение числа налогов, усиленное привлечение иностранного капитала, увеличение добычи золота. Такая политика принесла положительные результаты. Если на 1 января 1886 г. золотой запас России составлял 336,5 млн руб., то на 1 января 1896 г. уже 363,5 млн руб. ... Благодаря проведенной реформе удалось добиться устойчивости денежного обращения вплоть до начала первой мировой войны, т.е. до 1914 г. Госбанк России стал ведущим звеном всей кредитной

системы России. В 1914 г. Госбанк имел в своем составе 10 контор, 124 отделения и 791 приемную кассу Казначейства» .

По закону от 17 марта 1906 г. в составе Иркутской и Енисейской губерний и Якутской и Забайкальской областей был образован Иркутский военный округ, ревизия отчетности которого возлагалась на Иркутскую контрольную палату. При этом Иркутская контрольная палата стала контрольной палатой военно-окружного центра.

Видным русским ученым, занимающимся разработкой теории финансов, был С.В. Десницкий. Круг его исследований широк: организация и развитие мануфактурной промышленности, сельского хозяйства, торговли и кредита, выпуск денег, сбор налогов, государственный бюджет. С.В. Десницкий ввел в российский обиход термины «кредит», «финансы» и «бюджет». В своем проекте совершенствования финансовой политики и финансового законодательства «О узаконении финансов» С.В. Десницкий предупреждал, что «в финансовых обращениях малейшая иногда ошибка может великие приключить убытки государю и бедствие народу»¹.

В XVIII веке в России не было единого органа управления финансами. Ими руководило несколько коллегий. Практически каждый налог закреплялся за отдельным приказом и предназначался для покрытия определенного расхода (подушное обложение - источник содержания армии; кабацкие сборы шли на содержание флота, соляные сборы - на дворцовые расходы и т.д.) С.В. Десницкий считал такое положение ненормальным и предложил создать единый центральный финансовый орган. Эта идея была реализована в России только в 1802 г., когда было образовано министерство финансов, что дало толчок к формированию и развитию всех звеньев финансовой системы. В XIX в. появляются и первые крупные теоретические исследования в области финансов.

В 1810 г. в связи с усиливающимся дефицитом бюджета Государственный Совет утвердил правила расходования государственных средств, подготовленный министром финансов графом М.М. Сперанским. Названный им «План финансов» включал в себя следующие важные положения:

1) все расходы должны соответствовать доходам; никакой новый расход не может быть назначен прежде, чем будет найден соразмерный ему доходный источник;

2) расходы должны подразделяться: а) по ведомствам; б) по степени нужды в них – на необходимые, полезные, избыточные, излишние и бесполезные (последние вообще не допускаются); в) по пространству – на общегосударственные, губернские, окружные и волостные; сборы не

¹ Каратаев Н.К. Экономические науки в Московском университете (1755 - 1955). -М., 1956.-С. 20.

должны быть произвольными, а всегда осуществляться с ведома правительства, которое должно знать все, что собирается с народа и обращается в расходы; г) по предметному назначению – на обыкновенные и чрезвычайные; для чрезвычайных расходов у правительства должны быть не деньги, а способы их получения; д) по степени постоянства – на стабильные и меняющиеся издержки.

При этом М.М. Сперанский предлагал отказаться от использования для покрытия бюджетного дефицита эмиссии бумажных денег, а произвести для этих целей выкуп находящихся в обращении бумажных ассигнаций за серебряные монеты, утвердив тем самым в России серебряную валюту.

Многие идеи и положения «Плана финансов» М.М. Сперанского существенно повлияли на последующее развитие финансовой теории и практики в России и не потеряли свое значение и поныне. Его по праву можно считать одним из первых разработчиков теории бюджета, но в самой России идеи М.М. Сперанского стали внедряться лишь в 80-тых годах XIX в. Недооценка идей М.М. Сперанского задержало развитие капитализма и производительных сил в России.

В 1818г. выходит в свет работа декабриста Н.И. Тургенева «Опыт теории налогов», где правильно проводится непосредственная связь налогов с государством, как необходимым условием существования последнего. Уничтожение налогов, по мнению Н.И. Тургенева, означало бы уничтожение самого государства и общества. По существу – это первый в России труд по теории налогообложения, ставший классикой в науке о налогах. В числе многого прочего Н.И. Тургенев развивает теорию прямого и косвенного налогообложения, взаимосвязи налогов с ценами, производством и капиталом, а также делает вывод о том, что выпуск в обращение излишнего количества денег есть не что иное как налог.

Другим крупнейшим экономистом начала XIX века был известный государственный деятель Н.С. Мордвинов. В своей работе «Рассуждения о пользах, могущих последовать от учреждения частных по губерниям банков» (1813 г.) он уделяет большое внимание обеспечению устойчивости государственных доходов и налогам, обосновывая необходимость изъятия с их помощью части богатства общества на общегосударственные нужды. Однако автор и критикует налоги за их неуравнительность и обременительность для некоторых групп населения. Поэтому он предлагает вообще отказаться от них, создав необходимый капитал (путем дополнительных налогов), который при помещении в банк по ставке 10% годовых даст необходимую для государства сумму доходов. Таким же образом Н.С. Мордвинов предлагал создать военный капитал для покрытия чрезвычайных расходов государства (при этом надбавка к

налогам должна составить 1 %). Утопичность этих идей Н.С. Мордвинова очевидна и, тем не менее, в них содержится анализ таких категорий, как финансы, налоги, бюджет, банки, кредит.

В 1832 г. пишет работу М.Ф. Орлов – «О государственном кредите». В 1841 г. публикуется сочинение И. Горлова «Теория финансов», где речь уже идет не об отдельных формах налогообложения, а о всей финансовой системе, а также дается определение науки о финансах. В 1845 г. выходит в свет работа К.И. Кестнера «Российские положительные законы о финансах», в которой автор проводит анализ звеньев системы финансов. Вот далеко не полный перечень крупных научных работ по финансовым проблемам в первой половине XIX в. До реформы 1861 г. большой вклад в развитие российской финансовой науки внесли также И.К. Бабст, А. Бутовский, И.В. Вернадский, Д.П. Журавский, А. Кранихфельд, Ф.Б. Мильгаузен и другие. Позже появляются ряд трудов в области бюджетной системы, большая заслуга в разработку которой принадлежит В.А. Татаринцеву. То есть, уже в названный период российская финансовая мысль сформировалась в самостоятельную отрасль науки.

Важнейшей особенностью финансовой науки в России явилось то, что она формировалась на национальной почве, не копируя зарубежный опыт, а критически анализируя его и строя свои выводы и рекомендации с учетом специфики российской государственности и экономики. Особенности становления и развития российского общества и государства обусловили и особенности формирования его финансовой системы. К примеру, важнейшей особенностью налоговой системы было посочное обложение с присущей ему коллективной ответственностью (общины в целом) за выполнение налоговых обязательств. Господство натурального хозяйства и относительная оторванность от европейских рынков послужили причиной задержки в развитии товарно-денежных отношений, и как следствие, развития финансов России. Поэтому становление финансовой науки как самостоятельной отрасли экономических знаний относится к лишь XIX в., т.е. к периоду формирования капиталистических форм хозяйствования.

Таким образом, можно выделить следующие основные закономерности и особенности развития финансов и финансовой науки в России в период феодализма: во-первых, национальная самобытность в силу относительной оторванности российского хозяйства от европейских рынков; во-вторых, преемственность общемировым тенденциям и опыту, адаптация всего самого ценного к российской специфике; в-третьих, становление российской теории финансов, отличной от западноевропейской и послужившей основой для формирования в дальнейшем самобытной финансовой школы.

Отмена крепостного права (1861 г.) дала толчок к ускоренному развитию производительных сил, промышленности, торговли и капиталистических отношений в целом, что способствовало дальнейшему развитию российских финансов и финансовой науки. В этой связи следует отметить работы Е.Ф. Канкрина «Краткое обозрение Российских финансов» (1880 г.), И. И. Янжула «Наша финансовая система» (1905 г.), М.И. Боголепова «Финансы, правительство и общественные интересы» (1907 г.), С.Ю. Витте «Конспект лекций о Народном и Государственном хозяйстве» (1912 г.) и многие другие. В них авторы рассматривают финансы не как абстрактную категорию, а, в первую очередь, с позиций ее практического использования в интересах государства.

Конец XIX - начало XX вв. характеризуются крупными экономическими преобразованиями: реформа И. А. Вышнеградского - С.Ю. Витте и аграрная реформа П. А. Столыпина. В результате была достигнута экономическая стабильность в целом и укрепление денежно-финансовой системы России, суммарный бюджет (обыкновенный и чрезвычайный) стал сводиться с превышением доходов над расходами¹.

После Октябрьской революции 1917 г. произошла смена общественно-политического устройства России. Несмотря на это, в первые годы Советской власти и в период НЭПа финансовую науку отличало многообразие идей и методологических подходов.

Уже в 1919 г. выходит работа Я. Таргулова «Финансовая наука», в которой он делает вывод о том, что «финансовая наука изучает государственное хозяйство, взятое в целом, рассматривает его доходы, способы их получения и форму их получения»².

В работе «Азбука финансовой политики» (1923 г.) Д. Кузовков предлагает повысить значение рыночного механизма в распределительных отношениях. Он, по существу, отрицает плановую систему организации экономики и плановое регулирование финансов. «Рынок соединяет миллионы людей в одно народное хозяйство - писал Д. Кузовков. - При помощи цен рынок заставляет предпринимателей затрачивать их капиталы труда, где они наиболее необходимы»³. К. Шмелев в работе «Финансовая политика дореволюционной России и Советского Союза» (1926 г.) отождествлял науку о финансах и финансовую политику, характеризуя социально-экономическое значение методов, которыми государство добывает необходимые ему средства. При этом автор из всей системы государственных доходов акцентирует внимание в основном на исследовании налогов, считая, что изучение государственных расходов

¹ Погребинский А.П. Очерки истории финансов дореволюционной России (XIX - XX вв.) - М.: Госфиниздат, 1954.-С. 175.

² Таргулов Я. Финансовая наука (краткий курс) – Пг., 1919. - С. 6.

³ Кузовков Д. Азбука финансовой политики. - М.: Главполитпросвет, 1923. - С. 47.

играет второстепенную роль. К. Шмелев определяет финансовое хозяйство как систему методов, обеспечивающих нормальное функционирование государственного хозяйства.

Г.Я. Сокольников, автор денежной реформы 1922 - 1924 гг., которая легла в основу реального выхода страны из финансового кризиса (ликвидация дефицита бюджета, введение в обращение стабильного червонца, общий подъем экономики), стоял у истоков финансовой политики Советского государства и общепризнанно считается выдающимся экономистом. Г.Я. Сокольников увязывал сущность финансов с государством, а благосостояние последнего - с развитием системы государственных доходов, особенно денежных налогов. Он призывал к снятию отраслей промышленности с государственного бюджета, к развитию в этой сфере производства системы аренд, концессий и смешанных предприятий, поскольку такая политика может обеспечить развитие производительных сил и привлечь иностранный капитал.

Сторонником социально-политического направления финансовой науки был Ф.А. Меньков. Он считал, что теория финансов и финансовая наука изучает государственное хозяйство и хозяйство других политических или публичных союзов. В своей работе «Основные начала финансовой науки» (1924 г.) Ф.А. Меньков делает попытку определить систему финансовой науки, в которую он включает:

- 1) государственные расходы;
- 2) государственные доходы;
- 3) государственный кредит;
- 4) натуральные повинности;
- 5) формальные строи государственного хозяйства:
 - а) бюджет;
 - б) организация финансового хозяйства;
 - в) контроль;
- 6) финансы федеральных и местных союзов.

Идею о связи финансов с товарно-денежными отношениями выдвинул М.Н. Соболев. Он же в монографии «Очерки финансовой науки» (1925 г.) дает определение не финансового хозяйства, что обычно делали до него другие экономисты, а понятия финансы. «Обывательский язык понимает под финансами денежную наличность в кармане человека. - писал автор. - Когда мы говорим о финансах, то должны понимать под этим словом государственное хозяйство, государственные средства»¹.

Особый интерес вызывает работа А.И. Буковецкого «Введение в финансовую науку» (1929 г.), в которой он разработал следующие положения теории финансов.

¹ Соболев М.Н. Очерки финансовой науки. - Харьков: Изд-во «Пролетарий», 1925. - С. 5.

1. Финансовая наука является не частью финансового права или политэкономии (как считали многие другие ученые), а самостоятельной наукой.

2. Финансы органически связаны с деятельностью государства.

3. Характерной чертой финансов является их ограничение пределами государственной сферы; понятие финансов не распространяется на денежные отношения внутри предприятий, кооперативов, торговли и т.п.

4. Финансы - это не деньги, не ресурсы, а общественные отношения.

5. Финансовое хозяйство есть принудительное хозяйство, что является его характерной чертой; если исчезнет момент принуждения, то исчезнет и финансовое хозяйство.

Таким образом, до конца 20-х годов российская финансовая наука по инерции продолжала развивать дореволюционные традиции в области теории финансов, несмотря на установление в стране социалистических экономических отношений, отвергающих рыночные формы и методы хозяйствования. Основными отличительными чертами этой традиции являлось то, что понятие финансов связывалось преимущественно с государством (с государственными финансами), денежные отношения частного порядка исключались из сферы финансов, допускалось включение в нее натуральных государственных доходов.

Однако приход к власти большевиков привел к национализации собственности на средства производства и упразднению конкуренции, а также огосударствлению финансов. При этом развитие экономики стало осуществляться на основе планового административно-командного механизма.

1.1.2. Взаимосвязь финансов с развитием сберегательного дела до 1917 года.

Каждая страна имеет свои исторические особенности организации денежно-кредитной и финансовой систем. Одна из особенностей стран Западной Европы в период перехода к капиталистическому строю заключалась в том, что здесь бурно развивались коммерческие банки, страховые организации и, соответственно, вклады населения и предпринимателей хранились на счетах коммерческих банков, а страховые организации формировали свои страховые резервы с целью управления рисками. Это способствовало созданию модели инвестиционного развития экономики, которая была теоретически проработана талантливыми учеными-экономистами.

Динамичное и поступательное развитие общества невозможно без инвестиций, основным источником которых являются накопления. В историческом аспекте в экономической литературе проблеме накоплений,

их инвестирования и роли в этом государства учеными уделялось немало внимания. При этом с развитием производственных отношений и производительных сил, а также экономической мысли менялись теоретические воззрения и подходы к организации инвестиционных процессов.

Теоретический анализ идей Дж. М. Кейнса и его последователей показывает, что в экономической политике 30–70-х гг. XX в. обосновывалась необходимость государственного регулирования капиталистической экономики. Это было вызвано нестабильностью между спросом и предложением в условиях экономического кризиса, что, в свою очередь, создает неустойчивую экономическую среду.

Большое распространение в то время получила теория «порочных кругов», с помощью которой объяснялись невысокие доходы населения слаборазвитых стран. Данная теория в какой-то мере может помочь осмыслить кризисные явления в России. Согласно этой теории, низкий уровень доходов сдерживает образование сбережений и, следовательно, инвестиций в развитие производства, что не создает возможности для обновления производственного аппарата, внедрения новых конкурентоспособных технологий, повышения производительности труда, недостаточный уровень которой является главной причиной низких доходов наемных работников и государства. В условиях современной России порочный круг из-за нехватки инвестиций разрушает рабочие места предприятий машиностроения, сельскохозяйственного производства, пищевой и легкой промышленности, и Россия превращается в сырьевую колонию развитых рыночных стран. При этом вследствие недополучения финансовых ресурсов разрушается бюджетная и социальная сфера.

Отставание России в развитии капиталистических отношений, большой сектор низкоэффективной аграрной экономики (в силу природно-климатических условий и преимущественно натурального ведения хозяйства под давлением помещичьего гнета после освободительной реформы крестьян 1861 г.) обусловили необходимость формирования преимущественно государственной банковско-кредитной системы, а также сети государственных сберегательных касс. Через сберкассы на основе выпуска ценных государственных бумаг дополнительно мобилизовывались финансовые ресурсы для покрытия дефицита бюджета, который был вызван государственным кредитом помещикам с целью поддержания помещичьего политического строя, что продлило его жизнь вплоть до 1917 г. и поспособствовало созданию социальной базы в лице крестьянства для поддержки Октябрьской революции.

Старейшему и крупнейшему системообразующему банку нашей страны — Сбербанку России — 12 ноября 2011 г. исполнилось 170 лет.

Свою деятельность он начал со дня подписания императором Николаем I указа «Об утверждении пользы, кою могут приносить Сберегательные кассы» и утверждения первого Устава сберегательных касс.

«ПО УВАЖЕНИИ ПОЛЬЗЫ, КАКУЮ СМОГУТ ПРИНОСИТЬ СБЕРЕГАТЕЛЬНЫЕ КАССЫ КАК В ХОЗЯЙСТВЕННОМ, ТАК И В ПРАВСТВЕННОМ ОТНОШЕНИИ, ПОВЕЛЕВАЕМ УЧРЕДИТЬ СБЕРЕГАТЕЛЬНЫЕ КАССЫ... ДЛЯ ДОСТАВЛЕНИЯ ЧРЕЗ ТО НЕДОСТАТОЧНЫМ ВСЯКОГО РОДА ЛЮДЯМ СРЕДСТВ К СБЕРЕЖЕНИЮ». НИКОЛАЙ I¹

Первые сберкассы России открылись при сохранных казнах в Санкт-Петербурге и Москве, при Приказе общественного призрения в Одессе.

Наличие в России больших городов (600 городов появились в годы правления Екатерины II) и относительно высокая образованность населения, а также бурное развитие рыночных отношений обусловили то, что в 1846–1860 гг. были учреждены еще 45 таких касс — почти во всех губернских городах страны.

В 1860 г. были проведены радикальные преобразования кредитной системы России, и взамен многочисленных и слабых казенных банков был учрежден единый Государственный банк России, вошедший в Министерство финансов, который стал в дальнейшем эмиссионным центральным банком России. В ведение этого банка перешли сберкассы. Общая сумма помещенных в них вкладов на 140 тыс. сберегательных книжках оценивалась в 8,5 млн р. В расчете на одну книжку вклад составил 60 р. 71 к., что подтверждает народный характер развития сберегательного дела. Однако для 70-миллионного населения России этого оказалось недостаточно. Крепостничество резко тормозило развитие сберегательного дела и снижало контингент вкладчиков, в состав которого входили городские жители — мелкие промышленники, торговцы и ремесленники. Хотя Россия являлась аграрной страной, большинство населения, проживающего в сельской местности, не имело доступа в городские кассы и было лишено возможности образовать сбережения, влача нищенское существование, испытывая жестокий помещичий гнет.

С 1862 г. министром финансов был назначен Михаил Христофорович Рейтерн, который внес значительный вклад в дело перевода России на новые, рыночные отношения. Основным принципом экономической политики, проводимой М.Х. Рейтерном, стал принцип невмешательства государства в экономику, развивающуюся на началах частной собственности, предпринимательства в условиях конкуренции. В ходе реализации данного принципа было, во-первых, отменено крепостничество; во-вторых, продолжилось развитие сберегательного дела

¹ Петров Ю.А., Калмыков С.В. Сберегательное дело в России: Вехи истории. М.: Кит, 1995. С. 15.

и формирование денежно-кредитного механизма. По замыслу М.Х. Рейтерна, сберегательные кассы стали выполнять не только функции «самопомощи» населению, но и кредитные функции. При этом использовался германский опыт придания кредитного характера сберегательным кассам под общественным управлением, которые активно открывались в крупных городах, включая города Сибири. Сеть сберегательных касс размещалась в губернских и уездных городах по ходатайствам городских обществ. В отличие от германских, русские кассы давали государственные гарантии сохранности вкладов, что позволило не только усилить гарантию возврата, но и использовать обыкновенные кассы в интересах государственного развития за счет распространения билетов внутреннего государственного займа.

В 1862 г., 16 октября, императором Александром II был утвержден Устав сберегательного дела, который разрешил утверждать новые кассы по ходатайствам городских обществ и узаконил связь сберегательных учреждений с государственным кредитом: «... все поступающие в кассы суммы, за исключением необходимых текущих расходов, переводились в Государственный банк, который приобретал на них 5 %-е облигации государственных займов. Разница между процентами по вкладам и доходам от государственных фондов составляла источник финансирования деятельности касс»¹.

Падение крепостничества создало условия для развития рыночных отношений и усиления сберегательной активности населения. Сеть сберегательных касс быстро расширялась не только в городах, но и в сельской местности.

Основные показатели развития сберегательного дела в России приведены в табл. 1.1.

Таблица 1.1.

Изменение числа сберегательных касс, количества книжек, остатка денежных вкладов и портфеля процентных бумаг сберегательных касс в 1865–1895 гг.²

Год (на 31 декабря)	Число касс, шт.	Количество книжек, тыс. шт.	Остаток денежных вкладов, млн р.	Портфель процентных бумаг, млн р.
1865	47	70,3	5,4	4,6
1870	65	74,7	4,9	5,2
1875	75	81,9	5,5	5,4
1880	76	104,1	9,1	10,0
1885	326	218,9	26,6	28,0
1890	1826	798,4	147,0	142,0
1895	3875	1 907,0	367,9	336,7

¹ Петров Ю.А., Калмыков С.В. Сберегательное дело в России. С. 25.

² Там же. С. 26.

Из приведенных данных видно, что с 1865 по 1880 г. число сберкасс увеличивалось медленно. Однако с 1880 по 1895 г. количество касс выросло более чем в 40 раз и достигло 3875.

Активное развитие сберегательного дела ускорило подъем экономики России и продвижение производительных сил на новые земли Сибири и Дальнего Востока.

В 1883 г. в России был учрежден Государственный крестьянский банк, а в 1885 г. — Государственный поземельный банк. С 1881 по 1886 г. пост министра финансов при императоре Александре III занимал Николай Христианович Бунге. Он сделал многое для укрепления финансовой системы и упорядочения денежного хозяйства России, которое было подорвано в связи с огромными расходами на русско-турецкую войну (1877–1878), для преодоления бюджетного дефицита за счет выкупа государственных займов на сумму 600 млн р., а также выкупа частных железных дорог в казну и строительства новых в целях получения дохода государством.

Достойным преемником Н.Х. Бунге на посту министра финансов России стал Иван Алексеевич Вышнеградский (1887–1892), профессор математики и механики. Он продолжил борьбу за бездефицитный бюджет, осуществлял выкуп железных дорог, ввел повышенные таможенные ставки в целях протекционизма сельскохозяйственного экспорта (прежде всего зерна и сливочного масла), что способствовало укреплению рубля и более стабильному функционированию финансовой системы.

В годы деятельности Н.Х. Бунге и И.А. Вышнеградского сберегательное дело получило бурное развитие.

Для привлечения новых вкладов в 1881 г. процент по вкладам сберкасс был повышен с 3 до 4 %. При этом издержки касс покрывались за счет разницы с курсом 5 % государственных займов.

В 1884 г. появилось разрешение открывать сберкассы при всех губернских и уездных казначействах. В целях приближения сберкасс к сельскому населению Госбанку России с 1889 г. было разрешено открывать кассы во всех местных филиалах Почтово-телеграфного ведомства.

В 1892 г. пост министра финансов занял Сергей Юльевич Витте. В том же году был принят новый устав сберкасс. В составе Госбанка России было создано Управление государственными сберегательными кассами. Управляющим назначили А.Л. Никольского, являвшегося одновременно директором Госбанка России, тайным советником, сенатором и членом Государственного совета, что свидетельствовало об особом внимании к сберегательному делу царского правительства.

Исторически сберегательное дело в России, как в унитарном государстве, было его прерогативой, тогда как в большинстве европейских стран сберегательные кассы создавались и управлялись частными предпринимателями. Но ведение сберегательного дела в России под руководством государства исторически оправданно, так как крепостное право, которое сдерживало развитие капитализма, было отменено в 1861 г. и централизация сбережений способствовала индустриализации страны. Наряду с этим государственное управление сберегательным делом имело немало отрицательных сторон и прежде всего то, что сбережения расходовались на поддержание деградирующего помещичьего землевладения и на милитаризацию.

Министр финансов С.Ю. Витте (1892–1903) отмечал, что вся политика в деле создания сберегательных касс должна быть направлена на дальнейшее развитие их как для укрепления бережливости в беднейшем классе, так и ради расширения государственных предприятий на суммы мелких сбережений. Это свидетельствует о том, что при организации сберегательного дела не ставилась задача накопления доходов вкладчиков и, соответственно, формирования в структуре населения среднего класса, который позволил бы стабилизировать социально-экономическую ситуацию в России.

В 1895–1896 гг. в стране проходили массовые стачки рабочих. В целях поднятия уровня жизни пролетариев и преодоления конфликта с работодателями правительство решило использовать сберкассы в качестве инструмента «самопомощи» за счет открытия фабрично-заводских касс. Однако это мероприятие не выполнило своего предназначения, так как рабочие не доверяли работодателям, которые зачастую не обеспечивали сохранность их накоплений.

В 1900–1902 гг. сберегательные кассы были организованы при станциях казенных и частных железных дорог, что существенно расширило сеть сберегательных учреждений.

В 1904 г. на пост министра финансов был назначен Владимир Николаевич Коковцов, ранее являвшийся заместителем С.Ю. Витте и обеспечивший полную преемственность его политики: сохранение стабильного, основанного на золоте, денежного обращения, системы государственного кредита и, соответственно, финансовой системы.

В начале XX в. в России, как и в других странах Европы, сберегательные кассы превратились в универсальные кредитные учреждения.

Законом от 30 мая 1905 г. на сберегательные учреждения России была возложена новая социально важная функция — страхование малоимущих граждан при посредничестве сберегательных касс. Целями такого

страхования являлись: 1) сделать общедоступным страхование малоимущих граждан на небольшие суммы на старость или на случай преждевременной смерти; 2) содействовать служащим правительственных и частных учреждений, обществ и товариществ при их объединении на принципах взаимопомощи для обеспечения старости или на случай смерти путем заключения совокупных страхований.

Состояние сберегательного дела в России в 1906–1913 гг. представлено в табл. 1.2.

Таблица 1.2.

Изменение числа сберегательных касс, количества книжек, остатка вкладов и портфеля процентных бумаг сберегательных касс в России в 1906–1913 гг.¹

Год (на 31 декабря)	Число касс, шт.	Количество книжек, тыс. шт.	Остаток вкладов, млн р.		Портфель процентных бумаг, млн р.
			денежных	в процентных бумагах	
1906	6 679	5 665	1 035,0	237,4	1 122,1
1910	7 365	7 436	1 396,9	286,9	1 582,9
1913	8 553	8 992	1 685,4	348,6	1 741,4

Приведенные данные свидетельствуют о стабильно бурном росте числа сберкасс в России и остатков денежных вкладов, которые в 1913 г. по сравнению с 1906 г. возросли в 1,56 раза.

Между революцией 1905 г. и Первой мировой войной в России наблюдался динамичный экономический рост. Промышленный подъем 1909–1913 гг. увеличил индустриальный потенциал страны в 1,5 раза, и Россия вышла на пятое место в мире по объему промышленной продукции. Столыпинские аграрные реформы обеспечили прирост сельскохозяйственной продукции. В своей книге «История России» А.Ф. Керенский писал: «Наравне со стремительным ростом грамотности земствами вместе с Государственной Думой и кооперативами были достигнуты очень большие результаты в области земледельческой культуры. С 1906 по 1913 год площадь обрабатываемых земель увеличилась на 16 процентов и урожайность на 41 процент. За это время смета земств для агрономической помощи крестьянскому населению увеличилась в 6 раз. Правительство тоже тратило на это огромные суммы. По всей стране земства, а в Сибири, где земств не было, правительство успешно помогали крестьянину в переходе к машинному хозяйству. Правительственный Крестьянский Земельный банк скупал

¹ Рассчитано по данным: Петров Ю.А., Калмыков С.В. Сберегательное дело в России. С. 58.

земли у помещиков для перепродажи их крестьянам. Кредитные кооперативы и земства снабжали крестьян инвентарем. В начале Первой мировой войны уже 89,3 процента пригодного для обработки земельного фонда находилось в руках крестьян»¹.

Монополия государства на ведение сберегательного дела в годы Русско-японской войны и, особенно, Первой мировой войны позволила использовать вклады населения на покрытие военных расходов и пополнение финансовых ресурсов государственного бюджета. При этом основным источником финансирования войны 1914–1917 гг. была эмиссия, а также внешние государственные займы. Денежная масса в стране с 1,6 млрд р. в начале войны возросла к февралю 1917 г. до 10 млрд р., а к октябрю 1917 г. — до 16 млрд р., т.е. в 10 раз, а покупательская способность рубля снизилась в 17 раз, что обесценило вклады. Это усиливало революционное настроение народных масс и способствовало свержению Временного правительства большевиками.

1.1.3. Восстановление и развитие финансовой системы РСФСР и СССР после октябрьской революции

Государственный бюджет является наиболее точным отражением и индикатором социального развития страны. В этой связи сравнительный анализ бюджета до Октябрьской революции и после дает характеристику изменения реальных экономических отношений. Исследуя бюджет СССР и царской России, И. Рейнгольд отмечал: «Последнее двадцатилетие перед войной (до 1910 г.) характеризуется почти хронической дефицитностью русского государственного бюджета. Доходов не хватало для покрытия расходов, и приходилось для ведения бюджета прибегать к займам, как внешним, так и внутренним. Армия, полиция, двор, бюрократия поглощали огромное количество средств. А та часть бюджета, которая тратилась на производственные цели, как расходы на железнодорожное строительство, покрывалась при помощи внешних займов»².

Давление бюджета на народное хозяйство в 1913–1925/26 гг. видно из табл. 1.3.

¹ Керенский А.Ф. История России. Иркутск: Коммерч. центр «Журналист», 1996. С. 295–296.

² Рейнгольд И. Бюджет СССР и царской России. М.: Фин. изд-во НКФ СССР, 1926. С. 4.

Таблица 1.3

Бюджет России и СССР в 1913–1925/26 гг.¹

Бюджетный год	Народный доход, млрд р.	Бюджет, млрд р.	Гр. 3 к гр. 2, %
1	2	3	4
1913	13,60	2,30	16,90
1923/24	11,60	1,60	13,80
1924/25	14,30	2,05	14,30
1925/26	19,20	2,77	14,50
1925/26 к 1913, %	141,20	120,40	-

Из приведенных данных следует, что в 1925/26 бюджетном году (бюджетный год считался с октября по октябрь следующего года) по сравнению с 1913 г. народный доход СССР возрос на 41,2 %, соответственно бюджет — на 20,4 %. Если в 1913 г. доля бюджета в народном доходе составляла 16,9 %, то в 1925/26 г. — 14,5 %. Это свидетельствует о том, что бюджетное давление снизилось на 2,4 %.

Финансовые ресурсы и структура бюджета СССР в 1923/24–1925/26 бюджетных годах представлены в табл. 1.4.

Таблица 1.4

Финансовые ресурсы и структура бюджета СССР в 1923/24–1925/26 гг.²

Бюджетный год	Госбюджет		Местный бюджет		Всего	
	млн р.	% к итогу	млн р.	% к итогу	млн р.	% к итогу
1923/24	1260,0	78,7	340,0	21,3	1600,0	100,0
1924/25	1600,0	78,0	450,0	22,0	2 50,0	100,0
1925/26	2170,0	78,3	600,0	21,7	2770,0	100,0
1925/26 к 1923/24, %	172,2	-	176,5	-	141,9	-

Из данных табл. 2.2 видно, что в 1925/26 г. по сравнению с 1923/24 г. госбюджет возрос на 72,2 %, соответственно местный бюджет — на 76,5 %, а в целом бюджет увеличился на 41,9 %. При этом доля местного бюджета в структуре бюджета СССР выросла на 0,4 %. Приведенные данные являются ярким свидетельством преодоления хозяйственной разрухи и начала экономического роста в РСФСР и СССР.

При осуществлении финансовой и налоговой политики Советское правительство стремилось уменьшить косвенные налоги (налоги на

¹ Рассчитано по данным: Рейнгольд И. Бюджет СССР и царской России. С. 8.

² Там же.

потребление), что отражало плановую политику рабоче-крестьянского государства (табл. 1.5).

Таблица 1.5

Суммы прямых и косвенных налогов и пошлин в 1913 и 1924/25 гг.¹

Налоги и доходы	1913		1924/25		Гр. 4 к гр. 2, %
	млн. р.	% к итогу	млн. р.	% к итогу	
1	2	3	4	5	6
Прямые налоги	273	12,8	612	38,2	224,2
Косвенные налоги и пошлины	1604	76,8	722	45,1	45,0
Доходы от государственных предприятий и от использования имущества	257	10,4	266	16,7	103,5
Всего	2134	100,0	1600	100,0	75,0

В то же время увеличение прямых налогов проводилось с целью приведения в действие инструмента планомерного регулирования объема накоплений и сдерживания роста новой буржуазии.

Данные табл. 1.6 свидетельствуют о том, что в 1924/25 г. по сравнению с 1913 г. прямые налоги возросли на 124,2 %, а косвенные налоги и пошлины упали на 55,0 %.

Таблица 1.6

Цена подакцизных товаров в г. Москве и доля акцизов в цене в 1913–1925/26 гг.²

Товар	1913		Доля акцизов в цене, %	1925/1926		Доля акцизов в цене, %	Гр. 7 по сравнению с гр. 4, % (+,-)	Гр. 5 к гр. 2, %
	Цена, к.	Акцизы, к.		Цена, к.	Акцизы, к.			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Сахар (фунт)	14	4,4	31,4	32	10,0	31,2	-0,2	228,5
Чай (фунт)	200	65,0	32,5	336	124,0	37,0	+4,5	168,0
Табак (фунт)	100	80,0	80,0	325	133,0	34,1	-45,9	325,0
Спички (пачка)	10	5,0	50,0	15	6,0	40,0	-10,0	150,0
Водка (ведро)	840	665,0	79,2	3 000	2280,0	76,0	-3,2	357,1
Керосин (фунт)	5	1,5	30,0	6	1,5	25,0	-5,0	120,0

¹ Рассчитано по данным: Рейнгольд И. Бюджет СССР и царской России. С. 13.

² Там же. С. 16.

Рассматривая значение акцизов, И. Рейнгольд писал: «Советская власть, в противовес помещикам и капиталистам, видит в акцизе метод привлечения населения к несению расходов в той мере, в какой они не могут быть покрыты прямыми налогами на значительные слои города и деревни. Советская власть достаточно сильна, чтобы прямыми налогами разорить нэпмана, но она не может ставить это своей целью»¹. Мы знаем, что вскоре нэпман был разорен, а большая часть предпринимателей были репрессированы, так как в них большевики видели угрозу возрождения капитализма.

Из приведенных данных видно, что доля акциза в цене чая в 1925/26 г. по сравнению с 1913 г. возросла на 4,5 %, а в цене других товаров снизилась. При этом повысились цены на все виды товаров, что привело к снижению их душевого потребления: водки — на 76,6 %, сахара — на 16,6 %, керосина — на 18,0 %. Можно догадываться, что потребление водки было заменено производством и потреблением самогона.

Следует отметить, что доход от «питей», включая водку, в 1913 г. составил почти 1 млрд р., или около 50 % чистого дохода бюджета. В 1925/26 г. в доходы бюджета был впервые включен водочный доход и все питейные доходы дали 450 млн р. — чуть больше 20 % чистого дохода бюджета, что было признано как определенный норматив в совокупных доходах.

Кроме того, неуплата внешних долгов Советским Союзом привела к сокращению импорта и, соответственно, таможенных пошлин. В 1913 г. внешнеторговый оборот России был равен 2,9 млрд р. при импорте 1,4 млрд р. Внешнеторговый оборот в 1924/25 г. составил 1,2 млрд р., а импорт — 700 млн р. Если таможенная пошлина в 1913 г. равнялась 25 % стоимости товара и в сумме составляла 350 млн р., то в 1924/25 г. — всего 14 % и, соответственно, 100 млн р.

Став распорядителем хозяйства России, Советское правительство использовало эмиссию денег для победы над белой армией. Исследуя денежный механизм, А.А. Леонтьев в 1924 г. писал: «Наркомфин был тем оружием, которым революционный пролетариат побивал своих врагов, наряду с пулеметом и винтовкой. И побивал их двояким образом.

1. Бумажный совзнак давал средства для содержания Красной Армии и тем самым дал возможность Советской власти довести борьбу с белогвардейскими генералами до полной победы над ними.

2. Как мы уже видели, деньги обесценивались по мере того, как их выпускали в огромных количествах. К концу эпохи военного коммунизма они были уже обесценены в 90 тысяч раз в сравнении с довоенным состоянием. Таким образом, городская буржуазия и деревенские богатеи,

¹ Рейнгольд И. Бюджет СССР и царской России. С. 15.

которые накопили огромные запасы денег в первые годы войны, были совершенно разорены печатным станком Наркомфина. Если бы не это разорение, которое ослабило кулачье и буржуазию, Советской власти было бы трудно справиться с этим врагом трудящихся. Поэтому сейчас, когда совзнак отходит в область прошлого, приходится вспомнить его хорошим словом за ту помощь, которую он оказал революции в самые тяжелые моменты»¹.

К сказанному следует добавить, что по мере обесценивания денег шел развал всей экономики страны.

Независимо от общественно-политической формации источником воспроизводственного процесса и экономического роста является объем накоплений. В этой связи первым научным исследованием, посвященным новым задачам финансовой системы в период первоначального накопления, стала монография Д. Кузокова «Финансовая система в период первоначального социалистического накопления: задачи и методы»². Источником социалистического накопления стали отрасли бывшей капиталистической промышленности, которые существовали в России. Д. Кузоков писал: «...когда будут залечены свежие раны, нанесенные народному хозяйству за 1914–1920 гг., и когда будет восстановлен податный аппарат, государство сможет получить некоторые ресурсы для новых производительных задач уже в силу одного сокращения и отпадения прежних задач финансовой системы»³.

Находясь в полной политической и экономической изоляции, Россия могла рассчитывать при восстановлении народного хозяйства только на свои собственные силы, а при создании СССР (в 1922 г.) ее ресурсы (прежде всего финансовые) в значительных объемах стали направляться на преодоление вековой отсталости в развитии экономики и социальной сферы большинства республик.

Исследуя историю России, А.Ф. Керенский сделал вывод: «Ранг европейской великой державы достался России дорогой ценой. По расчету великого русского историка и государственного деятеля проф. П.Н. Милюкова, в конце царствования царя Алексея Михайловича — отца Петра Великого — население России составляло около 16 миллионов. За год до смерти Петра Великого, в 1724 году, осталось всего 13 миллионов (1/8 населения всей Европы). И это понятно: за 30 лет своего фактического царствования (1695–1725) Петр не воевал всего 3–4 года»⁴. Можно провести аналогию с реформами 90-х гг. XX столетия и сказать, что

¹ Леонтьев А.А. От падающих денег к твердым. М.; Л.: изд-во «Молодая гвардия», 1924. С. 35.

² Кузоков Д. Финансовая система в период первоначального социалистического накопления: задачи и методы. Пг.; М., 1923.

³ Там же. С. 22.

⁴ Керенский А.Ф. История России. С. 80.

разрушение СССР при смене общественно-политической формации также обошлось России весьма дорого.

Следует согласиться с мнением профессора Б.М. Сабанти относительно финансового кризиса царской России: «Финансовый крах России вызывается не только хищническим отношением правящих классов к национальному богатству страны, но и преобладанием непроизводительных расходов в составе бюджета. Важнейшей статьёй расходов бюджета России становятся затраты на подготовку и ведение войн»¹. Первая мировая война и развал народного хозяйства России послужили причиной возникновения огромного государственного долга. В своей книге «В.И. Ленин о социалистических финансах» Б.М. Сабанти отмечал, что сумма государственного долга России к моменту Октябрьской революции составляла 36 214 млн р. (табл. 1.7).

Таблица 1.7

Сумма и структура государственного долга России в октябре 1917 г.²

Займы	Сумма, млн р.	Структура, %
Долгосрочные	19 689	54,4
Краткосрочные		
Иностранные	8 056	22,2
Внутренние	5 050	23,4
Всего	36 214	100,0

Революция, а потом Гражданская война разрушили денежно-кредитную и финансовую систему России.

Следует отметить, что развитие теории финансов России после Октябрьской революции и до распада СССР учеными нашей страны связывалось с общей идеологией коммунизма. Рассматривая историю финансов СССР, В.П. Дьяченко писал: «В разработанных В.И. Лениным и принятых партией большевиков программных требованиях на путях к Октябрю в качестве основных мероприятий в области финансов выдвигались: объединение всех банков в один центральный банк, национализация банков; отмена коммерческой тайны и установление рабочего контроля над всеми сторонами деятельности предприятий, включая их финансовую деятельность; немедленное прекращение дальнейшего выпуска бумажных денег; отказ от уплаты внешних и внутренних государственных долгов, аннулирование государственных займов с соблюдением интересов мелких подписчиков; полная демократизация финансового хозяйства; преобразование налоговой системы путем введения прогрессивного подоходного и

¹ Сабанти Б.М. В.И. Ленин о социалистических финансах. М.: Финансы и статистика, 1986. С. 15.

² Рассчитано по данным: Сабанти Б.М. В.И. Ленин о социалистических финансах. С. 40.

поимущественного налогов и высоких косвенных налогов на предметы роскоши. Мероприятия эти выдвигались в теснейшей, неразрывной связи с требованиями конфискации помещичьей и национализации всей земли, национализации крупной промышленности, установления рабочего контроля над производством и распределением продуктов»¹. Отказ Советского правительства от уплаты иностранных долгов привел к политической и экономической изоляции РСФСР и СССР, что нанесло огромный ущерб разрушенному народному хозяйству страны.

Преодоление в стране хозяйственной разрухи потребовало проведения политики финансовой централизации. Однако у правительства хватило мудрости наряду с централизацией финансов развивать систему местных бюджетов.

В 1925 г. Народный комиссариат финансов (НКФ) РСФСР разработал Положение о губернском финансовом отделе (губфо), согласно которому губфинотдел был обязан действовать под непосредственным руководством и контролем НКФ РСФСР и являлся органом, осуществляющим в пределах губернии всю работу, связанную с государственными и местными финансами, руководящим и наблюдающим за деятельностью НКФ в губернии.

В ведение губфинотдела входили: доходы налогового и неналогового характера; сметно-бюджетное дело по общегосударственным и местным финансам; исполнение по губернии государственного и местных бюджетов; расчетно-кассовое дело; учет оборотов по государственному и местным бюджетам и отчетность по таковым; производство банковских операций, возлагаемых на губфинотдел особыми распоряжениями НКФ; последующая документальная проверка денежных оборотов учреждений губернии, находящихся на госбюжете; контроль исполнения местных бюджетов в объеме, определяемом особым положением; общее наблюдение за деятельностью органов Госбанка, филиалов других банков и кредитных учреждений местного значения без права производства обследований, ревизий и вмешательства в операционную и административно-организационную деятельность органов Госбанка и филиалов других банков и с производством ревизий и обследований кредитных учреждений местного значения лишь по специальному поручению НКФ; надзор за кредитной кооперацией с правом производства ревизий и обследований, наблюдение за деятельностью функционирующих на территории губернии гострудсберкасс и органов Госстраха в объеме и порядке, предусмотренных положениями о гострудсберкассах и Госстрахе; реализация госзаймов и наблюдение за погашением их в пределах инструкций НКФ РСФСР.

¹ Дьяченко В.П. История финансов СССР (1917–1950 гг.). М.: Наука, 1978. С. 9.

В пределах своей компетенции губфинотдел издавал распоряжения, предписания, инструкции и т.п. по предметам своего ведения в развитие действующих законоположений и распоряжений НКФ РСФСР и губисполкома. В случае если постановления или распоряжения противоречили действующим законоположениям или распоряжениям НКФ, заведующий губфинотделом немедленно сообщал об этом в Народный комиссариат финансов РСФСР и одновременно входил в губисполком с представлением об отмене этих постановлений или распоряжений.

В структуре губфинотдела в соответствии с возложенным и на него функциями выделялись следующие подотделы: 1) общий; 2) налоговый; 3) неналоговых доходов; 4) местных финансов; 5) сметно-кассовый; 6) контрольно-бухгалтерский; 7) валютный; 8) губернская приходно-расходная касса, действующая на основании особого положения.

Положение о губернском финансовом отделе стало одним из основополагающих документов, упорядочивших управление финансовыми органами в РСФСР. Следует также отметить, что данным документом был существенно повышен статус руководителей губфинотделов. Было установлено, что заведующий губфинотделом избирается или назначается губисполкомом по согласованию с НКФ РСФСР, которому предоставляется право отвода. Заведующий губернской приходно-расходной кассой и заведующий контрольно-бухгалтерским подотделом губфинотдела назначаются НКФ РСФСР по представлению заведующего губфинотделом. К такому порядку назначения соответствующих должностных лиц желательно вернуться и сегодня, что существенно может повысить качество их подбора в субъектах Федерации.

Экономическая сущность финансов реализуется через их функции. В то же время вопрос о количестве и определении функций финансов до настоящего времени остается дискуссионным. Большинство отечественных ученых-экономистов считают, что финансы выполняют следующие три функции: 1) распределительную; 2) регулируемую; 3) контрольную. Все эти функции активно выполнялись финансами в условиях становления и развития советской экономики, а также в постсоветское время, после прекращения существования СССР.

Следует отметить, что Народный комиссариат финансов РСФСР уделял много внимания совершенствованию нормативной базы финансового контроля. Государственный финансовый контроль был организован в целях постоянной и систематической проверки исполнения единого государственного и местных бюджетов, а также бухгалтерского учета исполнения единого государственного бюджета.

В 1926 г. НКФ утвердил Положение о государственном финансовом контроле, согласно которому на органы государственного контроля были возложены: 1) контроль исполнения государственного и местных бюджетов кассами Народного комиссариата финансов, учреждениями Государственного банка Союза ССР и кассами специальных сборщиков; 2) контроль над всеми государственными органами в отношении распоряжения ими средствами государственного и местных бюджетов и, в частности, на основании специальных правил, контроль над органами, действующими на началах коммерческого и хозяйственного расчета, в отношении использования ими передаваемых в их распоряжение кредитов, предусмотренных в государственном и местных бюджетах на целевые нужды, как-то: на нужды промышленности, сельского хозяйства, электрификации, кооперации, строительства, борьбы с безработицей, борьбы со стихийными бедствиями и т.п.; 3) контроль поступления и использования всех специальных и иных средств, а также депозитных сумм учреждений, финансируемых из государственного и местных бюджетов; 4) бухгалтерский учет составления отчетов по исполнению государственного бюджета; 5) наблюдение за правильным ведением счетоводства и отчетности учреждений, финансируемых из государственного и местных бюджетов; 6) наблюдение за движением и сохранностью денежных и материальных ценностей, находящихся в распоряжении учреждений, финансируемых из государственного и местных бюджетов; 7) участие в сметно-бюджетных работах по рассмотрению проектов и смет ведомств и учреждений, финансируемых из государственного и местных бюджетов.

Органами государственного финансового контроля являлись: 1) Главное управление государственного финансового контроля при Народном комиссариате финансов Союза ССР с непосредственно подчиненными Главному управлению отделами государственного финансового контроля по ревизии местных органов общесоюзных ведомств, осуществляющее контроль исполнения общесоюзного бюджета и общее руководство деятельностью органов государственного финансового контроля в целом; 2) Управления государственного финансового контроля при Народных комиссариатах финансов союзных советских социалистических республик с подведомственными этим управлениям Управлениями государственного финансового контроля при Народных комиссариатах финансов автономных советских социалистических республик и отделами государственного финансового контроля при краевых, областных, губернских, окружных и уездных финансовых органах, осуществляющие по директивам и под общим руководством Главного управления государственного финансового

контроля контроль исполнения государственного, республиканских и местных бюджетов.

Главное управление государственного финансового контроля и управления государственного финансового контроля союзных и автономных советских социалистических республик действовали на правах самостоятельных управлений и подчинялись непосредственно народным комиссарам финансов Союза ССР или союзных и автономных республик.

Отделы государственного финансового контроля при краевых, областных, губернских, окружных и уездных финансовых органах действовали на правах самостоятельных отделов и подчинялись непосредственно руководителям этих органов.

Анализ архивных материалов годовых финансовых отчетов Иркутского губернского финансового отдела позволяет сделать вывод о том, что после разрушительной Гражданской войны народное хозяйство страны и ее финансы в основном были восстановлены в 1926–1927 гг. С одной стороны, это явилось результатом проведения новой экономической политики и денежной реформы 1924 г., но, с другой, сама мирная жизнь, вернувшая людей к созидательному труду, стала основой социально-экономической стабилизации.

1.1.4. Развитие теории финансов советской и российской финансовой школой

После отмены НЭПа формирование советских теорий финансов происходило на базе нового общественно-политического строя, отвергающего частную собственность и рынок, основанного на господстве государственной собственности на средства производства, административно-командной и плановой системе государственного управления экономикой, именуемого социализмом. Основоположниками теории советских (социалистических) финансов были В.П. Дьяченко¹ и А.М. Александров². Ими заложены основы сущности финансов, их системы и функций. Родоначальником финансов отраслей народного хозяйства - особой отрасли социалистической финансовой науки был А.М. Бирман³. В отличие от российской (дореволюционной) финансовой школы, советские ученые-финансисты в подавляющем большинстве распространяют сферу финансов и на уровень предприятий, выделяя два звена системы финансов: государственные финансы и финансы предприятий (отраслей).

¹ Финансы и кредит СССР / Под рук. проф. В.П. Дьяченко. - М. - Л.: Госфиниздат, 1938.

² Александров А.М. Финансы и кредит СССР. - М.: Госфиниздат, 1948

³ Бирман А.М. Финансы'отраслей народного хозяйства. - М.: Госфиниздат, 1953. - Ч. 1.

Наиболее видными представителями финансовой науки 1950 - 1991 гг., занимающиеся разработкой различных областей теории социалистических финансов, были Б. Г. Болдырев, Э.А. Вознесенский, А.П. Гокиели, Л. А. Дробозина, Е.В. Коломин, Д.С. Моляков, П. С. Никольский, Г.Б. Поляк, Г. Л. Рабинович, В.М. Родионова, М.В. Романовский, Б.М. Сабанти, В. К. Сенчагов, С. А. Ситарян, Н.Г. Сычев, Г.М. Точильников, В.Г. Чантладзе, М.К. Шерменев и другие.

По вопросам экономической сущности финансов и состава финансовых отношений, определяющих внутреннее содержание данной категории, обычно выделяют две теории: распределительную и воспроизводительную. Сторонники распределительной концепции (Л. А. Дробозина, В.М. Родионова, Н.Г. Сычев, В.Г. Чантладзе и др.)¹ утверждают, что финансовые отношения возникают только на одной стадии производственного процесса - распределения и перераспределения стоимости общественного продукта. Так, В. М. Родионова констатирует: «Если деньги, будучи всеобщим эквивалентом, являются категории всех стадий производственного процесса и могут проявлять себя с разных сторон (как мера стоимости, как средство обращения и т.д.), то действие производных от денег экономических форм-финансов и бюджета, ограничивается лишь рамками одной стадии производственного процесса - распределением»². Представители воспроизводительной теории (Д. А. Аллахвердян, П. С. Никольский, В.К. Сенчагов и др.)³ рассматривают финансы как воспроизводительную, а не только как распределительную, категорию, включая в состав финансов большую часть денежных отношений, возникающих на всех стадиях производственного процесса, включая обмен.

Сторонники распределительной концепции обвиняют «воспроизводственников» в неоправданном расширении сферы действия финансов. Представители же воспроизводительной концепции считают, что распределительная теория в какой-то мере применима лишь к государственным финансам, но не применима к финансам предприятий, функционирующим на всех стадиях сферы материального производства. «Распределительная теория, - писал Д. С. Моляков,- основана на

¹ Финансы и кредит СССР / Под ред. Л.А. Дробозиной. - М., 1982; Родионова В.М. Дискуссионные вопросы сущности и функций советских финансов. Учебное пособие. - М.: МФИ, 1984; Финансы СССР. Учебник. - М.: Финансы, 1979; Чантладзе В.Г. Вопросы теории финансов. - Тбилиси, 1979; и др.

² Родионова В.М. Государственный бюджет СССР и его роль в сбалансированном развитии экономики. - М.: Финансы и статистика, 1985. - С.21;

³ Аллахвердян Д. А. Финансово-кредитная система СССР. - М: Наука, 1982; Никольский П. С. Финансы в системе финансового механизма управления промышленностью. - М.: Финансы и статистика, 1982; Финансовые ресурсы народного хозяйства. Проблемы формирования и использования. / Под ред. В.К. Сенчагова- М.: Финансы и статистика, 1982; и др.

ошибочном толковании первичности и вторичности таких основополагающих категорий, как деньги и финансы»¹.

Противоречия между распределительной и воспроизводственной теорией финансов попытался разрешить Э.А. Вознесенский, который создал теорию, не относящуюся ни к распределительной, ни к воспроизводственной концепции. Э.А. Вознесенский обосновал сущность финансов как экономической категории, выделяя такие её содержательные и отличительные признаки, как перераспределительный и фондовый характер соответствующей части денежных отношений, объективных по содержанию и императивных (государственно - властных) по форме.²

- финансы обслуживают систему исключительно денежных отношений (натуральные отношения выпадают из их сферы);

- финансы опосредуют только процесс перераспределения различных частей стоимости уже распределенного валового общественного продукта (точнее, национального дохода);

- финансы непосредственно обусловлены существованием государства, что придает им императивную (государственно-властную) форму;

- финансы опосредуют отношения, связанные с формированием и использованием централизованных (общегосударственных) и децентрализованных (на уровне предприятий и отраслей) фондов денежных средств³.

В 90-х годах положение о фондовом характере финансовых отношений было принято большинством российских экономистов в качестве важнейшего отличительного признака финансов от образующих их денежных отношений, денег и других стоимостных нефинансовых категорий (цены, амортизации, заработной платы и т.д.).

В то же время, Б.М. Сабанти считает теоретически и практически неверным деление финансов на две составные части: общегосударственные финансы и финансы предприятий (отраслей народного хозяйства)⁴. По его мнению, финансы обслуживают только те денежные отношения, которые возникают при формировании и использовании фондов денежных средств для нужд государства. На уровне же предприятий создаются доходы, которые регулируются не финансами, а рыночными законами экономики, но которые служат базой для

¹ Моляков Д. С. Финансы предприятий отраслей народного хозяйства: Учеб. пособие. - М.: Финансы и статистика, 1996.-С.9.

² Вознесенский Э.А. Методологические аспекты анализа сущности финансов. - М.: Финансы, 1974; Вознесенский Э.А. Финансы как стоимостная категория. - М., 1985.

³ Вознесенский Э.А. Финансы как стоимостная категория. - М., 1985. - С. 84 - 91.

⁴ Сабанти Б.М. Модель финансов социалистического государства. - Нальчик: Эльбрус, 1989; Сабанти Б.М. Теория финансов. Учебное пособие. - М., 1998.

формирования общегосударственных ресурсов. Таким образом, с категорией финансов Б.М. Сабанти связывает только те отношения, которые возникают в процессе образования и использования денежных фондов и ресурсов государства. Все прочие денежные отношения, то есть отношения на уровне предприятий и между ними составляют содержание другой, самостоятельной экономической категории - «денежное хозяйство». Последнее понятие уточняет Казак А.Ю.¹ Он считает, что о финансах предприятий можно говорить лишь тогда, когда речь идет о предприятиях с государственной формой собственности. За пределами финансов остается множество денежных отношений внутри предприятий негосударственной формы собственности и между ними, тем не менее хозяйство предприятий выступает предметом изучения финансовой науки, поскольку только в отраслях материального производства, как совокупности предприятий различных форм собственности, создается национальный доход - основной источник финансовых ресурсов государства.

Понимая противоречивость ограничения сферы распространения финансов в условиях рыночной экономики императивной формой и фондовым характером денежных отношений, в последние годы появились трактовки сущности финансов, расширяющих сферу их действия.

Так, М.В. Романовский и О.В. Врублёвская считают, что «финансы в широком смысле слова – это совокупность денежных (стоимостных) отношений, связанных с формированием и использованием денежных фондов, движением капитала в процессе создания и перераспределения валового внутреннего продукта»². При этом финансовыми признаются только те потоки денежных средств, движению которых не противостоят определенные эквиваленты - товары, расчеты, услуги, финансовые активы. Движение денежных средств, сопровождающее встречным движением эквивалентов, – денежные, но не финансовые потоки.

Коллектив авторов под руководством А.Г. Грязновой и Е.В. Маркиной определяет финансы как «совокупность денежных отношений по поводу распределения стоимости валового внутреннего продукта, доходов от внешнеэкономической деятельности и части национального богатства, в результате которого формируются денежные доходы, поступления и накопления у отдельных субъектов хозяйствования, государства, используемые в дальнейшем для решения экономических и социальных задач»³. Авторы, не ограничивая финансовые отношения

¹ Финансы и кредит: Учебник / Под ред. А.Ю. Казака.- Екатеринбург, 1994; Денежное хозяйство предприятия: учебник / Под ред. А.Ю. Казака, О.Б. Веретенниковой. – Екатеринбург, 2006.

² Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / Под ред. О.В. Врублёвской, М.В. Романовского. – М., 2003.- с. 14.

³ Финансы: Учебник / Под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной.- М., 2004.- с.13.

процессами фондообразования и фондоиспользования, выводят из сферы финансов кредитные ресурсы, денежные доходы и расходы домашних хозяйств, страхование и некоторые другие денежные отношения.

Заслуживает внимания в теоретическом и практическом плане трактовка сущности финансов В. К. Сенчаговым, который ещё в советские времена непосредственно связывал финансовые ресурсы с содержанием категории финансов. В его понимании «финансы общества представляют собой совокупность производственных отношений, складывающихся в денежной форме в процессе ... создания, распределения и перераспределения совокупного общественного продукта и образования на этой основе финансовых ресурсов, которые распределяются между государством, отдельными звеньями общественного производства и населением с целью обеспечения расширенного ... воспроизводства, удовлетворения материальных и культурных потребностей трудящихся, содержания органов государственного управления и укрепления обороноспособности страны»¹. Такой подход к сущности финансов, согласно которому «объектом финансовых отношений является образование и распределение финансовых ресурсов на стадиях создания, распределения и перераспределения совокупного общественного продукта и национального дохода»², более соответствует реалиям современной рыночной экономики.

1.2. Сущность и функции современных финансов

1.2.1. Сущность и функции современных денег

По сей день в научных кругах и среди практиков отсутствует единство в понимании сущности финансов и сферы распространения финансовых отношений. Российская наука не может пока доступно и бесспорно объяснить, где проходит чёткая граница, отделяющая финансы от денег, где начинается и заканчивается действие финансов в системе денежных отношений, в чем конкретно заключается принципиальное отличие денег и финансов в современной экономике, и другие теоретические вопросы.

Необходимость переосмысления традиционных подходов к пониманию сущности финансов назрела давно. Мировая рыночная экономика претерпела существенные, глобальные изменения. В современном обществе произошла качественная трансформация содержания и функций денег, сфера реальных финансовых отношений

¹ Финансовые ресурсы народного хозяйства / Под ред. В.К. Сенчагова. - М., 1982. - С. 12.

² Там же

уже не укладывается в жесткие ограничения, установленные экономической наукой. Большинство российских исследователей сводит финансы к распределительным и (или) перераспределительным денежным отношениям, возникающим в процессе образования и использования фондов денежных средств. Даже те экономисты, которые наделяют финансы воспроизводственной функцией, нередко выводят из их состава значительную часть денежных отношений, в частности кредит и страхование, доходы и расходы домашних хозяйств, ценообразование и оценочную деятельность, оплату труда и некоторые другие. Теория финансов в части ее основополагающих постулатов нередко противоречит финансовой практике, что усложняет процесс управления финансами, превращая последние в абстрактную научную категорию, далекую от реальной действительности и недоступную к пониманию даже специалистов. По названным причинам, а также для установления научной истины (или, по крайней мере, приближения к ней) возникает необходимость еще раз обратиться к вопросу о сущности финансов с учетом изменившихся экономических реалий. Важно более четко идентифицировать предмет и объект финансовой науки, призванной не только отражать объективную реальность, но и давать на этой основе адекватные рекомендации по ее преобразованию на благо общества.

В основе финансов лежат денежные отношения. В натуральном хозяйстве, где произведенный продукт обменивается и распределяется в натуральной форме, не возникает финансовых отношений. Поэтому, прежде чем перейти к рассмотрению сущности финансов в современной рыночной экономике, необходимо определиться с сущностью и функциями денег.

Деньги являются одним из самых выдающихся «изобретений» человека в области общественных экономических отношений. Они появились в период зарождения человеческого общества, одновременно с товарным обменом, который по мере развития превратился в рынок. В процессе обмена из великого множества товарных форм выделился товар особого рода, который стал выполнять роль простого, а затем и всеобщего эквивалента ценности всех других товаров. Исторически эта роль универсального товара закрепилась за драгоценными металлами – золотом и серебром, которые стали выполнять функции, присущие полноценным деньгам: меры ценности, средства обращения, средства платежа, средства образования сокровищ и мировых денег. В названных функциях наиболее полно проявлялась сущность денег на протяжении длительного периода золотого (серебряного) металлизма в форме золотомонетного, золотослитного и золотодевизного денежных стандартов.

Теория денег была разработана классиками политической экономии и развита неоклассиками различных направлений конца девятнадцатого – середины двадцатого веков. Ее роль огромна в обосновании сущности денег, организации денежных систем и регулировании денежного обращения стран с рыночной экономикой. Теория денег лежит в основе всех значимых экономических теорий, в том числе финансов. Однако ее основы в части сущности и функций денег были заложены еще в эпоху «золотого стандарта» и в целом принимаются современными исследователями с небольшими поправками на особенности обращения бумажно-кредитных денежных знаков, не обеспеченных золотом.

Как известно, жизнь не стоит на месте. Изменилась экономика и роль государства во всех ее областях, включая денежное обращение, усиливаются глобализационные процессы, а вместе с ними усложняются и одновременно унифицируются денежные и финансовые системы. Закончилась эпоха автоматического действия законов рынка и денежного обращения, инфляция переросла в необратимую хроническую стадию, деньги уже не могут полноценно функционировать без государства, все сложнее становится выделить чисто денежный (без «финансовой окраски») агрегат в общей денежной массе в обращении и провести четкую границу между чисто денежными и чисто финансовыми отношениями и ресурсами. Видимо, настало время для переосмысления сущности современных денег, их функций и особенностей.

Современные деньги – это уже не те деньги, которые функционировали в эпоху «золотого стандарта». До тех пор, пока в мировой экономике функционировали полноценные – золотые и серебряные – деньги, пока за масштаб цен принималось, прямо или опосредованно, определенное весовое количество золота или серебра, имели место более или менее четкие границы между денежными и финансовыми отношениями, между деньгами как субстанцией ценности и финансовыми инструментами, между денежными и финансовыми ресурсами. Уже по мере перехода от золотомонетного стандарта к золотослитковому, а затем и к золотодевизному стандартам, то есть по мере перехода от полного ко все более ограниченному обмену бумажно-кредитных заменителей денег на золото, постепенно размывались границы между денежными и финансовыми операциями. Наконец, примерно с середины 60-х годов XX века (иногда называют иные сроки) произошло полное крушение «золотого стандарта», и как вследствие, деньги окончательно приняли новую, финансовую форму. В результате произошло и продолжает происходить стирание границ между деньгами и финансами, поэтому стало практически невозможно выделить чисто денежный, нефинансовый контингент в общей денежной массе. Также как

рыночные законы потеряли автоматизм своего действия, современные деньги уже не в состоянии самостоятельно функционировать вне их финансовой оболочки и без финансовых механизмов.

Во времена «золотого стандарта» бумажные и кредитные деньги, заменившие в обращении и расчетах металлические (из драгоценных металлов) деньги, выступали знаками золота, или знаками полноценных денег, символами ценности, поскольку не имели товарной формы и сами не являлись носителями ценности, но они оставались привязанными, в большей или меньшей степени, к золотому обеспечению. Современные же бумажные, металлические (из недрагоценных металлов), кредитные, электронные и иные подобные им деньги вообще потеряли прямую связь с полноценными деньгами (золотым обеспечением), а значит – с законом ценности. Поэтому современные деньги являются даже не знаками золота и не символами ценности, а денежными суррогатами, или чистыми (первичными) финансовыми ресурсами (инструментами).¹ Считается, что они обеспечиваются экономическим потенциалом страны, финансовыми активами государства и крупных коммерческих банков, а также запасом ведущих мировых валют, которые сами являются первичными финансовыми ресурсами (инструментами).

Таким образом, если полноценные (золотые и серебряные) деньги представляли собой саму ценность, или знак (символ) ценности, как таковой, а заменившие их бумажные и кредитные носители, обеспеченные золотом (серебром), - знак (символ) полноценных денег, то современные деньги – это просто символические знаки заменителей денег, установленные государством по принудительному курсу и принимаемые населением в качестве денег, то есть в качестве законных финансовых средств обращения, платежа, масштаба цен и оценки ценностей, что превращает их в первичные финансовые инструменты (ресурсы). По-другому, современные деньги – это финансовые заменители (представители) денег.

Современные деньги выполняют функции и роль денег не потому, что они присущи им по своей природе, а потому, что этими функциями их наделило государство, и население страны приняло их в качестве масштаба цен и измерителя ценностей, средства обращения, средства платежа и средства сбережения. В современной экономике «бумажные деньги, по существу, являются декоративными деньгами, они – деньги, потому что так сказала государство, а не потому, что они выкупаются каким-либо драгоценным металлом».¹

¹ Идея идентификации современных бумажных денег как «финансовых инструментов в их чистом виде» впервые прозвучала в трудах Ю.М. Березкина.

¹ Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: Принципы, проблемы и политика. Т.1. – М., 1993. – с. 269

Являясь финансовыми ресурсами (инструментами), современные деньги принимают различные формы, которые называются денежными агрегатами – M_0 , M_1 , M_2 , M_3 , M_4 , и L , составляющими элементы денежной массы в обращении или предложения денег в экономике. Эти агрегаты достаточно известны и широко используются в мировой банковской практике.

Агрегат M_0 – это наличные бумажные и разменные металлические деньги, находящиеся в обращении. Агрегат M_1 включает в себя агрегат M_0 плюс вклады (депозиты) до востребования и средства на расчетных и специальных (в том числе чековых) счетах в банках нефинансовых агентов (в ряде стран они называются транзакционными депозитами), которые можно немедленно использовать в качестве покупательных и платежных средств (как правило, они приносят владельцам небольшой процент). Денежные средства, агрегированные в M_1 , составляют содержание денежной массы в обращении в узком ее понимании.

В широком смысле денежная масса включает в себя еще ряд денежных агрегированных элементов. Агрегат M_2 – это агрегат M_1 плюс срочные вклады (депозиты) в банках, открываемые на определенный срок и приносящие их владельцу определенный доход. В странах с развитым денежным рынком в состав агрегата M_2 включаются (кроме активов агрегата M_1) взаимные (паевые) фонды денежного рынка (средства, привлекаемые финансовыми посредниками путем продажи населению паев с целью вложения их в краткосрочные ценные бумаги с фиксированным доходом), однодневные соглашения об обратном выкупе лицом у определенной финансовой организации ценных бумаг с целью продажи их на следующий день по заранее оговоренной цене (ценовая разница эквивалентна процентному доходу), срочные депозиты на срок до 30 дней. Именно агрегат M_2 является основным параметром оценки денежной массы в обращении.

Агрегат M_3 включает в себя агрегат M_2 плюс депозитные сертификаты (в рыночно развитых странах это обращающиеся ценные бумаги с номинальной стоимостью более 100 тыс. долл.), ценные бумаги и срочные депозиты длительного хранения (понятие длительности определяется законодательством конкретной страны). В ряде стран рассчитывают также агрегаты M_4 и L . Агрегат M_4 – это агрегат M_3 плюс депозитные сертификаты, акции ссудно-сберегательных ассоциаций и другие обязательства, удостоверяющие право на получение дохода на ссуженный капитал. Наконец, агрегат L (самый широкий по охвату активов) включает в себя агрегат M_3 плюс банковские акцепты, коммерческие ценные бумаги, казначейские векселя и государственные сберегательные облигации.

Обобщая вышесказанное, можно сделать следующие важные выводы: во-первых, все элементы денежной массы в обращении являются долговыми финансовыми обязательствами либо государства (агрегат M_0), либо банков (все прочие денежные агрегаты); во-вторых, денежная масса, агрегированная в M_1 , представляет собой первичные финансовые ресурсы (инструменты), а денежная масса, агрегированная в M_2 , M_3 , M_4 и L – суть производные от M_1 финансовые инструменты.

Итак, современные деньги – это финансовые символы, финансовые заменители денег, не имеющие качеств, придающих им ценность. Но в таком случае, почему они называются и признаются деньгами? Ответ на этот вопрос кроется в трех причинах:

Во-первых, сфера товарного обмена не может нормально функционировать без посредничества каких-либо всеобщих средств обращения. Установленные государством в качестве денег бумажные и иные знаки продолжают выполнять функцию средства обращения в силу их приемлемости для людей. Населением и хозяйствующими субъектами они принимаются в качестве законно обращающихся в стране денег. Продавцы и покупатели товаров, принимая и отдавая знаки денег, уверены, что и другие также примут и отдадут их в обмен на необходимые товары, то есть люди уверены, что эти знаки могут быть в любой момент обменены на любые товары и услуги. По этой причине принятые за деньги символы, являющиеся долговыми обязательствами государства, выполняют функцию финансового средства обращения.

Во-вторых, государство придает знакам, установленным им в качестве денег, статус платежного средства. Уверенность населения страны в такой их способности основана на финансовом праве, то есть на том факте, что государство объявило данные денежные знаки законным средством платежа и масштабом оценки относительных ценностей всех товаров. Хотя того люди, или нет, но они обязаны принимать эти знаки за платежное средство при оплате товаров и осуществлении нетоварных операций. По этой причине деньги здесь выступают в качестве или в функциях финансового средства платежа и масштаба цен (оценки ценностей). В функции масштаба цен деньги выполняют роль всеобщего финансового эквивалента ценности товаров, т.е. роль расчетно-оценочного и учетно-финансового инструмента приведения к единому знаменателю меновых пропорций разнообразных по качеству товарных масс, соизмерения затрат и результатов.

В-третьих, в силу первых двух причин на деньги возложено выполнение функции средства сбережения, которая также претерпела изменения. В результате инфляции, которая постоянно сопровождает современную экономику, простое хранение денежных знаков в форме

агрегата M_1 уже не обеспечивает даже простого сохранения сбережений (снижается их покупательная способность). Поэтому для надлежащего выполнения этой функции и приращения дохода используются финансовые формы сбережений и накоплений путем перевода денег в другие денежные агрегаты, их вложения (инвестирования) в инструменты финансового рынка и иное имущество. То есть, без финансовых механизмов функция сбережения вообще не срабатывает.

Из предыдущего следует, что современные деньги выполняют следующие функции, конкретизирующие проявление их сущности: 1) функцию финансового средства обращения; 2) функцию масштаба цен (финансового эквивалента) ценности; 3) функцию финансового средства платежа; 4) функцию финансового средства сбережения и накопления. На каждый данный момент деньги одновременно находятся во всех названных функциях. В процессе их выполнения денежные знаки приобретают динамику, начинают «работать» в качестве денег, принимая форму первичных и производных финансовых ресурсов и инструментов.

Таким образом, современные деньги и их функции принимают финансовую форму, и вне этой формы они становятся нефункциональными и бессодержательными (проще говоря, «красивыми» бумажками). В современной экономике деньги могут полноценно функционировать (выполнять все свои функции) только в качестве первичных (агрегат M_1) и производных (агрегаты M_2, M_3, M_4 , L) финансовых ресурсов и инструментов.

Рассмотренные в данном параграфе вопросы имеют не только теоретическое, но и прикладное методологическое значение для разработки комплексной государственной финансовой политики, включая политику в области денежно-валютного регулирования, ценообразования и доходов.

1.2.2. Сущность современных финансов

Обобщая результаты исследования сущности финансов отечественными экономистами, нельзя не отметить определенную стереотипность подходов, выражающаяся в поиске отличительных черт, границ сферы распространения и действия категорий финансов и денег, финансовых и денежных отношений, финансовых и денежных ресурсов, в попытках наделения финансов такими отличительными от денег признаками, как императивность, фондовость, исключительность в опосредовании распределительных (перераспределительных) отношений и т.д.

Сведение финансов только к перераспределительным отношениям, которые принимают императивную (государственно-властную) форму, по

сути дела, выводит из сферы финансов такие важные элементы их системы, как финансы негосударственных организаций и финансы домашних хозяйств, что противоречит реалиям современной рыночной экономики. Терминологическая замена понятия финансов негосударственных предприятий (организаций) понятием «денежное хозяйство», содержание которого составляют все не императивные денежные (а значит, не финансовые) отношения, не составляет место финансовому менеджменту – принятой во всех странах с рыночной экономикой системы управления входящими и исходящими денежными потоками (доходами и расходами) предприятий любой организационно-правовой формы. Видимо, императивность (а через нее и исключительно перераспределительный характер) финансовых отношений вряд ли можно считать всеобщим отличительным признаком финансов (он имеет отношение к государственным финансам, но ограничен в применении к финансам предприятий). Финансы обслуживают весь процесс общественного воспроизводства: производство, обмен, распределение (перераспределение) и потребление на уровне макро- и микроэкономики. Государственные финансы опосредуют движение ценности в публично-правовой форме, а финансы хозяйствующих субъектов – в порядке частной инициативы (в частноправовой форме). С определенной долей условности в качестве императивности можно было бы принять тот факт, что государство организует выпуск в обращение наличных денег (первичных финансовых ресурсов), но к дальнейшему их движению в сфере частного сектора экономики государство либо вообще не имеет никакого отношения, либо его влияние ограничивается преимущественно налогами и государственными заказами (закупками).

Большинство российских экономистов связывает финансовые отношения с процессами образования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств. Однако в условиях рыночной экономики этот отличительный признак финансов теряет смысл. Фондирование предполагает отвлечение хозяйствующим субъектом денежных средств из финансового оборота путем аккумуляции целевых источников на отдельном от расчетного, специальном счете в банке и расходование этих средств строго по целевому назначению. Рыночная экономика и принципы финансового менеджмента, как правило, отвергают фондирование средств (хотя это обычное явление для плановой государственной экономики), как неэффективный способ управления оборотным капиталом. Коммерческие организации нередко создают различные резервы (иногда резервные или страховые фонды), но это не правило, а исключение, с которым связана лишь малая часть общего денежного потока. Кроме того, названные резервы – это мягкая, скорее

виртуальная, условная форма запаса финансовых ресурсов, отдаленно напоминающая классические фонды денежных средств. Современное резервирование и фондирование средств предприятием чаще всего представляет собой обычную учетную операцию разнесения средств по соответствующим бухгалтерским счетам, когда и выведение средств из общего оборота, и их целевое использование носят условный, необязательный характер (при необходимости средства таких фондов могут быть использованы менеджментом организации на любые цели).

По сути дела, даже бюджет страны вряд ли можно считать централизованным фондом. Точнее он представляет собой централизованный расчетный счет государства как макроэкономического хозяйствующего субъекта (юридического лица), производящего и распределяющего общественные блага¹, на котором аккумулируются разнообразные финансовые ресурсы (денежные средства в различных налоговых и неналоговых формах), чаще всего, без привязки конкретным бюджетным расходам, т.е. без конкретного целевого назначения каждого из источников доходов. Исключение составляют немногочисленные целевые налоги и доходы, аккумулируемые во внебюджетных фондах. То есть, классическое фондирование имеет место лишь внутри бюджетной системы (если внебюджетные фонды включаются в состав последней), и только части централизованных финансовых потоков. Очевидна аналогия бюджета (макроэкономического расчетного счета) с расчетным счетом предприятия (организации). Разница между ними заключается лишь в уровне управления и централизации, а также в правовом статусе владельца, однако расчетный счет предприятия не принято считать фондом (и это справедливо), а за бюджетом государства почему-то закрепился термин «централизованный фонд». Таким образом, фондовый характер финансовых отношений также вряд ли можно считать отличительным признаком финансов для их выделения из системы денежных отношений.

Видимо, поиск отличительных особенностей финансов и денег, финансового и денежного хозяйства – это тупиковые направления в исследовании сущности финансов. Термин «финансы» в теории и практике одинаково применим и к государственному и частному сектору экономики, включая домашние хозяйства. Независимо от общественных и организационно-правовых форм экономического бытия, существует некое общее начало, которое объединяет государственные и частные финансы, абстрактную научную категорию финансов и практические формы ее реализации в современной экономике. Таким общим, объединяющим

¹ Подробнее см.: Барулин С.В. Теория и история налогообложения. Учеб. пособие. – М.: Экономистъ, 2006

началом выступает единство современных денег и финансов, которые не могут существовать друг без друга и соотносятся между собой как содержание и форма (содержание любого явления всегда формально, а его форма всегда содержательна). Содержание современных финансов составляют денежные отношения, возникающие в процессе движения денег или «работающие» деньги, а современные деньги функционируют только в форме первичных финансовых ресурсов и производных от них финансовых инструментов. Деньги становятся финансовыми ресурсами, когда они совершают свое движение в качестве финансового средства обращения, платежа, оценки товаров и сбережения (накопления) и на этой основе образуются и используются денежные доходы государства, хозяйствующих субъектов (организаций) и домашних хозяйств в результате приведения в действие финансовых механизмов и инструментов.

Теперь, обобщая вышесказанное, можно сформировать основные положения, характеризующие сущность финансов, на основе развития теории современных денег и воспроизводственной концепции, финансов.

1. В основе финансов лежат денежные отношения, возникающие на всех стадиях воспроизводства общественного продукта – производства, обмена, распределения (перераспределения) и потребления. Финансы опосредуют (обслуживают) ту часть воспроизводственных экономических отношений, которая связана с движением финансовых ресурсов государства (муниципальных образований) и хозяйствующих субъектов, включая домашние хозяйства.

2. Финансовые ресурсы – это деньги, задействованные, реально функционирующие в экономике в качестве финансовых средств обращения, платежа, измерения цен и сбережений (накопления капитала). Именно в этом качестве деньги принимают форму первичных финансовых ресурсов и производных от них финансовых инструментов. Как экономические категории, современные деньги и финансы различаются способами своего бытия: деньги – статичны, нефункциональны, например, денежные знаки, находящиеся в хранилищах центрального банка страны или у населения и предприятий в виде запаса наличности (в «кубышках» и сейфах); финансы – «работающие», функционирующие (выполняющие свои функции) деньги.

Категории финансов и денег соотносятся между собой как форма и содержание, но как объективная реальность, и финансовые и денежные отношения находят свое материальное воплощение в едином способе экономического бытия – в движении финансовых ресурсов. В настоящее время произошло настолько тесное сращивание денег и финансов, стирание границ между ними, что отделить чисто финансовые отношения

от денежных можно лишь используя метод глубокой абстракции, полностью оторванной от жизни, а в реальной действительности сделать это представляется абсолютно невозможно. Современные деньги функционируют в экономике (выполняют свои функции) лишь потому, что они принимают финансовую форму, то есть совершают свое движение, как финансовые ресурсы (собственные и привлеченные со стороны), обеспечивая непрерывность формирования и использования денежных доходов органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий (организаций) и домашних хозяйств. Доходы названных субъектов являются источниками их собственных финансовых ресурсов. Привлечение финансовых ресурсов со стороны осуществляется в основном при недостатке собственных средств с целью осуществления расходов и извлечение доходов.

Таким образом, в современной рыночной экономике любые денежные отношения – одновременно и финансовые отношения, а все денежные ресурсы – суть финансовые ресурсы, совершающие свое движение в порядке публично-правовой и частноправовой инициативы (в публично-правовой и частноправовой формах). В свою очередь, финансовые ресурсы – это вся совокупность денежных средств, которая потенциально может быть использована и фактически используется для осуществления деятельности органов публичной (государственной и муниципальной) власти и хозяйствующих субъектов, в том числе домашних хозяйств.

3. В процессе движения финансовых ресурсов образуются и используются в экономике публичные (государственные и муниципальные) и частнохозяйственные (организаций и домашних хозяйств) денежные доходы. Если финансовые ресурсы составляют материальную основу финансов, то доходы и расходы – результат, мотив и цель движения финансовых ресурсов. Образование и использование доходов в экономике осуществляется на всех стадиях воспроизводственного процесса, а также обеспечивает экономическую мотивацию всех участников этого процесса и достижение его конечной цели – потребление (производственно-хозяйственное или личное), путем расходования субъектами воспроизводства созданных и распределенных (перераспределенных) доходов для получения новых доходов и личного потребления. Постоянный кругооборот доходов и расходов обеспечивает непрерывность процесса воспроизводства в экономике.

4. Образование и использование публичных и частнохозяйственных доходов осуществляется в результате приведения в действие финансовых инструментов и механизмов. Под последними здесь понимаются производные от первичных финансовых ресурсов (денежное агрегата M_1)

финансовые инструменты, формы и методы, обеспечивающие дальнейшее движение финансовых ресурсов, образование доходов и осуществление расходов в экономике. К ним относятся: цены и их элементы, методы ценообразования; формы и виды денежных расчетов; кредит и его элементы, способы кредитования; виды, элементы и методы страхования; виды и методы текущих и капитальных расходов; ценные бумаги и другие инструменты фондового рынка; нормы и способы амортизации; формы и виды оплаты труда; налоги, элементы и методы налогообложения; формы и методы бюджетного финансирования; виды финансового контроля и финансовые санкции; многие другие финансовые инструменты и механизмы.

Таким образом, как экономическая категория, финансы занимают определенную нишу в системе экономических отношений. С этих позиций, финансы опосредуют всю совокупность денежных отношений, возникающих в процессе движения финансовых ресурсов (денежных средств) в публично-правовой и частноправовой формах, образования и использования на этой основе публичных и частнохозяйственных доходов в результате приведения в действие финансовых инструментов и механизмов.

Финансы – это многогранное экономическое явление. Их сущность проявляется также в функциональном предназначении категории финансов, особенностях элементов, составляющих систему финансов, разнообразии видового состава финансовых ресурсов в экономике и роли финансов в экономической системе. Все эти и другие теоретические вопросы будут рассмотрены в данной и последующих главах учебника.

1.2.3. Функции финансов

Сущность финансов проявляется в её функциях. Функции экономической категории отражают наиболее существенные стороны её бытия, определяют специализацию явления в системе общественных отношений, экономическую мотивацию и результаты практического применения категории. По-другому, функции финансов должны в полной мере характеризовать их общественное предназначение, присущее только данному экономическому явлению.

Вопрос о функциях финансов до сих пор остается дискуссионным. Из всего разнообразия подходов к его решению отечественными экономистами можно выделить два основных. Сторонники первого подхода наделяют финансы распределительной и контрольной функцией¹,

¹ Такой позиции придерживаются А.Г. Грязнова, Е.В. Маркина, Д.С. Моляков, В.М. Родионова и др. Л.А. Дробозина дополняет названные функции ещё двумя: регулирующей и стабилизирующей.

а второго подхода – функциями образования фондов денежных средств, использования фондов денежных средств и контрольной¹. Иногда выделяют еще и воспроизводственную функцию финансов или, наоборот, исключают их контрольную функцию.

Движение финансовых ресурсов, составляющее основу бытия финансов, включает в себя две взаимосвязанные, но относительно самостоятельные группы финансовых отношений, отражающие разнонаправленное движение денежных потоков и мотивацию финансовой деятельности государства (муниципальных образований), предприятий (организаций) и домашних хозяйств: образование денежных доходов и использование денежных доходов. Финансовая деятельность любого субъекта воспроизводства (органов публичной власти, предприятий, домашних хозяйств) осуществляется с целью извлечения доходов и их последующего использования для получения каких-либо благ и продолжения деятельности (в отношении государства – для предоставления общественных благ).

Особенностью финансов является также то, что в процессе движения финансовых ресурсов, образования и использования публичных и частнохозяйственных доходов возникает возможность и необходимость проведения финансового контроля. В условиях рынка государственный и негосударственный финансовый контроль, включая внутренний контроль хозяйствующих субъектов, становятся основным в общей системе контроля. Он органично вписывается в состав и структуру финансовых инструментов и механизмов, приводящих в движение финансовые ресурсы и кругооборот доходов и расходов в экономике.

Таким образом, финансы как экономическая категория выполняют три функции:

- 1) образования публичных и частнохозяйственных денежных доходов;
- 2) использования публичных и частнохозяйственных денежных доходов;
- 3) контрольную функцию.

Все три названные функции финансов в комплексе достаточно полно характеризуют их общественное предназначение, отражают экономическую специализацию, мотивацию и цели субъектов финансовых отношений.

Система доходов в экономике страны, образуемая и используемая под влиянием функций финансов, находит отражение в показателях Системы национальных счетов (СНС): валовом выпуске и валовом внутреннем продукте. Валовой выпуск больше валового внутреннего продукта на сумму произведенных материальных затрат. Валовой внутренний продукт

¹Родоначальником этого подхода является Э.А. Вознесенский, позицию которого впоследствии поддержали многие другие российские экономисты.

определяется по доходам и по расходам. Произведенный, реализованный и распределенный валовой внутренний продукт (ВВП) представляет собой сумму валовых добавленных стоимостей по отраслям экономики в рыночных ценах.

При выполнении финансами своей первой функции в результате приведения в действие ценовых, расчетных, валютных, косвенных налоговых, зарплатных, амортизационных и иных финансовых инструментов и механизмов формируется система первичных доходов в экономике: косвенные налоги (налоги на производство и импорт), амортизационные отчисления, оплата труда с социальными начислениями, прибыль и другие смешанные доходы. Сложение этих доходов дает величину валовой добавленной стоимости по рыночным ценам или валового внутреннего продукта, т.е. валовая добавленная стоимость и валовой внутренний продукт представляют собой сумму первичных доходов государства, предприятий и домашних хозяйств.

В результате приведения в действие прямых налоговых, кредитно-банковских, страховых, фондовых, бюджетных и других финансовых инструментов и механизмов происходит перераспределение первичных доходов и формирование вторичных доходов органов публичной власти и субъектов хозяйствования (включая домашние хозяйства): окончательно формируется доходная часть бюджетов всех уровней бюджетной системы; образуются дивидендные и иные доходы от долевого участия, чистая прибыль коммерческих предприятий, другие (кроме заработной платы) денежные доходы населения, доходы учреждений и работников бюджетной сферы, доходы организаций банковско-кредитной сферы, страховых компаний и профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Органы государственной власти и местного самоуправления формируют свои доходы за счет налогов, уплачиваемых организациями и физическими лицами, неналоговых поступлений и финансовой помощи из вышестоящих бюджетов в форме дотаций, субсидий и субвенций. На уровне коммерческого предприятия доходом выступает валовая выручка, включающая в себя доходы от реализации и внереализационные доходы, из которых образуется прибыль предприятия и доходы его работников в форме оплаты труда. Некоммерческие организации формируют свои доходы за счет средств, получаемых из бюджета в порядке финансирования, а также средств, поступающих от оказания платных услуг и иной приносящей доход деятельности. Доходы домашних хозяйств складываются из оплаты труда, полученных дивидендов и процентов, доходов от предпринимательской деятельности, денежных поступлений от подсобного хозяйства и другие доходы.

При выполнении финансами второй функции происходит использование доходов путем их текущего расходования, вложения средств в инвестиционные проекты или сбережения на счетах в банках и иным образом с целью потребления (хозяйственного и личного) и получения новых доходов. В этой функции финансы обслуживают процесс потребления валового выпуска и валового внутреннего продукта. В состав валового выпуска материальные и приравненные к ним затраты представляют собой промежуточное потребление. Использование валового внутреннего продукта осуществляется по двум укрупненным направлениям (счетам СНС):

- расходы на конечное потребление домашних хозяйств, государственных учреждений и некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства;

- валовые сбережения или накопления (прирост запасов оборотных средств, капитальные вложения).

Использование доходов в экономике становится возможным и происходит на самом деле в результате задействования соответствующих финансовых инструментов и механизмов: различные формы современных платежных средств и денежных расчетов, ценовых и налоговых методов, способов финансирования и инструментов кредитования, страховых платежей и инструментов фондового рынка и т.д. и т.п.

Органы государственной власти и местного самоуправления осуществляют расходы, связанные с предоставлением общественных благ, по следующим классификационным группам расходов: расходы на управление, расходы на оборону и правоохранительную деятельность, расходы на социально-культурную сферу, расходы, связанные с экономической политикой. Расходы субъектов хозяйствования обычно подразделяются: на текущие и капитальные; на расходы, связанные с производством и реализацией продукции, и внереализационные расходы, в том числе на покупку товарно-материальных ценностей, на оплату труда, в основные средства и материальные активы, долгосрочные и краткосрочные финансовые вложения, уплату налогов и других обязательных платежей в бюджетную систему, платежи кредитную и страховую системы и другие расходы. Домашние хозяйства осуществляют расходы на личное и производственное потребление в зависимости от типов хозяйств. Большинство из них платит налоги и страховые взносы, возвращает кредиты и уплачивает проценты по ним, вкладывает средства в сберегательные счета и ценные бумаги.

Осуществление расходов одним субъектом финансовых отношений, как правило, влечет за собой формирование доходов у других субъектов, которые также расходуют их для извлечения собственных доходов и т.д.

Это и есть кругооборот доходов и расходов в экономике, обеспечиваемый функционированием финансов.

Контрольная функция финансов непосредственно вытекает из первых двух их функций. В процессе движения финансовых ресурсов, образования и использования денежных доходов появляется возможность оценить состояние финансов в экономике и ее субъектов, отслеживать и проверять финансовые потоки на предмет эффективности и законности, принимать меры к устранению слабых мест и проблем, применять штрафные и иные финансовые санкции к нарушителям финансовой дисциплины и осуществлять другие контрольные действия. На практике эта функция реализуется в системе финансового контроля. Она включает в себя государственный и частнохозяйственный финансовый контроль. Существуют различные формы, виды и методы финансового контроля: внешний и внутренний контроль; оперативный и текущий, последующий и предварительный контроль; бюджетный, налоговый и ведомственный контроль; проверки и ревизии, аудит и мониторинг и т.д. Финансовый контроль осуществляется специальными государственными органами, подразделениями организации или должностными лицами, уполномоченными осуществлять контрольные процедуры по проверке законности и эффективности формирования доходов и осуществления расходов, выявлению финансово-хозяйственных нарушений и причин отклонений от заданных экономических и финансовых параметров с целью принятия мер по их устранению и поиска резервов.

1.3. Система финансов: понятие и общая характеристика

Система финансов страны представляет собой основанную на денежных отношениях упорядоченную совокупность относительно самостоятельных сфер (отраслей) финансов и их звеньев.

Общая структура системы финансов неоднородна по своему составу. Она включает в себя обособленные группы финансовых отношений, различающиеся правовой формой и качественным составом финансовых ресурсов. Однако это не нарушает единства системы финансов, так как в ее основе лежат общие для всех ее элементов денежные отношения и процессы движения финансовых ресурсов, образования и использования доходов в экономике. Поскольку эти процессы осуществляются в публичноправовой и частноправовой формах, постольку общая система финансов делится на две большие сферы (отрасли):

- 1) публичные (государственные и муниципальные) финансы;
- 2) частнохозяйственные финансы (финансы организаций и домашних хозяйств).

Объединяющим началом, первичной основой системой финансов выступает денежная система страны, которая представляет собой организуемую государством систему обращения денег (первичных финансовых ресурсов и инструментов). С одной стороны, денежная система составляет фундамент, на котором строятся публичные и частнохозяйственные финансы, а с другой стороны, ее элементы выступают материальными носителями публичных и частнохозяйственных финансовых ресурсов. Денежная система включает в себя следующие элементы: название денежной единицы, масштаб цен, виды денежных знаков, порядок эмиссии денег, регламентацию безналичных денежного оборота и расчетов, организацию и методы регулирования денежного обращения и валютных отношений, государственные органы, осуществляющие организацию денежного обращения и денежно-кредитное регулирование.

Субъекты каждой сферы (отрасли) системы финансов осуществляют финансовую деятельность. Финансовая деятельность органов публичной власти связана с организацией денежной системы страны, формированием органами государственной власти и местного самоуправления соответствующих бюджетов, внебюджетных фондов и государственных финансовых резервов путем аккумуляции налоговых и неналоговых доходов и использования механизма государственного кредитования, а также с осуществлением государственных и муниципальных расходов, связанных преимущественно с предоставлением общественных благ (услуг). Финансовой деятельностью организаций и домашних хозяйств является любая деятельность, связанная с извлечением денежных доходов и привлечением внешних источников финансовых ресурсов (кредитов, бюджетных средств), а также с осуществлением текущих и инвестиционных расходов, связанных с функционированием хозяйств и жизнедеятельностью людей, с выполнением налоговых и иных долговых обязательств и денежных операций.

В свою очередь, сферы (отрасли) системы финансов имеют собственную структуру, поскольку включает в себя относительно самостоятельные группы финансовых отношений (звенья), различающиеся качественным составом финансовых ресурсов, доходов и расходов. Состав системы финансов в разрезе сфер (отраслей) и их звеньев представлен на рис. 1.1.

Таким образом, система финансов представляет собой основанную на денежных отношениях и денежной системе упорядоченную совокупность публичных и частнохозяйственных финансов и звеньев. Дадим краткую характеристику основных элементов системы финансов.



Рис.1.1 Отрасли и звенья системы финансов

Публичные (государственные и муниципальные) финансы обслуживают совокупность денежных отношений, возникающих в процессе движения финансовых ресурсов в публично-правовой форме, образования и использования доходов органов государственной власти и местного самоуправления. Публичные финансы имеют свою институциональную структуру, включающую в себя следующие элементы (звенья): бюджет (система бюджетов всех уровней публичной власти); внебюджетные фонды (система внебюджетных фондов различных уровней публичной власти); государственный (муниципальный) кредит; государственные финансовые резервы и резервные фонды.

Основное место в системе публичных финансов занимает бюджет. Россия представляет собой федеративное государство, включающее в себя два уровня государственной власти (федеральный и региональный) и два уровня местного самоуправления. Каждый из названных уровней власти и управления имеет свой бюджет. Поэтому в России формируется (по доходам и расходам) система бюджетов, состоящая из трех уровней: федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации (региональных бюджетов) и местных бюджетов (последние, в свою очередь, образуют двухуровневую систему).

В федеральном бюджете концентрируются наиболее крупные федеральные налоговые и неналоговые государственные доходы и наиболее значимые государственные расходы, связанные с финансированием вопросов общегосударственного управления, национальной обороны, правоохранительной системы, учреждений образования, науки, здравоохранения, культуры федерального уровня, реструктуризации экономики и выравнивание социально-экономического развития регионов. Федеральный бюджет выступает основным финансовым инструментом социально-экономической политики федерального центра, проводимой в масштабе страны.

В региональных бюджетах аккумулируются региональные и часть федеральных налоговых доходов, средства межбюджетных трансфертов федерального бюджета и неналоговые доходы в объемах, необходимых органам власти субъектов Федерации для развития региональной экономики и социальной сферы, финансовой поддержки подведомственных территорий, управления реализации социально-экономической политики на региональном уровне.

На территориях субъектов РФ формируются и исполняются по доходам и расходам местные бюджеты. Состав системы местных бюджетов зависит от устройства системы местного самоуправления в конкретном субъекте Федерации. В зависимости от типов и количества входящих в структуру региона муниципальных образований можно

выделить бюджеты муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений. Доходная часть этих бюджетов формируется за счет местных и части региональных налогов, неналоговых доходов от муниципальной собственности и межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов. За счет средств местных бюджетов финансируется основная масса социальных расходов, расходов на ЖКХ и решение других вопросов местного значения.

Внебюджетные фонды представлены в России государственными внебюджетными фондами социального назначения. Их система представлена федеральными и региональными уровнями, включая в себя: Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Эти фонды формируются преимущественно за счет поступления страховых взносов и средств бюджетов для финансового обеспечения государственной социальной защиты населения.

Самым крупным внебюджетным фондом является Пенсионный фонд РФ. Доходная часть бюджета Пенсионного фонда РФ формируется за счет налоговых доходов, средств федерального бюджета, страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и других доходов. Основными расходами фонда являются выплаты пенсий и ряда социальных пособий.

Фонд социального страхования РФ предназначен для финансового обеспечения реализации гражданами социальных прав и гарантий при наступлении временной нетрудоспособности, получении инвалидности, рождении ребенка и наступлении других страховых случаев. Доходными источниками финансирования соответствующих социальных пособий и выплат гражданам (работникам), формирующими доходную часть бюджета Фонда социального страхования РФ, выступают страховые взносы и другие налоги, взимаемые в рамках специальных налоговых режимов, страховые взносы на социальное страхование от несчастных случаев и профессиональных заболеваний, средства федерального бюджета, иные доходы.

Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования были созданы для финансового обеспечения процесса предоставления населению определенных видов медицинских услуг на бесплатной основе. Финансирование таких услуг осуществляется за счет отчислений от страховых взносов и налогов, взимаемых в рамках специальных налоговых режимов, средств бюджетов и прочих источников.

Государственный (муниципальный) кредит представляет собой заем средств органами государственной власти или органами местного самоуправления у населения, организаций, международных финансовых организаций и иностранных государств, путем выпуска облигаций и

получения международных кредитов для покрытия дефицита бюджетов. Государственный (муниципальный) кредит не всегда выделяется в самостоятельное звено системы публичных финансов, считая его частью бюджета. Такая точка зрения справедлива лишь отчасти и в условиях слабого развития государственного и муниципального кредита в современной России. Опыт дореволюционной России (железнодорожный транспорт был создан благодаря облигационным займам) и развитых зарубежных стран показывает, что государственные (муниципальные) займы могут быть важным институциональным звеном системы публичных финансов, имеющим собственную структуру управления и относительно самостоятельное значение как особой (чрезвычайной) формы движения финансовых ресурсов путем аккумуляции кредитными методами денежных средств населения, организаций и правительств других стран, финансирование строго определенных государственных и муниципальных расходов. Сказанное не отвергает связи государственного (муниципального) кредита с бюджетом как самостоятельных звеньев публичных финансов. Перелив средств из одного звена в другое – нормальное явление, обеспечивающее единство системы финансов.

Государственные финансовые ресурсы и резервные фонды также являются относительно самостоятельным звеном системы публичных финансов. Они выделяются в особую форму государственных финансовых ресурсов, поскольку совершают своё самостоятельное движение, подлежат обособленному учету и управлению, имеют свои методы аккумуляции средств и их расходования как запас государственных доходов и отложенные на время государственные расходы.

В современной России можно выделить два типа государственных резервов и резервных фондов: стратегические и текущие. К первым относятся золотовалютные резервы, основу которых составляют золотовалютные активы Банка России. К категории текущих финансовых активов можно отнести Резервный фонд и Фонд национального благосостояния, формируемые преимущественно за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета. Если Резервный фонд предназначен для финансирования ненефтегазового дефицита федерального бюджета, то Фонд национального благосостояния, наряду с финансирование определенных социальных расходов при недостатке бюджетных и внебюджетных средств, выполняет также функции стратегического запаса.

Частнохозяйственные финансы – вторая сфера (отрасль) системы финансов, которая обслуживает совокупность денежных отношений, возникающих в процессе движения финансовых ресурсов в частноправовой форме, образования и использования доходов организаций и домашних хозяйств в сфере производства, обмена и потребления товаров

(работ, услуг), распределения финансовых результатов и функционирования финансового рынка. Частнохозяйственные финансы неоднородны по своему составу, что обусловлено спецификой финансовой деятельности различных групп организаций и домашних хозяйств.

Одни организации функционируют в сфере товарного производства и обращения на коммерческой основе, целью которых является не просто получение дохода, с извлечением прибыли. Другие организации функционируют в сфере услуг по предоставлению населению различного рода общественных благ (образовательных, медицинских, культурных и др.), финансовая деятельность которых как правило не преследует целей извлечения прибыли, т.е. носит преимущественно некоммерческий характер, но они также формируют и используют свои доходы для осуществления их основной, уставной деятельности. Домашние хозяйства могут осуществлять финансовую деятельность как на коммерческих началах в качестве индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица, так и получать другие доходы в качестве наемного работника, пенсионера и т.д., используя их на цели потребления и сбережения. Особую группу составляют специализированные организации, функционирующие на финансовом рынке, или профессиональные участники страхового, фондового и кредитного рынков. Их деятельность является чисто коммерческой и связана с аккумуляцией денежных средств и их размещением (вложением) на рынке финансовых ресурсов. Эта специфика обуславливает необходимость выделения названных финансов в самостоятельное звено системы частнохозяйственных финансов.

Таким образом, система частнохозяйственных финансов (финансов организаций и домашних хозяйств) включает в себя следующие относительно самостоятельные звенья: финансы коммерческих организаций, финансы некоммерческих организаций, финансы домашних хозяйств, страховой рынок (финансы страховых организаций), фондовый рынок (финансы профессиональных участников рынка ценных бумаг), кредитный рынок (финансы кредитных организаций).

Финансы коммерческих организаций – наиболее крупное звено частнохозяйственных финансов. Обслуживая сферу материального производства и товарного обращения, где создается валовой внутренний продукт страны, формируются и используются первичные доходы в экономике, это звено составляет основу всей системы финансов. В результате распределения и перераспределения доходов коммерческих организаций образуется основная масса финансовых ресурсов и доходов других звеньев частнохозяйственных и публичных финансов.

В свою очередь, коммерческие организации создаются и функционируют в различных организационно-правовых формах, что накладывает специфику на порядок организации финансов, на состав и структуру их финансовых ресурсов, доходов и расходов. По разному формируется уставный капитал, распределяется прибыль, образуются резервы и т.д. у коммерческих организаций, выступающих в форме открытых и закрытых акционерных обществ, хозяйственных товариществ, обществ с ограниченной ответственностью, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Определенные отличия в организации финансов накладывает и отраслевая принадлежность субъекта хозяйствования. Отраслевые особенности существенно влияют на состав и структуру финансовых ресурсов, оборотного и основного капитала и т.д. Несмотря на различие форм собственности и отраслевую специфику, эти организации объединяются в одно звено системы частнохозяйственных финансов на том основании, что их финансовая деятельность осуществляется на принципах коммерческого расчета: хозяйственно-финансовой самостоятельности и ответственности, самокупаемости, самофинансирования и рентабельности. Это в равной мере справедливо и по отношению к государственным (муниципальным) унитарным предприятиям, организация финансов которых в целом мало чем отличается от финансов предприятий, созданных в порядке частной инициативы. Государственные (муниципальные) предприятия получают имущество в бессрочное пользование на правах хозяйственного владения и распоряжения для осуществления уставной деятельности на принципах коммерческого расчета, уплачивая установленные налоги на общих основаниях и выполняя иные финансовые обязательства.

Профессиональные участники финансового рынка также являются коммерческими организациями, но их финансы и составляющие части финансового рынка в целом образуют в самостоятельное звено системы частнохозяйственных финансов. Страховой, фондовый и кредитный рынки опосредуют движение первичных финансовых ресурсов и производных от них финансовых инструментов, а их профессиональные участники сами по себе являются финансовыми организациями, которые аккумулируют временно свободные денежные средства других организаций, государства и домашних хозяйств и направляют их обратно в экономику на производственные, другие финансово-хозяйственные и личные цели. На финансовом рынке временно свободные финансовые ресурсы субъектов воспроизводства превращаются в их сбережения и накопления,

приносящие доход, а также в доходы и расходы других субъектов экономики и самих профессиональных участников этого рынка.

Финансы некоммерческих организаций также неоднородны по своему составу. В зависимости от организационно-правовой формы выделяют финансы бюджетных учреждений, потребительской кооперации, общественных и религиозных организаций, некоммерческих фондов и т.д. Характерной особенностью этих организаций является то, что они не преследуют цели получения прибыли, их доходы, как правило, не носят рыночного характера, а расходы осуществляются по сметам на основную деятельность, предусмотренную их уставом. В составе финансов некоммерческих организаций выделяются финансы бюджетных учреждений (организаций), которые призваны обеспечивать бесперебойное финансирование процесса предоставления общественных благ (услуг) в сфере образования, здравоохранения, культуры и т.п. Несмотря на то, что основным доходным источником финансирования расходов бюджетных организаций являются бюджетные средства, эти финансовые отношения нельзя относить к системе публичных финансов. В данном случае проявляется типичный случай взаимосвязи сфер и звеньев общей системы финансов, когда расходы одного её звена (бюджета) превращаются в доходы другого звена (бюджетного учреждения). Кроме того, рассматриваемые организации вправе осуществлять отдельные виды деятельности на платной основе и получать небюджетные доходы. Бюджетные организации наделяются правом распоряжения имуществом и его оперативного управления, принимают на себя финансовые обязательства, в том числе, уплачивают определенные налоги. Все вышесказанное дает основания относить финансы бюджетных учреждений к сфере финансов организаций некоммерческого типа.

Домашние хозяйства могут функционировать на коммерческой основе как индивидуальные предприниматели без образования юридического лица, выступать в качестве наемных работников сферы частного бизнеса и государственных (муниципальных) структур, а также в качестве пенсионеров и лиц, не зарегистрированных как индивидуальные предприниматели, но ведущие деятельность, приносящую доход. Возможны и смешанные варианты домашних хозяйств. Отсюда – разнообразие форм организации финансов домашних хозяйств. В результате приведения в действие финансовых инструментов и механизмов домашние хозяйства получают доходы от предпринимательской деятельности, в виде оплаты труда, пенсий, пособий и др., привлекают и погашают банковские кредиты, вступают во взаимоотношения со страховыми и инвестиционными компаниями, делают личные сбережения, уплачивают налоги и осуществляют расходы на

ведение предпринимательской деятельности, на личное потребление и иные расходы.

Сферы и звенья системы финансов тесно взаимосвязаны между собой. Их взаимосвязь и специфика организации финансовых отношений и управления финансами каждого звена будут подробно рассмотрены в соответствующих главах и параграфах.

1.4. Финансовые ресурсы в экономике

Первичными финансовыми инструментами, финансовыми ресурсами в их чистом виде являются современные деньги. Финансы в реальной действительности функционируют не как совокупность абстрактных денежных отношений, а в форме движения финансовых ресурсов в экономике. В свою очередь, финансовые ресурсы – это вся совокупность денежных средств экономики, которая потенциально может быть использована и фактически используется для осуществления финансовой деятельности и выполнения финансовых (любых денежных) операций органами государственной власти, местного самоуправления и субъектами хозяйствования (организациями и домашними хозяйствами). Финансовые ресурсы – одновременно все денежные ресурсы, и наоборот. По сути, все потоки денежных средств, или потоки финансовых ресурсов в непрерывном процессе их формирования и использования, и составляют материальную основу финансов.

За счет финансовых ресурсов осуществляется финансовое обеспечение воспроизводственного процесса и социальной сферы в результате деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, организаций и домашних хозяйств. При этом под финансовым обеспечением следует понимать двусторонний процесс формирования и использования финансовых ресурсов, поскольку обе его стороны существенны, взаимообусловлены и неотделимы друг от друга.

Финансовые ресурсы экономики выступают единственным денежным источником покрытия расходов на осуществление хозяйственно-финансовой деятельности всех экономических субъектов, расширение и модернизацию производства, решение социальных задач и жизнеобеспечение населения. Постоянное пополнение этого источника осуществляется в процессе непосредственного использования финансовых ресурсов, т.е. их расходования, финансирования и кредитования публичных и частнохозяйственных расходов. В результате обеспечивается непрерывность процесса воспроизводства (производства, обмена, распределения и потребления) валового общественного продукта и общественных благ.

Финансовое обеспечение может осуществляться тремя способами (в трёх формах): самофинансирование, бюджетное финансирование, кредитование. Самофинансирование предполагает использование собственных финансовых ресурсов экономических субъектов, полученных ими в процессе финансово-хозяйственной деятельности. Бюджетное финансирование осуществляется на безвозвратной и безвозмездной основе за счет средств бюджетов и внебюджетных фондов. Кредитование производится на возвратной, срочной и платной основе.

Поскольку система финансов неоднородна, постольку и финансовые ресурсы неоднородны по своему составу.

1. Финансовые ресурсы в экономике различаются по правовой форме своего движения и делятся на публичные и частнохозяйственные финансовые ресурсы.

Финансовые ресурсы, совершающие движение в публично-правовой форме, – это государственные и муниципальные (публичные) финансовые ресурсы, аккумулируемые органами государственной власти и местного самоуправления в виде налоговых и неналоговых доходов и поступлений (включая средства пополнения финансовых резервов и привлечённые средства) и используемые для выполнения властными структурами своих функциональных обязанностей в рамках установленных законодательными и нормативными актами конституционных, налоговых, бюджетных и иных публично-правовых полномочий.

Финансовые ресурсы, совершающие движение в частноправовой форме, – это частнохозяйственные финансовые ресурсы организаций и домашних хозяйств, формируемые в процессе ведения ими хозяйственно-финансовой деятельности в виде собственных доходов, заемных и других привлеченных средств, используемые на покрытие текущих и капитальных затрат, сбережения и потребление в производственных и личных целях на принципах коммерческого расчета и некоммерческой деятельности в рамках гражданского, хозяйственного и иного частнохозяйственного финансового права.

2. По воспроизводственной структуре следует различать финансовые ресурсы в сфере материального производства и товарного обращения, финансовые ресурсы в сфере производства общественных благ и финансовые ресурсы в сфере личного потребления.

Основная масса финансовых ресурсов обеспечивает процесс производства ВВП. От объёма, структуры и эффективности использования финансовых ресурсов в сфере материального производства и товарного обращения зависят потенциальные возможности экономики в целом, объём финансовых ресурсов в социальной сфере и сфере личного потребления. Рост и повышение эффективности производства на основе

вложения финансовых ресурсов в инвестиции на техническое перевооружение и технологическое обновление предприятий, в инновации и внедрение прогрессивных форм оплаты труда служат условием для увеличения финансовых ресурсов в экономике в виде налоговых доходов, выручки и прибыли, оплаты труда и других доходов.

В процессе формирования финансовых ресурсов экономики участвуют все составные элементы стоимости совокупного общественного продукта (валового производства), ВВП и национального дохода (чистого национального продукта). Формирование финансовых ресурсов в составе названных общественных продуктов и показателей Системы национальных счетов начинается на стадии производства и заканчивается на стадии обмена. Далее финансовые ресурсы распределяются на средства, предназначенные для возмещения материальных затрат, и валовую добавленную стоимость, включающую в себя косвенные налоги, амортизацию, оплату труда, прибыль в экономике, распределяемые, в свою очередь, по отраслям и экономическим субъектам, образуя первичные доходы собственников факторов производства. Частноправовые первичные доходы в экономике подлежат дальнейшему распределению в форме прямых налогов и неналоговых доходов, поступающих в бюджетную систему, чистых (без налогов) личных доходов работников, чистой прибыли, дивидендов и процентов.

Налоговые и неналоговые доходы используются государством (муниципальными образованиями) на цели производства общественных благ (услуг), в том числе на финансирование социальной сферы, а также инвестирования и создания финансовых резервов (резервных фондов). Частнохозяйственные финансовые ресурсы организаций используются на финансирование производства индивидуальных благ (товаров, работ, услуг), в том числе, на возмещение материальных затрат и изношенного основного капитала, оплату труда работников и уплату налогов, на развитие производства, погашение кредитов и займов, выплату дивидендов и т.д. Использование финансовых ресурсов домашних хозяйств может быть двоякого типа: на ведение производственной и иной финансово-хозяйственной деятельности; на удовлетворение личных потребностей.

3. По степени централизации выделяют централизованные и децентрализованные финансовые ресурсы.

Централизованные, то есть публичные, финансовые ресурсы формируются у органов государственной власти и местного самоуправления и обеспечивают финансовые потребности общественного воспроизводства на макроуровне. В современной России эти ресурсы, совершающие свое движение в публично-правовой форме налоговых и неналоговых доходов и поступлений, аккумулируются в бюджетах всех

уровней (федеральном, региональных, местных), бюджетах государственных внебюджетных фондов (Пенсионном фонде РФ, Фонде социального страхования РФ, Федеральном и территориальных фондах обязательного медицинского страхования) и государственных финансовых резервах (золотовалютных резервах Банка России, Резервном фонде и Фонде национального благосостояния).

Общим направлением использования централизованных финансовых ресурсов является финансирование процесса производства общественных благ (выгод, услуг), за исключением государственных финансовых резервов (резервных фондов), которые используются на эти цели в определённые периоды времени и при особых обстоятельствах. В более развёрнутом плане централизованные финансовые ресурсы направляются на содержание органов публичной власти и управления, финансирование социально-культурных мероприятий и социальной политики, обеспечение нужд обороны, безопасности и правоохранительных органов, содержание ЖКХ и др. в соответствии с установленной бюджетной расходной классификацией. Часть централизованных финансовых ресурсов в виде нефтегазовых доходов федерального бюджета направляется на формирование и пополнение государственных финансовых резервов (резервных фондов).

Децентрализованные, то есть частнохозяйственные, финансовые ресурсы формируются у субъектов хозяйствования – предприятий (организаций) и домашних хозяйств (индивидуальных предпринимателей и физических лиц), которые используют их на покрытие текущих производственных и иных затрат, на расходы капитального характера и вложения в финансовые активы, на резервирование, сбережение и личное потребление. Формирование и использование финансовых ресурсов коммерческих, некоммерческих организаций и домашних хозяйств, а также организаций различных форм собственности и типов домашних хозяйств имеют свою существенную специфику. Общим для всех этих субъектов является, то что основным элементом их финансовых ресурсов выступают денежные доходы, образуемые в результате производственной, хозяйственной, трудовой, индивидуально-трудовой деятельности в виде выручки от реализации продукции (работ, услуг) и сопоставляющих её прибыли, амортизации и оплаты труда, а также предпринимательского дохода, дивидендов, процентов, средств от размещения акций и продажи имущества, средств, поступающих на безвозмездной основе из бюджетов и внебюджетных фондов. Другой заметной частью децентрализованных финансовых ресурсов выступают заемные и другие долговые средства в виде кредитов банка, бюджетных ссуд, корпоративных облигационных займов и т.п. При всем многообразии расходов различных субъектов

хозяйствования общими направлениями использования их финансовых ресурсов являются удовлетворение текущих потребностей, финансирование инвестиционных расходов и погашение обязательств перед бюджетной системой, банками и другими финансовыми организациями.

4. По характеру источников формирования финансовых ресурсов последние делятся на собственные, привлеченные и заемные.

Общими источниками формирования финансовых ресурсов экономики являются валовой внутренний продукт, часть национального богатства и внешние источники. Поскольку ВВП представляет собой сумму валовых добавленных стоимостей по рыночным ценам, произведенных в отраслях народного хозяйства, постольку основным источником финансовых ресурсов в экономике выступает валовая добавленная стоимость как сумма первичных доходов в экономике: косвенных налогов, амортизации, оплаты труда и прибыли. Часть национального богатства может быть задействована как финансовые ресурсы в форме средств от продажи части золотого запаса Банка России, государственного и муниципального имущества и т.п. Внешними источниками финансовых ресурсов могут выступать доходы государства от внешнеэкономической деятельности, внешние государственные и частные заимствования у иностранных правительств, международных и иностранных финансовых организаций.

Однако по характеру формирования все источники и сами финансовые ресурсы относятся либо к собственным по отношению к данному экономическому субъекту, либо к привлеченным, либо к заемным. Иногда привлеченные и заемные финансовые ресурсы объединяют в одну группу привлеченных финансовых ресурсов.

Собственные финансовые ресурсы образуются у органов государственной (муниципальной) власти и хозяйствующих субъектов в результате выполнения ими своих функциональных обязанностей, производственной и иной финансово-хозяйственной деятельности. Эти ресурсы принимают форму собственных доходов и финансовых резервов. Для государства и органов местного самоуправления это – налоговые доходы и часть неналоговых доходов (от внешнеэкономической деятельности и имущества). Хозяйствующие субъекты (организации и домашние хозяйства) формируют собственные финансовые ресурсы из выручки, доходов от деятельности на финансовом рынке, доходов и поступлений от индивидуальной предпринимательской и трудовой деятельности.

К привлеченным финансовым ресурсам следует относить все виды внешних поступлений, вовлекаемых субъектами со стороны на

безвозмездной, безвозвратной и бесплатной основе. Для органов власти это могут быть безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней и государственных внебюджетных фондов, в виде межбюджетных трансфертов, безвозмездная финансовая помощь других государств и т.п. Для хозяйствующих субъектов – это средства акционеров, бюджетные ассигнования, социальные трансферты (социальные выплаты из бюджетной системы), безвозмездная финансовая помощь других лиц и др.

В качестве заемных финансовых ресурсов выступают все те средства и поступления, которые привлекаются на возвратной и платной основе, в частности: государственные (муниципальные) займы, бюджетные кредиты и инвестиционный налоговый кредит, корпоративные займы (облигации), кредиты банков и другие виды кредитов, кредиторская задолженность и т.п.

5. По укрупненным типам субъектов финансовых отношений выделяют финансовые ресурсы органов государственной власти и местного самоуправления, финансовые ресурсы коммерческих организаций, финансовые ресурсы некоммерческих организаций, финансовые ресурсы домашних хозяйств.

Источниками и видами финансовых ресурсов органов публичной власти всех уровней являются:

- налоги и сборы;
- неналоговые доходы (доходы от имущества и собственности в виде арендной платы и дивидендов, проценты по бюджетным ссудам, полученные штрафы и пени и т.д.);
- безвозмездные поступления (межбюджетные трансферты) из бюджетов других уровней и внебюджетных фондов;
- средства государственных финансовых резервов (Резервного фонда, Фонда национального благосостояния, золотовалютных резервов);
- прочие доходы и поступления (средства от выпуска займов, международные кредиты и т.д.).

Основными источниками и видами финансовых ресурсов коммерческих организаций выступают:

- уставный (складочный), добавочный и резервный капитал (нераспределенная прибыль);
- выручка от реализации товаров, работ и услуг;
- выручка от прочей реализации (имущества и имущественных прав);
- внереализационные доходы (полученные дивиденды, проценты и штрафы, положительные курсовые разницы и т.п.);
- бюджетные средства и средства государственных внебюджетных фондов (ассигнования из бюджета в рамках государственных заказов,

бюджетные кредиты, инвестиционный налоговый кредит, отсрочки и рассрочки уплаты налогов и сборов, налоговые льготы);

- средства других организаций в порядке оказания финансовой помощи, а также средства поступившие в порядке перераспределения финансовых ресурсов внутри вертикально интегрированных структур;

- заемные средства финансовых и других коммерческих организаций (кредиты коммерческих банков, средства от размещения корпоративных облигаций, коммерческий кредит и т.п.);

- прочие поступления.

Финансовые ресурсы коммерческих организаций используются по следующим направлениям:

- материальные и приравненные к ним затраты;

- оплата труда работников;

- налоговые и другие обязательные платежи в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды;

- возврат банковских кредитов и уплата процентов по ним, погашение корпоративных займов, страховые платежи и погашение других обязательств, включая выплату дивидендов акционерам;

- финансирование капитальных вложений и прироста оборотных средств;

- финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ;

- вложение в долгосрочные и краткосрочные финансовые активы;

- материальное поощрение работников;

- прочие расходы.

Основными источниками и видами финансовых ресурсов некоммерческих организаций, в зависимости от их организационно-правовой формы и вида деятельности, могут быть:

- средства учредителей (взносы, добровольное перечисление и т.п.);

- средства бюджетов и внебюджетных фондов (ассигнования, гранты, трансферты и т.д.);

- доходы и поступления от предпринимательской деятельности и другой деятельности, приносящей доход (выручка от оказания платных услуг населению, доходы от реализации имущественных прав, амортизационные отчисления, доходы, полученные на финансовом рынке и др.);

- безвозмездные помощь, пожертвования и перечисления юридических и физических лиц, включая средства в рамках благотворительной деятельности;

- прочие финансовые ресурсы.

Финансовые ресурсы некоммерческих организаций используются по следующим направлениям: на финансовое обеспечение основной (уставной) деятельности, включая оплату труда работников, содержание зданий и помещений, приобретение инвентаря и т.п.; на финансирование предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход; налоговые и другие обязательные платежи в бюджет и внебюджетные фонды; прочие расходы.

Финансовые ресурсы домашних хозяйств специфичны в том, что они включают в себя доходы (денежные поступления) и расходы отдельных физических лиц или их совокупности, ведущих индивидуальное или совместное (семейное) хозяйство, и индивидуальных предпринимателей, ведущих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. При этом домашнее хозяйство может по составу объединять и лиц, получающих доходы по линии социального обеспечения (страхования), и наемных работников, получающих заработную плату, и индивидуальных предпринимателей, получающих предпринимательский доход, и иждивенцев, не имеющих собственных доходов, но требующих определенных расходов.

Источниками и видами финансовых ресурсов домашних хозяйств могут быть:

- собственные заработанные в процессе хозяйственной деятельности средства в виде оплаты труда, материальной помощи организаций, доходов от подсобного хозяйства, дохода от продажи имущественных прав, предпринимательского дохода и др.;

- средства, мобилизованные на финансовом рынке в форме банковских кредитов, страховых выплат, доходов, дивидендов и процентов по ценным бумагам и банковским вкладам и т.п.;

- бюджетные и внебюджетные средства, в частности: пенсии, пособия, стипендии, субсидии, налоговые льготы и денежные социальные льготы, в том числе возврат части уплаченного налога на доходы физических лиц по имущественным и социальным налоговым вычетам, денежные компенсации из бюджетной системы и др.;

- прочие расходы.

Расходование финансовых ресурсов домашних хозяйств также отличается многообразием, поэтому необходимо классифицировать расходы по следующим направлениям:

- расходы, связанные с удовлетворением текущих жизненных потребностей человека в пище, одежде, жилищно-коммунальных услугах и т.д.;

- расходы капитального характера, связанные с приобретением (строительством) жилья, подсобных помещений, оборудования, машин и т.д., в том числе для осуществления предпринимательской деятельности;
- расходы на приобретение товаров, сырья, материалов, энергии и т.д. для осуществления предпринимательской деятельности;
- расходы социального и медицинского, культурного, спортивного и подобного характера;
- расходы, связанные с деятельностью на финансовом рынке: уплата процентов по ссудам, возврат кредитов, уплата страховых платежей, покупка ценных бумаг, банковские вклады на депозитные и сберегательные счета и др.;
- прочие расходы.

1.5. Роль финансов в экономической системе

Рыночная экономика и социальная сфера не может функционировать без финансовых ресурсов. Финансы обслуживают процесс расширенного воспроизводства валового общественного продукта, обеспечивая необходимыми денежными средствами все его стадии (производство, обмен, распределение, потребление) и каждого из его участников (органы публичной власти, организации, домашние хозяйства).

Поэтому роль финансов в общественной экономической системе проявляется двояко:

- во-первых, как результат практического использования современных денег – первичных финансовых ресурсов (инструментов);
- во-вторых, как результат практического использования функциональных возможностей категории финансов.

1. Роль финансов в экономической системе как результат практического использования современных денег, принявших модифицированную форму первичных финансовых ресурсов (инструментов), реализуется, прежде всего, через их функции.

В функции масштаба цен деньги выполняют роль всеобщего финансового эквивалента ценности всех качественно разнообразных товарных форм. При этом сами бумажные (металлические) денежные знаки и их современные представители не имеют ценности, но являются её номинальными носителями как финансовые представители (заменители) полноценных денег (золота). Поэтому современные деньги в функции масштаба цен выполняют роль расчетно-оценочного и учетно-финансового инструмента приведения к единому знаменателю меновых пропорций разнообразных по качеству товарных масс, соизмерения затрат и результатов. Практическая реализация данной функции денег осуществляется через цены

на товары, работы и услуги, а также оценку долговых обязательств и сделок с будущими платежами.

Система ценообразования обеспечивает саму возможность товарного обмена путем купли-продажи, обслуживает весь товарный оборот и рынок производных финансовых инструментов внутри страны и в международных отношениях. Свободное ценообразование есть первое и важнейшее условие функционирования товарно-рыночного хозяйства. Цены являются основным финансовым регулятором рынка, спроса и предложения товаров, их производства и потребления. Объективное (под действием рыночных законов) или сознательное (со стороны государства и монополий) изменение цен влечет за собой адекватное изменение спроса и предложения товаров, объемов их производства и потребления. Регулирующие свойства цен, включая ценовую эластичность спроса и предложения, широко используются в государственной и корпоративной финансовой политике.

Деньги в функции масштаба цен неотделимы от денег в функциях финансового средства обращения и финансового средства платежа. Товарное обращение происходит путем купли-продажи за деньги по определенным сложившимся стихийно или сознательно ценам. Современные деньги как финансовые представители (заменители) полноценных денег выполняют роль финансовых средств (инструментов) обращения и финансового платежного средства. В роли последнего деньги могут отрываться от товарного оборота и служить средством различного рода нетоварных платежей (по налогам, процентам, штрафам, иным финансовым обязательствам). Обращение первичных финансовых ресурсов и производных от них финансовых инструментов для производства денежных платежей осуществляется как в наличной, так и безналичной формах. Именно эти ресурсы (средства и инструменты) при выполнении ими названных функций составляет «кровеносную систему» экономики, обеспечивая непрерывность процесса производства, обмена, распределения и потребления ВВП, жизнедеятельность населения и функционирование социальной сферы страны. По-другому, при выполнении современными деньгами функций масштаба цен, финансовых средств обращения и платежа осуществляется финансовое обеспечение всего процесса воспроизводства общественного продукта. Схематично это представлено на рис.1.2.

Однако для полноценного финансового обеспечения социально-экономического развития страны на безопасной и расширенной основе деньги должны выполнять также функцию финансового средства сбережения. В современных условиях сбережения принимают различные финансовые формы накопления. Речь идет о накоплении капитала и финансовых резервов, депозитных сбережениях, вложениях в ценные бумаги и другие инструменты финансового рынка организациями, домашними хозяйствами и органами публичной власти.

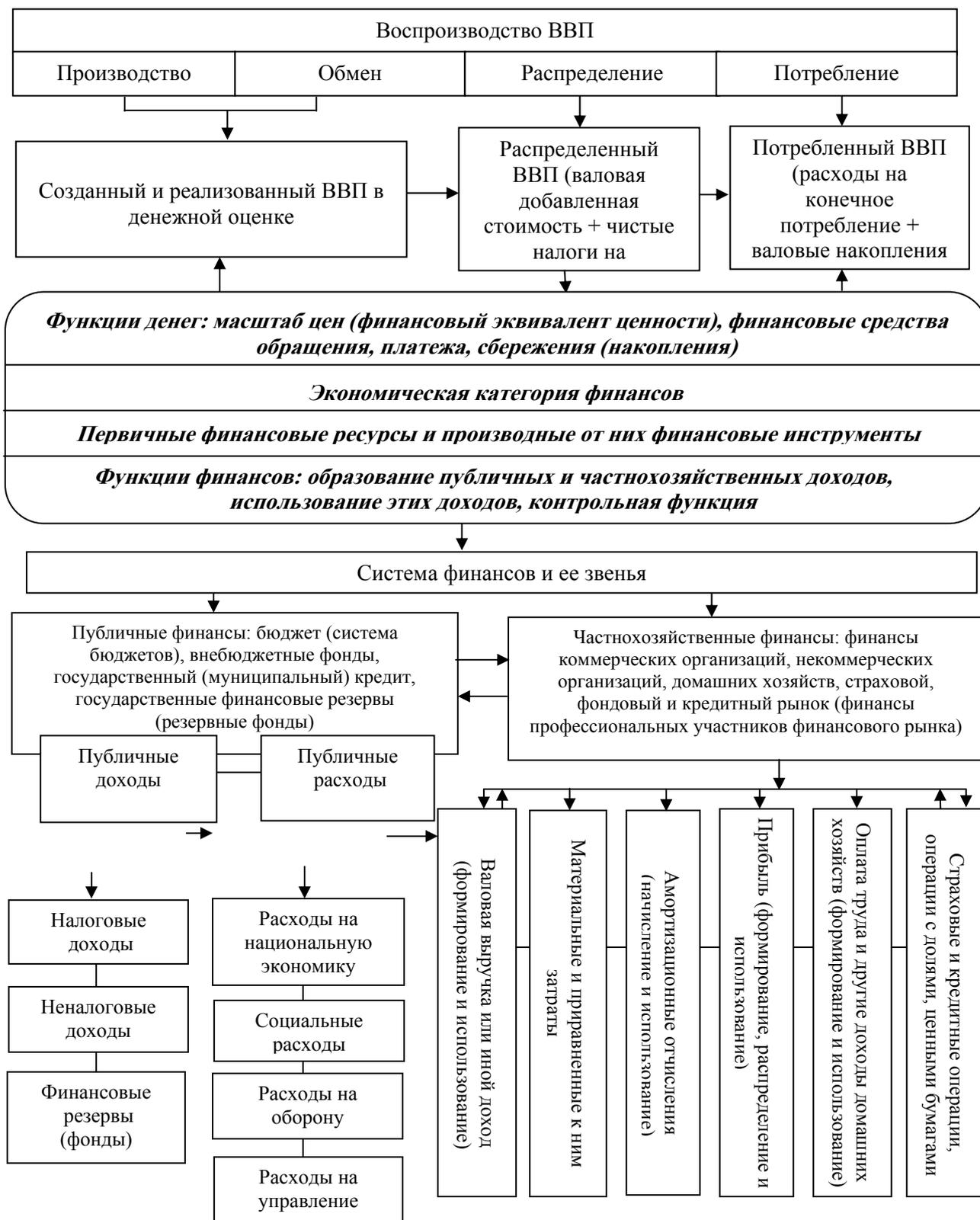


Рис. 1.2. Роль финансов в обеспечении воспроизводства ВВП

От сбережений (накоплений) зависят экономическая стабильность в обществе, темпы инвестиционного, экономического и социального роста, финансовая безопасность организаций и государства, благосостояние населения и т.д.

В связи с модификацией денег в первичные финансовые ресурсы возникла и развивается хроническая инфляция как финансовое явление мировой экономики. Переполнение каналов наличного и безналичного денежного обращения избыточной массой первичных финансовых ресурсов сверх необходимой массы платежных средств для оплаты товаров и обязательств в лучшем случае сопровождается их переводом в производные финансовые инструменты (ценные бумаги, депозиты, другие финансовые обязательства), вовлекаемые в самостоятельный оборот на финансовом рынке, а в худшем случае ведет к росту цен на товары и услуги, но обычно оба процесса происходят одновременно.

Инфляционный характер, заложенный в самой сущности современных денег как первичных финансовых ресурсов (инструментов), широко используется монополиями, олигополиями и государством для извлечения дополнительной прибыли и доходов. Пользуясь монопольным положением в целях проведения популистской политики или подавляющим влиянием на рынке определенных товаров, компании завышают цены, усиливая инфляцию издержек, или затраты, занижая налогооблагаемую прибыль. Это касается не только частных, но и государственных, в том числе смешанных, компаний. Государство использует инфляцию в своих целях путем проведения политики так называемой «управляемой ползучей инфляции» (2-6 % годового роста цен), получая дополнительный эмиссионный доход для финансирования дефицита бюджета.

Государство может заработать и дополнительный инфляционный доход на косвенных налогах, базой для расчета которых является реализация продукции по рыночным ценам. Далее, эти налоги включаются в продажные цены, провоцируя инфляцию спроса и инфляцию издержек. Наибольший эффект для государства инфляционный механизм может дать в странах, где налоговая система основана преимущественно на косвенных налогах. Здесь возникают большие возможности получать не только плановый, но и сверхплановый (нередко, бесконтрольный для общества) инфляционный доход.

Например, в законе о бюджете на очередной год запланирована инфляция (по росту цен) в размере 4 %. Налог на добавленную стоимость (НДС) с учетом плановой инфляции запланирован в сумме 104 млрд. у.е., из них 4 млрд. у.е. составляет плановый инфляционный доход. Названная

сумма НДС в составе общих налоговых доходов распределена по статьям расходов в запланированном в законе о бюджете объеме.

На самом деле, за прошедший год инфляция составила, например 8 % (при этом не факт, что государственная статистика опубликует именно названный, а не запланированный, или чуть более высокий уровень инфляции). Тогда фактические поступления в бюджет НДС, при прочих равных условиях, составляя 108 млрд. у.е., из них 8 млрд. у.е. – общий фактический инфляционный доход, а 4 млрд. у.е. - сверхплановый инфляционный доход, под который не запланированы бюджетные расходы. В зависимости от установленных норм бюджетного права сверхплановые суммы НДС либо автоматически уменьшают дефицит бюджета, либо направляются на финансирование дополнительных бюджетных расходов путем принятия парламентом специального закона в отношении этих расходов или принятия такого решения правительством без его законодательного оформления. Это самый благоприятный для общества сценарий, но не исключены и иные сценарии, выходящие за правовые рамки и отношения, что возможно при существенном значении уровня неучтенной фактической инфляции (не отраженного статистикой роста цен).

«Ползучая» инфляция – это неизбежность, плата современного общества за отказ от денежного золотого стандарта и нарушение объективных законов товарно-денежного хозяйства. В большей степени от инфляции теряют в реальных доходах домашние хозяйства как самостоятельный, но самый экономически незащищенный субъект финансовых отношений, а также малый и средний бизнес. Поэтому борьба с инфляцией является важнейшим элементом государственной финансовой политики.

Однако, следует помнить, что на разных этапах развития инфляционных процессов влияние инфляции на экономику происходит по-разному. Если темпы обесценения денежных законов отстают от темпов роста массы денег в обращении, то увеличивается покупательный спрос на товары, растут производство, товарооборот и потребление, доходы в экономике, налоговые доходы, сбережения и накопления. На этом этапе работает стимулирующий инфляционный эффект, поскольку дополнительная денежная масса поглощается (полностью или частично) сферой обращения и финансовым рынком, удовлетворяя потребности экономики в платежных средствах. Задача правительства не допустить (или хотя бы смягчить) переход инфляции во вторую стадию, когда темпы роста денежной массы начинают отставать от темпов обесценения денежных знаков. Наступает дестимулирующий этап развития инфляционного процесса: расширять производство и товарооборот

становится невыгодно, начинается «бегство от денег» путем превращения накоплений в материальные блага, снижается спрос на покупательные и платежные средства, дезорганизуется финансовый рынок, вследствие сокращения предложения товаров растут цены и происходит ещё большее обесценение денежных знаков¹.

Роль финансов в экономической системе общества проявляется также как результат практического использования функциональных возможностей (функций) данной категории. Наглядно эти взаимосвязи представлены на рис. 1.3.

Финансовое «здоровье» экономики в целом и ее субъектов (организаций, государства и домашних хозяйств) напрямую зависит от степени реализации потенциальных возможностей категории финансов обеспечивать субъектов в полном объеме доходными источниками, получать должный результат от произведенных расходов и контрольных действий. Оценка роли финансов может быть результативной (позитивной) или нерезультативной (негативной).

В целом роль финансов будет результативной (позитивной), если на практике использованы все функциональные возможности категории финансов на основе обеспечения финансового равновесия экономики и ее субъектов, т.е. сбалансированности всех функций финансов: образования публичных и частнохозяйственных доходов, использования этих доходов и контрольной функции. Финансовое равновесие предполагает, в первую очередь, доходно-расходную сбалансированность экономики целом и ее субъектов, поддерживаемую контрольно-регулирующими действиями и мерами. Оценка роли финансов может быть нерезультативной (негативной), если их система оказывается не в состоянии обеспечить экономику и ее субъектов необходимыми доходными источниками, если расходование средств осуществляется неэффективно (не давая должной отдачи), а управляющая и контролирующая системы не в состоянии обеспечить доходно-расходную сбалансированность, необходимые темпы роста, рентабельность и эффективность рыночной экономики, развитие социальной сферы.

¹ Финансы, денежное обращение и кредит: Учебник / М.В. Романовский и др.; Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – М.: Юрайт-М, 2001. – С.23.

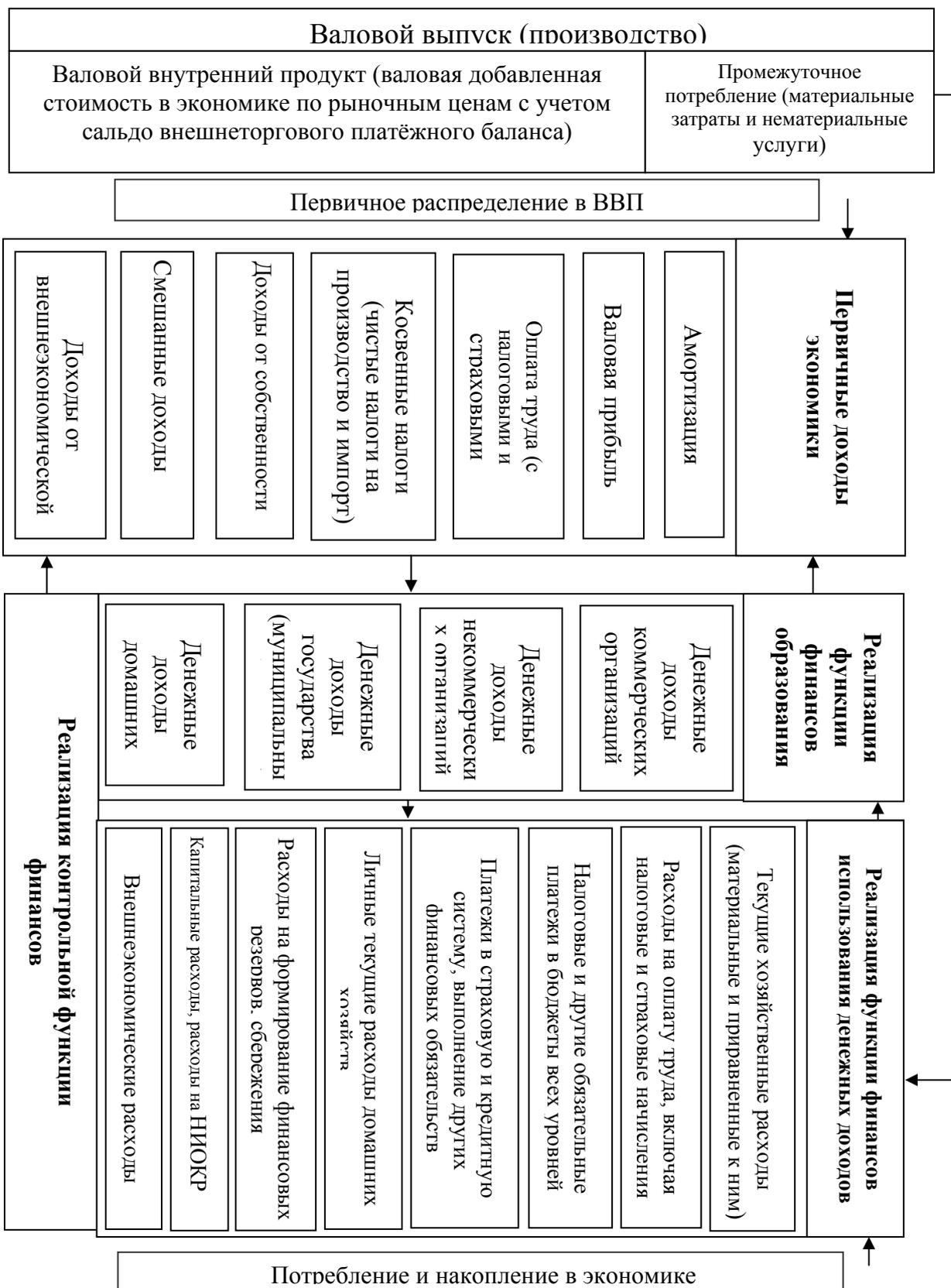


Рис. 1.3. Роль финансов как результат практической реализации их функций

Для оценки роли финансов могут быть использованы различные макроэкономические, отраслевые и субъектные показатели, характеризующие объемы и темпы экономического и социального роста, структуру ВВП, его элементов и аналогичных показателей в разрезе отраслей и организаций, обеспеченность доходами, эффективность расходов (текущих и капитальных), финансовое состояние и платежеспособность и др. Если по результатам оценки будут выявлены негативные моменты, то органы публичной власти и менеджмент организаций должны внести соответствующие коррективы в свои концепции (или отдельные элементы) государственной (муниципальной) и корпоративной финансовой политики.

Роль финансов в ее многогранном проявлении находит отражение в Системе национальных счетов, рекомендованных ООН. Счет валового выпуска (ВВ) характеризует участие финансов в производстве общественного продукта, в результате которого происходит выделение из состава ВВ прошлой стоимости или промежуточного потребления (ПП) в виде материальных затрат и нематериальных услуг и валовой добавленной (новой) стоимости (ВДС). Оценка последней по рыночным ценам или разница между ВВ и ПП дает значение валового внутреннего продукта (ВВП), валовую часть которого составляет амортизация. Под воздействием финансов в результате первичного распределения ВВП распадается на первичные доходы экономики: амортизацию, валовую прибыль, доходы от собственности и другие смешанные доходы, оплату труда, чистые (без дотаций) налоги производство и импорт (косвенные налоги), валовые накопления и чистый экспорт, составляя сумму потребленного ВВП¹. Дальнейшее свое участие финансы проявляют при формировании и распределении чистого внутреннего (национального) продукта (ЧВП), который представляет собой сумму названных выше первичных доходов без амортизации (ВВП - А), а также при формировании и распределении национального дохода (НД) и личного дохода (ЛД).

Проведем на примере США и России сравнительный анализ структуры названных показателей (счетов), представленный в таблицах 1.8-1.10. В распределении НД и ЛД отражаются процессы образования и использования вторичных доходов субъектов экономики в результате перераспределения первичных доходов экономики.

Доля в ЧН(В)П косвенных налогов (налогов на производство и импорт) в России в 2,2 раза превышает значение аналогичного показателя в США, а удельный вес НД почти на 11 % ниже, что свидетельствует о значительно более высоком инфляционном давлении косвенных налогов,

¹ В большинстве других (кроме России) стран используется показатель (счет) валового национального продукта (ВНП), не учитывающий сальдо экспортно-импортных операций.

являющихся государственной надбавкой к ценам производителей, на экономику России и более низкой результативности реализации финансами функции образования денежных доходов (в части организаций и домашних хозяйств).

Таблица 1.8

Формирование национального дохода, %

№ п/п	Показатели	США	Россия
1.	Чистый национальный (внутренний) продукт	100,0	100,0
2.	Налоги на производство и импорт	9,0	19,7
3.	Национальный доход (стр. 1- стр.2)	91,0	80,3

Личный (полученный) доход формируется в результате перераспределения национального (заработанного) дохода через социальные налоги и страховые взносы в государственные и негосударственные социальные фонды (пенсионные, социального и медицинского страхования) с учетом трансфертов, получаемых домашними хозяйствами из этих фондов, а также через механизм налогообложения прибыли организаций (табл. 1.8).

Таблица 1.9

Формирование личного (полученного) дохода, %

№ п/п	Показатели	США	Россия
1.	Национальный (заработанный) доход	100,0	100,0
2.	Социальные налоги и страховые взносы в социальные фонды	11,2	17,7
3.	Налог на прибыль организаций	3,7	5,7
4.	Нераспределенная прибыль корпораций	2,0	4,7
5.	Трансфертные платежи из социальных фондов	19,4	19,5
6.	Личный (полученный) доход (стр.1 – стр.2 – стр. 4 + стр.5)	102,5	91,4

Сравнительный анализ табл. 1.9. позволяет сделать следующие выводы. В отличие от России, американский финансовый механизм нацелен на рост личных доходов, которые на 2,5% больше базового национального дохода за счет более низкой суммарной доли социальных налогов (страховых взносов), налогов на прибыль и нераспределенной в виде дивидендов прибыли по сравнению с долей в НД социальных трансфертов. При этом и в России, и в США удельный вес последних практически одинаковый, а доля налогов на прибыль и нераспределенной

прибыли выше в России соответственно в 1,5 и 2,3 раза, поэтому личный (полученный) доход в России составил всего 91,4 % к НДС. Все это говорит о более низкой оплате труда и эффективности российских финансовых механизмов социальной защиты населения и распределения прибыли предприятий, а также о недостаточной развитости финансового рынка.

Дальнейшее распределение личного дохода через систему индивидуальных (личных) налогов приводит к формированию дохода, остающегося в распоряжении домашних хозяйств (табл. 1.10), которые направляют его на личное потребление и сбережения.

Таблица 1.10

Формирование личного дохода, остающегося в распоряжении домашних хозяйств, %

№ п/п	Показатели	США	Россия
1.	Личный (заработанный) доход	100,0	100,0
2.	Индивидуальные (личные) налоги	14,5	6,1
3.	Доход после уплаты налогов (стр. 1 – стр. 2)	84,5	93,9

Из табл. 3 видно, что давление прямых личных налогов на доходы домашних хозяйств в России почти в 2,5 раза ниже, чем в США. В большинстве рыночно развитых стран финансовая политика перераспределения личных доходов позволила сформировать преобладающий в структуре домашних хозяйств средний класс с достаточно высокими индивидуальными доходами и уровнем социальной защиты.

Следует отметить, что около 40 % российских организаций являются еще убыточными или малорентабельными, изношенность основных фондов в ряде отраслей составляет 60 %. Это обязывает правительство и руководство предприятий к принятию мер по дальнейшему оздоровлению финансов, на основе проведения модернизации.

Глава 2. Денежная система как элемент системы Финансов

2.1. Содержание и организация денежного обращения

Основу денежного обращения составляет свойство подвижности денег, являющееся важнейшим проявлением их сущности.

Современные деньги являются финансовыми заменителями (представителями) денег, или первичными финансовыми ресурсами (инструментами) и производными от них финансовыми инструментами. Современные деньги, не обеспеченные золотом, - это символические знаки заменителей полноценных денег, установленные государством и принимаемые населением в качестве денег, т.е. в качестве (в функциях) законных финансовых средств обращения, платежа и оценки товаров, движение которых лежит в основе всей системы финансовых отношений на уровне государства (муниципальных образований), организаций и домашних хозяйств.

На каждый данный момент деньги одновременно находятся во всех своих функциях. В процессе их выполнения денежные знаки становятся динамичными, начинают «работать» в качестве денег, принимая форму первичных и производных финансовых ресурсов и инструментов. При этом первостепенное значение имеют свойство обращаемости денег, поскольку оно является первичным условием для выполнения деньгами всех прочих функций. На практике функция денег как финансового средства обращения реализуется в понятии «денежное обращение».

Денежное обращение – это движение денежной массы в наличной и безналичной формах, обслуживающее реализацию товаров (работ, услуг), нетоварные платежи и расчеты в экономике. Состояние денежного обращения является своеобразным барометром состояния экономики страны. На состояние денежного обращения оказывают влияние такие факторы, как темпы экономического роста, уровень развития рынка и рыночной инфраструктуры (в том числе финансового рынка), состояние банковской системы и фондового рынка и др.

Состояние денежного обращения зависит, в первую очередь и в конечном счете, от соотношения между денежной и товарной массами. Однако объем совокупного денежного оборота всегда значительно превышает сумму цен товаров (услуг, работ), реализуемых хозяйствующими субъектами. Это обусловлено тем, что функционирование денег не ограничивается товарными финансовыми операциями – куплей-продажей товаров (работ, услуг). Деньги используются также для осуществления нетоварных финансовых операций

– выплаты заработной платы и премий работникам, дивидендов и процентов, пенсий, пособий и стипендий, уплаты налогов и других обязательных платежей, а также для других расчетов, непосредственно не связанных с движением товарной массы (на фондовом, кредитном, страховом рынках). Все названные финансовые товарные и нетоварные расчеты между организациями производственного и финансового секторов, домашними хозяйствами и государством формируют денежное обращение.

Как видно из определения денежного обращения, основу последнего составляет денежная масса – вся совокупность покупательных и платежных средств в экономике страны. Одновременно денежная масса является важнейшим количественным показателем денежного обращения. Денежная масса в обращении неоднородна и состоит из различных элементов, получивших название денежных агрегатов. Денежная масса, находящаяся в обороте страны, составляет совокупное предложение денег в конкретных формах денежных агрегатов, которое зависит от совокупного спроса на них со стороны организаций, учреждений, домашних хозяйств и органов публичной власти. Необходимость агрегирования денежной массы обусловлена тем, что разнообразные покупательные и платежные средства обладают различной степенью ликвидности – возможностью немедленно выполнить функции финансовых средств обращения и платежа. В этой связи, а также с целью организации государством денежного обращения в мировой практике обычно выделяют следующие денежные агрегаты: M_0 , M_1 , M_2 , M_3 , M_4 и L (содержание этих агрегатов см. §1.2).

Основным параметром оценки денежной массы в обращении выступает денежный агрегат M_2 .

Определение и поддержание необходимой структуры агрегатных элементов денежной массы являются важным направлением организации и регулирования денежного обращения. Это позволяет учесть степень давления каждого из денежных агрегатов на формирование совокупного спроса в экономике и цен на товары (работы, услуги). В этих же целях денежную массу обычно подразделяют на активную и пассивную её части. К первой относят наличные и безналичные расчеты в экономике, а ко второй – квазиденьги (вторую составляющую агрегата M_2), поскольку они выступают в роли потенциала для увеличения активной денежной массы. Важным показателем рациональности структуры денежной массы является доля агрегата M_0 в общем ее объеме. В России она колеблется в последние годы на уровне 30-33% по отношению к M_2 . В других развитых странах этот показатель значительно ниже, что обусловлено более высоким уровнем развития их банковско-кредитных систем и расчетов, низким уровнем коррупции и «теневой» экономики.

Организация денежного обращения и управление им непосредственно связано с понятием денежного оборота. Это – совокупный оборот денежной массы, совершающей свое движение в экономической системе за определенный промежуток времени. Объем денежного оборота (O_d) зависит от объема денежной массы (M_d – сумма денежных агрегатов) и скорости обращения денег (K_o – количество их оборотов за год), то есть: $O_d = M_d * K_o$.

Денежный оборот опосредует все стадии (производство, обмен, распределение и потребление) воспроизводства общественного продукта и напрямую зависит от последнего. Эта зависимость отражена в известном уравнении Фишера:

$$M_d * K_o = C_y * P_n,$$

где: C_y – средневзвешенный уровень цен произведенной и реализованной готовой продукции (выражается относительно базового показателя, равного 1); P_n – объем национального продукта.

Из этого уравнения выводится и упрощенная формула массы (количества) денег в обращении: она прямо пропорциональна уровню цен и объему общественного продукта и обратно пропорциональна скорости оборота денег ($M_d = C_y * P_n / K_o$), которую при сравнении с показателем M_d , исчисленным по сумме денежных агрегатов, можно использовать для целей планирования и регулирования денежного обращения.

Иногда под денежным оборотом понимают время, за которое деньги в полном объеме возвращаются к их владельцу, выпустившему деньги в обращение¹. Однако такое понимание денежного оборота скорее всего характеризует не экономическое содержание этого понятия, а еще один (в дополнение к K_o – количеству оборотов денег) качественный показатель состояния и эффективности денежного обращения – показатель оборачиваемости денег в днях, который используется при управлении денежным оборотом страны.

Денежный оборот – это оборот (движение) финансовых ресурсов в экономике, то есть финансовых ресурсов органов публичной власти, организаций и домашних хозяйств. Обращаемые в экономике деньги в виде любых денежных агрегатов, платежных и расчетных средств являются собственностью каких-либо экономических субъектов и выступают в форме их финансовых ресурсов, доходов и расходов.

Денежный оборот организуется государством на основе следующих основных принципов:²

- юридические лица обязаны хранить все имеющиеся у них деньги на счетах в банках;

¹ Финансы и кредит: Учеб. /Под ред. П.В. Шичкина.- Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2000.С.13.

² См. там же, С.14.

- хранение наличных денег юридическими лицами в кассе и расчеты между ними за наличные деньги регламентируются и нормируются;
- денежные расчеты между юридическими лицами производятся путем безналичных перечислений или зачета взаимных требований;
- банки обязаны осуществлять контроль расчетных операций;
- при расчетах используются документы только установленной формы.

В зависимости от видов обращаемых денег и способа их движения различают наличный и безналичный денежный обороты. Они тесно связаны между собой, переходят из одного вида и способа оборота денег в другой.

Налично-денежный оборот возникает в случаях, когда платежи и расчеты производятся с использованием наличных денег путем непосредственной передачи денежных знаков взамен предоставляемого товара (работ, услуг) и по нетоварным операциям (платежам и расчетам). Наличный денежный оборот связан преимущественно с формированием и использованием денежных доходов домашних хозяйств: с оплатой труда, выплатой и получением пенсий, пособий и стипендий, с выдачей и получением отдельных видов кредитов и займов (ссуд), покупкой товаров, работ и услуг в сети розничной торговли, общественного питания, сфере ЖКХ, бытовых услуг и т.д., с уплатой налогов, страховых взносов и других обязательных платежей в финансовую систему, с прочей жизнедеятельностью и хозяйственной деятельностью населения и индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица.

Между организациями (юридическими лицами), между ними и государственными (муниципальными) властными структурами легальный налично-денежный оборот незначителен, так как он нормирован и здесь преобладают безналичные формы расчетов и платежей. Это обусловлено не только удобством и экономичностью последних, но и задачами финансового контроля денежного оборота.

Важной задачей организации государством наличного денежного оборота является обеспечение его устойчивости и экономичности. С этой целью Банк России и его территориальные подразделения организуют через свои расчетно-кассовые центры выпуск в обращение и изъятие из обращения денежной наличности. Все наличные денежные ресурсы распределяются между резервными фондами и оборотными кассами. Деньги, находящиеся в резервных фондах, считаются не выпущенными в обращение, их использование осуществляется лишь с разрешения и по правилам, установленным Банком России. Деньги, находящиеся в оборотных кассах, считаются деньгами в обращении, их выпуск в оборот не требует дополнительных разрешений Банка России. Денежные ресурсы

оборотных касс расчетно-кассовых центров направляются в операционные кассы коммерческих банков, из которых выдаются наличные деньги своим клиентам. Регулирование денежной наличности в пределах расчетно-кассовых центров осуществляется на основе календарей выдачи средств на заработную плату и другие расходы. С их помощью планируются и контролируются потоки наличности, устраняются встречные потоки наличных денег, перераспределяются выпущенные в обращение денежные ресурсы между расчетно-кассовыми центрами.

Организация государством налично-денежного оборота строится на установлении ряда ограничений и требований для юридических лиц: установление лимита наличных денег в кассе организаций с учетом особенностей их функционирования, а также порядка и сроков сдачи наличных денег сверх установленного лимита в коммерческих банках; ограничение наличных расчетов между юридическими лицами 60 тыс. руб. в день; получение наличных денег только в обслуживающих организации банках.

Высокая доля налично-денежного оборота в общем денежном обороте России (более 20%) свидетельствует о недостаточном уровне развития денежно-кредитной и банковской систем. Наличный оборот обычно превалирует в сферах розничной и мелкооптовой торговли, общественного питания и услуг населению, а также в «теневом» секторе экономики, в коррупционных сделках и при использовании юридическими лицами различных схем уклонения от уплаты налогов. Количество и значение наличных денег возрастает в кризисных ситуациях и в условиях отсутствия экономической нестабильности. К примеру, доля наличной денежной массы и наличных расчетов в общем их объеме в России после кризиса 1998 года возросла с 33% в 1997г. до 41% 1999г.

Безналичный денежный оборот составляет основу общего денежного оборота развитых стран. Он предполагает осуществление денежных расчетов и платежей без непосредственного перемещения наличных денег, путем безналичных денежных перечислений (записей) по банковским счетам участников платежно-расчетных операций или путем взаимных зачетов требований. Безналичный оборот денег возникает между всеми экономическими субъектами, но в большей степени между юридическими лицами, между организациями и органами государственного (муниципального) управления, и при обязательном участии банков.

По сравнению с наличным оборотом, безналичный денежный оборот обладает рядом неоспоримых преимуществ: удобство для участников расчетов; эффективность для денежного обращения (деньги не выходят из сферы обращения и постоянно находятся в движении, что ускоряет оборачиваемость денежной массы), экономия наличности и уменьшение

затрат на ее хранение, эмиссию и изъятие из обращения; подконтрольность расчетов и платежей со стороны банков и государства. Поэтому одним из приоритетных направлений развития денежной системы является расширение сферы и доли безналичного оборота денег в расчетах и платежах домашних хозяйств.

Безналичный денежный оборот легко переходит в наличный, и наоборот. Организации выплачивают заработную плату и осуществляют другие платежи наличными деньгами за счет средств, находящихся на их расчетном счете в банке, а полученные организациями наличные поступления могут использоваться для безналичных расчетов с поставщиками и т.д. Безналичный денежный оборот реализуется через безналичные расчеты. В свою очередь, безналичные расчеты строятся на ряде принципов:¹

1. Проведение безналичных расчетов через банковские счета, то есть обязательное участие в расчетах банков, которые обслуживают расчетные (текущие) счета юридических лиц.

2. Предоставление участникам расчетов права выбора форм безналичных расчетов, которые устанавливаются действующим законодательством.

3. Проведение безналичных расчетов с согласия (акцепта) плательщика. Такое право последнего дает возможность ему проконтролировать выполнение контрагентом взятых им обязательств. В то же время, законодательством предусмотрены случаи беспорядочного списания средств со счетов плательщиков: безакцептное списание средств за коммунальные услуги, на основании исполнительных листов, выданных судом, и др.

4. При недостаточности средств на расчетном счете их списание осуществляется в законодательно установленной очередности. В первую очередь удовлетворяются требования о возмещении вреда жизни и здоровью; во вторую очередь производится списание средств для расчетов по выплате выходных пособий и оплаты труда на основании исполнительных документов; в третью очередь – для расчетов по оплате труда на основании платежных документов, по отчислениям в государственные внебюджетные фонды; в четвертую очередь – для расчетов по платежам в бюджет и другим платежам в государственные внебюджетные фонды; в пятую очередь – для расчетов по другим денежным требованиям на основании исполнительных документов; в шестую очередь – для всех прочих расчетов по платежным документам в порядке календарной очередности. Если средств на расчетном счете организации достаточно, то расчеты производятся (средства со счетов

¹ Финансы и кредит/Под ред. П.В. Шичкина. - Саранск, 2000.-С.16-17.

списываются банком) в порядке поступления распоряжений клиента и других документов на списание.

5. Осуществление безналичных расчетов при постоянном контроле правильности их проведения и соблюдения установленных правил поведения их участников. За нарушение платежно-расчетной дисциплины законодательством предусмотрены финансовые санкции в виде штрафов и пени.

Безналичные расчеты осуществляются в следующих формах: платежными поручениями, платежными требованиями – поручениями, чеками, аккредитивами. Выбор формы расчетов зависит от местонахождения участников, особенностей товарной и нетоварной операции. Платежное поручение – это расчетный документ, представляющий собой поручение плательщика своему банку о перечислении денег со своего расчетного счета на счет покупателя. Эта самая распространенная форма расчетов по товарным операциям, поскольку она позволяет предварительно проконтролировать покупателем условия выполнения поставщиком условий договора. Платежное требование - поручение – это требование поставщика к покупателю (плательщику) оплатить стоимость поставленных товаров (работ, услуг) на основании направленных в банк плательщика расчетных и отгрузочных документов, а также поручение плательщика о списании денег со своего счета, после акцепта им расчетных и отгрузочных документов. Расчеты чеками представляют собой расчеты на основе письменного распоряжения плательщика своему банку уплатить держателю чека определенную сумму денег. Расчеты чеками гарантируют немедленное зачисление банком плательщика указанной суммы на счет получателя денег, так как они заранее задепонированы на отдельном счете плательщика. Такое депонирование на определенную сумму применяется обычно при расчетах на основе лимитированных чековых книжек. Нелимитированные чековые книжки выдаются банком лишь наиболее проверенным на надежность клиентам. При расчетах чеками обеспечиваются гарантии платежа, ускоряется документооборот при возможности предварительного контроля со стороны плательщика. Однако при депонировании средств происходит отвлечение их из оборота плательщика. Эти достоинства и недостатки имеют место и при расчетах аккредитивами. Их суть состоит в том, что плательщик дает поручение своему банку осуществить за счет заранее задепонированных средств оплату поступившей продукции на условиях, предусмотренных плательщиком в заявлении на открытие аккредитива. Получив извещение об открытии аккредитива, поставщик отгружает продукцию покупателю и направляет в исполняющий банк необходимые документы, которые банк проверяет на предмет выполнения условий

аккредитива, и по результатам проверки производит (не производит) платежи. Аккредитивы могут быть разных видов: покрытые (депонированные) и покрытые (гарантированные), отзывные и безотзывные.

Все участники расчетов, включая банки, несут ответственность за невыполнение взятых на себя обязательств в соответствии с действующим законодательством и заключенными договорами между банками и клиентами.

2.2. Сущность современной инфляции и способы стабилизации денежного обращения

Инфляция в современной экономике принимает хронические формы, поражает не только обращение денег, но и препятствует нормальному выполнению деньгами всех прочих функций. Обычно под инфляцией понимается обесценение обращающихся денег, переполнение каналов денежного обращения обесцененными деньгами, вызывающее рост цен, снижение покупательной способности денежной единицы и реальных доходов субъектов экономики. Считается, что инфляционные процессы обусловлены неоправданным увеличением денежной массы в обращении – инфляцией спроса (преимущественно со стороны государства), а также естественным ростом издержек производства в современной экономике – инфляцией издержек.

Инфляция зародилась с появлением в обращении бумажных денег. Однако до крушения золотого стандарта она носила эпизодический характер, а после него постепенно превратилась в хроническую. Основной, наиболее глубокой причиной перерастания инфляции в хроническую стадию является модификация денег в первичные финансовые ресурсы (инструменты). Современная экономика уже не мыслится без инфляционных процессов. Сформировался даже особый вид финансовой политики и тип инфляции – управляемая инфляция, то есть поддержание роста цен на уровне 2-4% в год (иногда нормальной считается инфляция в размере до 6%).

При правильной в целом характеристике инфляции, приведенной выше, требует уточнения понятие «обесценение денег». Оно присуще деньгам времен золотого стандарта, когда их обесценение сопровождалось уменьшением золотого содержания денежной единицы или количества золота, на которое можно было ее поменять. Современные деньги не имеют своей ценности. «Ценность» таких денег заключается в установленной государством и скорректированной финансовым рынком покупательной и сберегательной способности денежной единицы, т.е. в

возможности приобрести на нее определенное количество товаров, произвести платежи по нетоварным операциям и застраховать ее владельца на будущее. Поэтому при инфляции обесцениваются не деньги, а покупательная и сберегательная способность их финансовых заменителей – обязательств государства и банков, назначенных функционировать в качестве денег. Соответственно, обеспечению подлежат и доходы экономических субъектов. Таким образом, современная инфляция – это финансовое явление. Поэтому «обесценение» современных денег проявляется в росте цен по отношению к росту доходов и в устойчивом снижении курса национальной денежной единицы по отношению к ведущим валютам других стран, что приводит к снижению покупательной и сберегательной способности денежных агрегатов.

Рост цен является одним из признаков инфляции и основным показателем оценки её уровня. Однако не всякий рост цен и не всякое увеличение денежной массы в обращении могут вызвать инфляцию. Последнюю, как финансовое явление, характеризуют такие темпы роста цен, которые превышают темпы роста доходов в экономике. То есть, инфляционную нагрузку несет в себе лишь превышение темпов роста цен над темпами роста доходов в экономике за определенный период времени (обычно год). Это положение важно при формировании государственной финансовой и доходной политики, учитывающей, что не всякое повышение доходов, в том числе населения, обязательно должно привести к усилению инфляционных процессов, особенно если повышение доходов противостоит адекватное предложение товаров и инструментов (услуг) финансового рынка. Соответственно, постепенное, длительное во времени снижение покупательной способности денежной единицы (еще один признак инфляции) имеет негативное экономическое значение только при условии длительного, устойчивого роста цен в части, вызывающей инфляцию. Рост цен, не превышающий рост доходов, не приводит к инфляции, к снижению реальных доходов хозяйствующих субъектов и уровня жизни населения.

Наиболее серьезные причины инфляции кроются не в обращении, а в производстве, в диспропорциях воспроизводственного процесса. Рост же цен, снижение покупательной способности денежной единицы и другие признаки выступают индикатором намечающегося или уже происшедшего ускорения инфляционных процессов. Задача государственной финансовой политики – предупреждение и устранение причин, неуправляемого роста, а не возможных внешних следствий инфляции. В современной России основными причинами высокого по сравнению с другими развитыми странами уровня инфляции (в 2006-2008 гг. – около 11% в год) являются:

-высокая степень монополизации рынка товаров, работ и услуг;

-ценовая политика естественных монополий, производящих базовые товары и услуги;

-просчеты государственной политики, неэффективность использования государственных финансовых ресурсов;

-стабильно высокий уровень мировых цен на углеводородное сырье, приводящий к формированию значительных рентных доходов, в том числе неучтенных; рост мировых цен на базовые продовольственные товары;

-запредельная доля «теневой» экономики (30-40% к ВВП), а значит, «теневых» и иных неучтенных доходов, которые давят на рынок и затрудняют управление денежным оборотом.

Как уже отмечалось, возникновение и развитие современных инфляционных процессов вызывается инфляцией спроса и инфляцией издержек.

Инфляция спроса характеризует ситуацию, когда избыточная денежная масса в сфере обращения длительное время не находит на рынке адекватного предложения товаров и услуг. Такая ситуация в конкурентной экономике с развитым финансовым рынком обычно обеспечивает повышение уровня занятости, поскольку высокие цены стимулируют полную загрузку производственных мощностей, рост доходов и расширение продаж. Повышенный спрос на денежную массу чаще всего исходит: во-первых, от населения и наемных работников, требующих финансовой поддержки со стороны государства и повышения заработной платы (в развитых странах активное участие в последнем принимают профессиональные союзы); во-вторых от государства в виде роста государственных расходов (наиболее негативное влияние на денежное обращение играет необоснованный спрос на расходы, не приносящие прямого экономического и социального эффекта); в-третьих, от монополий и олигополий, которые в погоне за сверхдоходами необоснованно и существенно завышают цены. Рост государственных расходов – общая тенденция развития современного общества (закономерность этого процесса доказал еще А. Вагнер в конце XIX в.). Не всякий рост этих расходов вызывает инфляцию. Если за государственными расходами стоит адекватный объем реальных общественных благ, несущих в себе определенный экономический и социальный эффект, то инфляционное давление таких дополнительных расходов сводится до минимума. Наибольший инфляционный резонанс оказывает увеличение военных расходов, не связанных с ростом производства, социальных расходов, порождающих иждивенчество получателей, казнокрадство, нерезультативное, неэффективное и нецелевое расходование бюджетных средств.

Инфляция издержек обусловлена производственными факторами: ростом издержек и цен в связи с объективным удорожанием природного сырья, топлива и энергии, монополистическим сговором производителей ресурсов, удорожанием рабочей силы, неполной разгрузкой производственных мощностей и т.п. Рост издержек на единицу продукции – это мировая тенденция, которая приводит к уменьшению прибыли на единицу продукции, что, в свою очередь, приводит к сокращению предложения и росту цен. Последний вызывает сокращение потребления, а за ним – производства, новый рост цен и т.д. При этом почему-то обычно забывают о другой, противодействующей тенденции – росте производительности труда в связи с внедрением новой техники и технологий, инновацией в области производства и управления, что приводит к удешевлению себестоимости единицы продукции. Кроме того, государство в состоянии устранить или уменьшить влияние ряда факторов, вызывающих инфляцию издержек, но отдельные объективные её причины полностью устранить государству не под силу (удорожание природных ресурсов их продуктов и переработки, стремление работников к повышению своего уровня жизни и др.). Поэтому в дополненных мерах антиинфляционного государственного регулирования инфляции издержек может быть рост производительности труда.

Важным фактором ускорения современных инфляционных процессов выступает механизм адаптивных инфляционных ожиданий. Суть его состоит в том, что субъекты рынка, учитывая ожидаемое повышение цен на основе анализа ценовых тенденций, принимают действия, усиливающие эту тенденцию. Потребители, ожидая грядущее повышение цен, покупают больше товаров, сокращая сбережения и нагнетая спрос, провоцируют рост цен. Продавцы же, рассчитывая на повышение цен, стараются придержать товар, сокращая предложение и также провоцируя рост цен. Этот механизм имеет финансовую природу. Трудно представить его действие в условиях, например, золотомонетного обращения.

В зависимости от темпов роста цен различают следующие типы инфляции:

- управляемую ползучую инфляцию (рост цен составляет 2-4% в год);
- управляемую умеренную инфляцию (5-10% в год);
- умеренную инфляцию (11-20% в год);
- галопирующую инфляцию (более 20% до 200% в год);
- гиперинфляцию (более 200% в год или более 50% в месяц).

Наиболее предпочтительный тип инфляции – управляемая ползучая инфляция, имеющая место в большинстве рыночно развитых стран. Наоборот, гиперинфляция - крайне редкое, катастрофическое явление, которое считается необратимым; она приводит к полному краху денежной

системы и разрушению всей системы финансов страны. Управляемая умеренная инфляция также имеет место и используется в некоторых странах при проведении государственной политики стимулирования экономического роста, но она таит в себе опасность перерасти в другие, неуправляемые и более разрушительные для экономики и социальной сферы уровни инфляции, с которыми бороться значительно сложнее.

Инфляция, особенно её неуправляемые типы, оказывает негативное влияние на социально-экономическое развитие общества. Последствиями инфляции могут быть: перераспределение доходов в пользу государства и отдельных групп лиц, снижение уровня жизни (реальных доходов) большинства населения страны, ненадлежащее выполнение деньгами своих функций, в том числе вытеснение национальной денежной единицы иностранной валютой, а денежных расчетов – товарообменными (бартерными) сделками; сужение сферы финансово-кредитных отношений и «бегство» капитала за рубеж, образование и увеличение отрицательного сальдо платежного баланса страны и другие негативы. Поэтому государство должно принимать меры для устранения названных последствий инфляции с целью стабилизации денежного обращения. В этой связи обычно выделяют две группы мер государственного регулирования денежной системы: денежная реформа и антиинфляционная политика.

Денежная реформа – это радикальное полное или частичное преобразование денежной системы страны. В мировой практике применяются следующие разновидности денежных реформ:

- нуллификация - аннулирование прежней денежной единицы, которая в силу инфляции уже не в состоянии выполнять свои функции, и введения новой денежной единицы;
- ревальвация – повышение курса национальной денежной единицы по отношению к ведущим валютам других стран;
- девальвация – снижение курса национальной денежной единицы по отношению к ведущим валютам других стран;
- деноминация – укрепление масштаба цен путем зачеркивания «нулей».

Проведение денежной реформы – дорогостоящая процедура, поэтому для нее необходимы веские основания и острая необходимость. Содержание денежной реформы и порядок её реализации зависят от состояния денежного обращения, характера (типа) инфляции и возможности укрепления денежного обращения.

Антиинфляционная политика проводится в периоды, когда отсутствуют предпосылки для проведения денежной реформы. Названная политика представляет собой совокупность антиинфляционных мер по

государственному регулированию денежного обращения с целью снижения негативных инфляционных последствий. Мировой практике известны следующие виды антиинфляционной политики:

- дефляционная политика;
- политика доходов;
- политика стимулирования производства;
- политика индексаций;
- политика таргетирования, в т.ч. инфляционного.

Дефляционная политика связана с деятельностью государства по ограничению спроса и предложения денежной массы через денежно-кредитный, бюджетно-расходный и налоговый механизмы. Её направлениями являются: уменьшение денежной массы в обращении, повышение ставки рефинансирования центрального банка (учетной ставки процента), снижение государственных расходов, ужесточение режима налогообложения (увеличение налогового бремени) и т.д. Практика показала, что такая антиинфляционная политика приводит к замедлению темпов экономического роста, к безработице и даже к кризисным ситуациям. Поэтому многие страны отказались от проведения дефляционной политики, используя лишь отдельные ее элементы.

Государственная политика доходов как разновидность антиинфляционной политики предполагает установление одновременного контроля над ценами и оплатой труда путем их замораживания или определения предельных параметров их роста. Такая политика проводилась в свое время во многих странах, но сейчас её стараются не применять, или используется более мягкие формы. Это связано с тем, что политика доходов нередко приводит к возникновению товарного дефицита, спаду производства, снижению уровня жизни населения и к социальным конфликтам.

Политика стимулирования производства и сбережений состоит в проведении мероприятий по налоговому стимулированию роста производства и сбережений на основе политики низких налогов (снижение налоговых ставок, расширение налоговых льгот и т.д.). Здесь важно четко определить приоритеты, объекты, субъекты, эффективные формы, инструменты и методы налогового стимулирования, найти оптимальные налоговые параметры. В противном случае эта политика может привести лишь к перераспределению доходов от государства к бизнесу и населению, не достигнув поставленных целей.

Политика индексации строится на компенсации инфляционных потерь экономических субъектов путем индексации их доходов. Такая политика широко используется в современной России. Индексации подлежат пенсии, пособия, стипендии, оплата труда работников

бюджетной сферы. Недостатком этой политики является то, что, как правило, уровень индексации не возмещает в полном объеме всех потерь доходов, так как отстает от роста цен, особенно потребительских.

Политика таргетирования – это политика, основанная на установлении целевых плановых параметров (ориентиров) денежной системы, регулировании прироста денежной массы в целом и её отдельных денежных агрегатов. Целевыми ориентирами могут быть контрольные цифры денежных агрегатов и других показателей или их «коридоры» (границы колебания от минимума до максимума). Эта политика использовалась в свое время для борьбы с кризисными явлениями, вызванными инфляцией. В последние два десятилетия большой популярностью пользуется политика инфляционного таргетирования. Её суть состоит в установлении плановых параметров инфляции при соблюдении двух условий: независимости центрального банка при проведении денежно-кредитной политики и отказа государства от таргетирования других показателей денежной системы и экономики (валютного курса, отдельных денежных агрегатов, заработной платы и др.).

Таким образом, первопричиной инфляции являются диспропорции воспроизводственного процесса, поэтому система антиинфляционных мер должна быть дополнена жестким контролем величины денежной массы и ее структуры, а также мерами по повышению результативности расходов бюджетов, снижению государственного долга и внешнего долга контролируемых государством корпораций, демонополизации экономики и развитию рыночной конкуренции, другими мерами государственного регулирования экономики.

2.3. Понятие и структура денежной системы

Современная денежная система, наряду с денежными отношениями, лежит в основе системы финансов. Государство в законодательном порядке определяет и организует систему денежного обращения в той или иной форме с учетом исторических, национальных и экономических особенностей страны. Таким образом, денежная система представляет собой устанавливаемую государством организацию денежного обращения страны.

Денежная система включает в себя следующие элементы:

- название денежной единицы, выступающей единицей денежной оценки (денежного выражения цены) товаров;
- масштаб цен;

- виды денежных знаков, находящихся в обращении и являющихся законным платежным средством;
- порядок эмиссии денег;
- регламентацию безналичного денежного оборота (безналичных расчетов);
- организацию и методы регулирования денежного обращения;
- государственные органы, осуществляющие организацию денежного обращения и денежно-кредитное регулирование.

Формирование денежной системы страны начинается с установления государством названия денежной единицы и разменной монеты, а также денежных знаков, выпускаемых в обращение. Название единицы бумажных купюр и разменной монеты принимается за единицу денежной оценки товаров, или денежного выражения их цен.

Одновременно с названием денежной единицы государством устанавливается масштаб цен. Во времена золотодевизного и золотослиткового стандарта последний определялся с учетом покупательной способности денег на внутреннем рынке и существующих мировых цен на драгоценные металлы. В современной экономике масштаб цен потерял свое значение как техническая функция денег, что обусловлено модификацией последних в первичные финансовые ресурсы, в долговые обязательства государства и банков. На внутреннем рынке масштаб цен, по сути дела, совпадает с денежной единицей. Он меняется при проведении денежной реформы в виде нуллификации и деноминации. На внешнем, мировом рынке масштаб цен представляет собой курс национальной валюты по отношению к ведущим мировым валютам, или соотношение курсов различных валют между собой.

Как уже отмечалось, государство определяет виды денег и денежных знаков. Видами денег сейчас являются наличные бумажные и разменные металлические (из недрагоценных металлов) деньги, а также кредитные деньги.

В настоящее время изменились содержание, формы и значение наличных денег. В эпоху золотого стандарта бумажные деньги (они назывались казначейскими билетами) были непосредственно связаны с потребностями товарного производства, а их эмиссия непосредственно подчинялась закону количества денег в обращении. В настоящее время эти прямые связи потеряны. В странах с развитой рыночной экономикой в обращении почти нет наличных денег, выпускаемых казначейством; их заменили кредитные деньги. При этом, чем сильнее позиции национальной валюты на мировом рынке, тем больше государство (при формальной независимости политики центрального банка) использует возможности бесконтрольной эмиссии бумажных денег (наиболее яркий пример –

доллар США). В большинстве стран наличная денежная масса обслуживает незначительную долю товарного и нетоварного оборотов, но она обычно превышает реальные потребности в ней экономики. Одна часть избыточной массы оседает у населения в виде сбережений, другая её часть идет на потребление, покрытие государственных расходов и другие цели. Эмиссия государством избыточных наличных денег может одновременно выступать и источником скрытого для общества эмиссионного дохода государства, и элементом политики стимулирования экономического роста. Современные бумажные деньги очень неустойчивы. Их значение возрастает в периоды развития кризисных явлений. Бумажные деньги нередко связаны с «теневым» бизнесом и коррупцией и, в силу хронической инфляции, не выполняют функцию сбережения, принимая форму псевдосбережений (обычного хранения наличных денежных знаков).

Наибольшее распространение имеют кредитные деньги – бумажные знаки, возникшие на основе кредитных отношений. Различают следующие виды кредитных денег: вексель, банкнота, чек, кредитные и иные карточки.

Вексель представляет собой разновидность долгового обязательства, которое возникает между должником и кредитором в процессе коммерческого кредитования товарных сделок юридических лиц. Вексель составляется в установленной законом форме. В нем указываются сумма долга, плата за кредит, срок погашения. Вексель дает право его владельцу требовать в указанный срок с лица, выдавшего или акцептовавшего обязательство, уплаты оговоренной в нем суммы (основного долга с процентами). Важной особенностью данного финансового (кредитного) инструмента является его обращаемость, то есть он может свободно обращаться между лицами (предприятиями, банками, физическими лицами) и использоваться в качестве средства расчета (платежа). Путем индоссамента (передаточной подписи) вексель может оборачиваться среди неограниченного круга лиц, выполняя функции наличных денег.

Различают казначейские и частные векселя. Первые – это краткосрочные обязательства государства (сроком погашения до года), которые служат одной из форм вложения капитала под высокий процент. Казначейские векселя обычно используются банками и структурами государственного управления. Частные векселя могут выступать в виде коммерческих товарных и нетоварных, банковских и иных разновидностей векселей. Коммерческие товарные векселя используются для торговых сделок. Крупные транснациональные корпорации и финансово-промышленные группы выпускают так называемые финансовые или нетоварные векселя. Широкое распространение получила эмиссия

коммерческими банками своих векселей, получивших название банковских.

При всей схожести с наличными бумажными деньгами, векселя имеют свои особенности: их обращение ограничено сроком: векселя также ограничены, как правило, отраслевой частью общего товарооборота и кругом доверяющихся друг другу лиц – держателей векселей и индоссантов; взаимозачет по векселям требует оплаты сальдо наличными деньгами.

Ограничения в обращении векселей разрешались путем их обмена на банкноты – вид кредитных денег, выпускаемых эмиссионным банком. Для досрочного получения денег векселедержатели могут продать векселя коммерческому банку (эта операция получила название «учет векселей») или получить под их залог банковскую ссуду. В свою очередь, если коммерческому банку потребуются дополнительные кредитные ресурсы, он может продать или заложить находящиеся в его портфеле векселя эмиссионному банку, который рассчитывается с первым банковскими билетами – банкнотами. Это классический вариант обращения банкнот, когда последние, кроме вексельного (товарного) обеспечения, имели золотое обеспечение (обменивались на золото). В настоящее время банкноты получили статус законного и единственного платежного средства и финансового средства обращения с принудительным со стороны государства курсом, то есть стали национальными денежными знаками (первичными финансовыми ресурсами, инструментами), право на эмиссию которых имеет только центральный банк страны. Банкноты превратились в бессрочные обязательства государства в лице центрального банка; изменилась их кредитно-товарная природа и общественное назначение, что отрицательно сказывается на устойчивости этих денег.

Современные банкноты сблизились по своей сути с обычными бумажными казначейскими деньгами. Вексельное обеспечение банкнот не гарантирует их возвращение в банк, поскольку сейчас широкое распространение получило обращение нетоварных векселей в виде так называемых дружеских, бронзовых, казначейских векселей, выпускаемых сверх реальной потребности товарного оборота в деньгах. Сроки погашения товарных векселей не всегда совпадают со сроками фактической реализации продукции, особенно эти явления усиливаются в периоды депрессии и экономического кризиса. Кроме того, центральный (эмиссионный) банк может выпускать банкноты под государственные ценные бумаги для покрытия бюджетного дефицита.

Еще одним видом кредитных денег, используемых для расчетов, является чек. Это - письменный приказ владельца текущего счета банку уплатить наличными деньгами или перевести на текущий счет другого

лица определенную сумму. При расчетах чеками должник или покупатель сам выставляет чек (чек клиента), либо поручает его выписку обслуживающему банку (чек банка). При предъявлении чека банк обязан его оплатить. Более современной формой безналичных денежных расчетов, заменяющей чековые книжки, являются кредитные, в том числе зарплатные, карточки. Они представляют собой именные документы, дающие право владельцу оплачивать за счет них товары путем безналичных расчетов.

Важным элементом денежной системы является порядок эмиссии (выпуска) денег в обращение. Порядок эмиссии бумажных и кредитных денег существенно различался до тех пор, пока сохранялись значительные различия казначейских билетов от банковских билетов (банкнот), т.е. во времена золотого стандарта. В настоящее время принципиальные особенности порядка эмиссии сохранялись лишь в отношении депозитно-чековой эмиссии.

В современных условиях эмиссия любых денежных знаков монополизирована государством. Независимо от вида денежных знаков их эмиссию осуществляет центральный (эмиссионный) банк, осуществляющий организацию денежного обращения и проводящий денежно-кредитную политику в стране. Как уже отмечалось ранее, это обусловлено стиранием границ между бумажными казначейскими и кредитными деньгами. Оба вида денег выступают обязательными (установленными государством) платежными и покупательными средствами, обращающимися на внутреннем и внешнем рынках в виде банкнот (банковских билетов). Их эмиссия осуществляется центральным (эмиссионным) банком страны для увеличения кассового резерва наличных денег, в процессе кредитования коммерческих банков, обслуживания валютных операций государства и операций с государственными ценными бумагами, кассового обслуживания бюджета и государственного долга и т.д. Такая эмиссия напрямую связана с ростом наличной денежной массы и безналичного оборота.

Однако на денежный оборот, увеличение денежной массы в большей степени влияет депозитно-чековая эмиссия (более 90% всех расчетов в рыночно развитых странах осуществляется в безналичной форме). Депозитно-чековая эмиссия осуществляется в процессе кредитования центральным банком коммерческих банков и определяется денежно-кредитной политикой увеличения или сокращения кредитных ресурсов в экономике, проводимой на данном этапе эмиссионным банком. Политика роста кредитных вложений предполагает активную депозитно-чековую эмиссию, в результате которой увеличиваются остатки на счетах клиентов коммерческих банков и объем наличных денег в обращении. Такая

эмиссия осуществляется путем записи сумм предоставленного центральным (эмиссионным) банком кредита на корреспондентские счета коммерческих банков и бюджетные счета в самом центральном банке. Депозитно-чековая эмиссия лежит в основе последующего увеличения всех агрегатов денежной массы в обращении. Этому способствуют и операции коммерческих банков. Так, сумма выданного и зачисленного на счет клиента кредита увеличивает денежный агрегат M_2 ; выпущенные коммерческими банками векселя и депозитные сертификаты могут использоваться в качестве средств платежа, увеличивая денежную массу в обращении, и т.д.

Следующий элемент денежной системы – регламентация безналичных денежного оборота и расчетов.

Важным элементом государственного финансового регулирования и денежной системы выступает организация и методы регулирования денежного обращения. Государство в законодательном порядке определяет финансовые механизмы и инструменты регулирования денежной массы в обращении.

Центральный банк страны постоянно осуществляет анализ и мониторинг состояния денежного обращения, организует его и совершенствует методы регулирования. Наиболее распространенными механизмами государственного регулирования денежного обращения являются:

- механизмы учетной ставки, то есть политика регулирования процента по ссудам центрального банка, предоставляемых коммерческим банкам;

- фондовый и валютный механизмы, то есть покупка и продажа государственных и корпоративных ценных бумаг и иностранной валюты на открытых фондовом и валютном рынках;

- механизм нормирования обязательных резервов коммерческих банков.

Процентная политика центрального банка в странах с развитой рыночной экономикой выступает одним из основных инструментов государственного регулирования денежного обращения. Манипулируя учетной ставкой и влияя тем самым на рыночный уровень процента, центральный банк либо стимулирует кредитную активность коммерческих банков (политика «кредитной экспансии»), либо сдерживает ее (политика «кредитной рестрикции»). Первый тип процентной политики, направленный на рост кредитных вложений, приводит к увеличению денежной массы в обращении; второй тип процентной политики – к сокращению денежной массы.

Обычно при управлении денежным обращением политике регулирования банковского процента сочетается с операциями

центрального банка на фондовом и валютном рынках. В целях сокращения денежной массы центральный банк страны может расширить продажу государственных ценных бумаг и иностранной валюты, а для увеличения денежной массы в обращении – выкуп государственных ценных бумаг, покупку корпоративных ценных бумаг и иностранной валюты. Одновременно, например увеличение предложения государственных ценных бумаг, кроме прямого эффекта может привести к повышению их доходности, росту ссудного процента и снижению спроса на кредит, что повлияет еще и на структуру денежной массы.

Используя механизм нормирования банковских резервов, центральный банк страны может регулировать кредитные ресурсы и кредитные вложения коммерческих банков. Регулирование осуществляется путем установления нормативов обязательного резервирования для коммерческих банков. Чем выше нормы банковских резервов коммерческих банков в центральном банке, тем меньше денежной массы в обращении, и наоборот. Нормы обязательных банковских резервов влияют на структуру денежной массы.

Кроме названных мер, в мировой практике использовались и административные меры регулирования денежного обращения. К ним можно отнести установление центральным банком и правительством ограничений на выдачу коммерческими банками отдельных видов кредитов (например, потребительских, биржевых), установление предельных норм годового прироста кредитов и др.

Последним элементом денежной системы являются государственные органы, осуществляющие организацию денежного обращения и денежно-кредитное регулирование. Основным таким органом в развитых странах является центральный банк, который проводит независимую денежно-кредитную политику. Кроме того, к организации и регулированию денежного обращения имеют отношение органы законодательной власти, принимающие законодательные акты в этой области, правительство и министерство финансов страны, и некоторые другие государственные структуры.

Государственные органы, осуществляющие организацию и регулирование денежного обращения, а также система денежно-кредитного регулирования в целом имеют свои особенности в разных странах. Поэтому рассмотрим основную специфику организации и регулирования денежного обращения в Российской Федерации.

Монопольное право на эмиссию или изъятие наличных денег из обращения имеет Банк России (Центральный банк РФ). Он же отвечает за организацию обращения наличных денег в экономике страны, выполняя в этой связи следующие функции: прогнозирование и организация

производства банкнот и монет, подготовка нормативных актов для коммерческих банков, регламентирующих правила хранения, перевозки и инкассации наличных денег и ведение кассовых операций.

Российским законодательством о Банке России определены следующие используемые им основные инструменты денежно-кредитного регулирования:

- ставка рефинансирования и другие процентные ставки по операциям Банка России;

- нормативы обязательных резервов, депонируемых в Банке России (резервные требования);

- операции с ценными бумагами и иностранной валютой;

- рефинансирование банков;

- валютное регулирование;

- установление ориентиров роста денежной массы;

- прямые количественные ограничения.

Регулирование денежного обращения в РФ осуществляется как экономическими, так и административными методами, установленными федеральным законодательством и правовыми нормативными актами Правительства РФ и Банка России. Последний совместно с Правительством РФ ежегодно определяет основные направления единой государственной денежно-кредитной политики, проект которых представляется в Государственную Думу РФ, а также систему мер по поддержанию покупательной способности рубля и валютному регулированию.

Основными приоритетами современной денежно-кредитной политики на ближайшие годы являются: снижение инфляции до 6% в год, структуры денежной массы, сокращение до минимума неденежных расчетов, эффективное управление государственными финансовыми резервами и резервными фондами, укрепление платежной дисциплины, создание конкурентоспособной банковской системы в условиях глобализации финансов, обеспечение внешней конвертируемости рубля, сокращение государственного долга и внешних заимствований компании, находящихся под контролем государства, легализация налично-денежных расчетов и платежей, дальнейшее развитие системы государственного страхования вкладов населения в коммерческих банках и распространение этой системы на добровольное пенсионное страхование в негосударственных пенсионных фондах.

В процессе реализации денежно-кредитной политики Банк России контролирует объем и структуру денежной массы в обращении, используя специальные показатели, характеризующие процесс ее формирования. Одним из таких показателей является денежная база, включающая в себя:

1) наличные деньги в обращении, в том числе в кассах коммерческих банков; 2) средства в фонде обязательных резервов; 3) средства на корреспондентских счетах коммерческих банков в Банке России. Кроме денежной базы Банк России, использует такие показатели, как состояние торгового баланса, динамика цен на основные российские экспортные товары, затраты на обслуживание государственного долга и т.д.

Одним из важнейших инструментов денежно-кредитного регулирования выступают процентные ставки или ставка финансирования Банка России. Последний может устанавливать несколько ставок по различным операциям или одну процентную ставку, а также проводить политику без фиксации процентной ставки. Процентные ставки Банка России отражают минимальный уровень ставок, по которым они выполняют свои операции. В конце 90-х годов Банк России устанавливал ставки по приему в депозит средств коммерческих банков и по обеспеченным кредитам «овернайт». Сейчас Банк России устанавливает ставку рефинансирования. В последние годы сохранялась тенденция её снижения, что должно было стимулировать спрос на заемные средства в экономике. В конце 2007г. ставка рефинансирования составила 10,5%, но в 2008г. она опять стала повышаться, в том числе в связи с внеплановым ростом цен на рынке товаров и услуг. Однако, даже политика снижения процентных ставок Банка России не всегда достигала своих целей: коммерческие банки уменьшали депозитные ставки для своих клиентов, но неохотно шли на снижение ставок по кредитам, особенно рисковым и долгосрочным (потребительскому, ипотечному и др.).

Широко использует Банк России и такой регулирующий инструмент, как обязательные банковские резервы. Механизм обязательного банковского резервирования одновременно выполняет страховую функцию и функцию регулирования общей ликвидности банковской системы, контроля денежных агрегатов путем снижения денежного мультипликатора.¹ Резервные требования (нормативы обязательных резервов) Банка России нацелены на ограничение или расширение кредитных возможностей коммерческих банков и поддержание на необходимом уровне денежной массы в обращении. Это достигается путем изменения нормативов обязательных резервов, влияя тем самым на объем и структуру привлеченных банками ресурсов, на их кредитную политику. В последние годы Банк России проводил политику «кредитной экспансии». Развитие механизма обязательного резервирования в России осуществлялось в направлении снижения общего уровня обязательных

¹ *Денежный мультипликатор* – коэффициент, показывающий пропорции роста или уменьшения денежной массы в зависимости от депозитно-кредитной активности банковской системы с учетом резервных требований, выставляемых Банком России к банковской системе.

резервов, их депонирования на корреспондентских счетах коммерческих банков, совершенствования метода «усреднения», обязательных резервов.

Несмотря на временное сужение рынка государственных ценных бумаг, Банк России не исключает из состава регулирующих инструментов операции с государственными ценными бумагами на открытом рынке. В ближайшем будущем их роль, видимо, будет возрастать по мере восстановления объема операций во всех секторах финансового рынка, появления на рынке новых ликвидных ценных бумаг Банка России и Министерства финансов РФ. Существенно возрастает значение операций РЕПО как инструмента регулирования мгновенной ликвидности балансов участников рынка, прямых сделок на рынке облигаций Банка России с целью оперативного воздействия на рыночные процентные ставки. В отношении операций с иностранной валютой на открытом рынке Банк России проводит политику предотвращения резких колебаний курса национальной валюты, наращивания объема и оптимизации структуры золотовалютных резервов и резервных фондов с целью сокращения денежной массы в обращении.

Рефинансирование банков развивается в направлении совершенствования методов рефинансирования, ускорения процедуры предоставления Банком России кредитов коммерческим банкам, снижения кредитного риска, обеспечения эффективного и бесперебойного функционирования системы безналичных расчетов, исключения из практики предоставления банкам необеспеченных кредитов. В качестве временной, исключительной меры Банк России может выдавать банкам кредиты на поддержание их ликвидности и финансовой устойчивости, а также стабилизационные кредиты на срок до одного года. Одним из условий предоставления кредитов Банком России является предварительное депонирование коммерческим банком (блокирование на своем счете депо) государственных ценных бумаг. Рыночная стоимость последних, скорректированная на поправочный коэффициент Банка России, является лимитом кредитного банка, в пределах которого ему будет гарантирована возможность получить в любое время ломбардный кредит и однодневный расчетный кредит. Планируется также перейти на этих же условиях к механизму внутрисуточного кредитования банков для управления ими своей ликвидностью в течение дня.

Особенности валютного регулирования в России как одно из направлений и механизмов денежно-кредитного регулирования будет рассмотрен в следующем параграфе.

2.4. Валютные отношения, валютное регулирование и валютная система

Важным составным элементом денежных отношений и денежной системы являются валютные отношения и валютное регулирование. Валютные отношения – это отношения, возникающие в процессе осуществления операций с валютными ценностями, или с иностранной валютой. Валютное регулирование представляет собой государственное регулирование валютных отношений.

Под иностранной валютой понимаются платежные средства в денежных единицах иностранных государств и в международных денежных или расчетных единицах (СДР, ЭКЮ, условная единица). Валютные ценности – более широкое понятие, чем иностранная валюта. К валютным ценностям кроме иностранной валюты относятся также: ценные бумаги, номинированные в иностранной валюте, платежные документы (чеки, векселя), эмиссионные и производные от них ценные бумаги (акции, облигации, депозитарные расписки), опционы и долговые обязательства, выраженные в иностранной валюте; драгоценные металлы и природные драгоценные камни.

Валютными операциями являются операции, связанные с переходом права собственности и иных прав на валютные ценности, в том числе операции, связанные с использованием в качестве средства платежа иностранной валюты и платежных документов в иностранной валюте, а также операции по перемещению через таможенную границу (ввозу, вывозу) и пересылке валютных ценностей и осуществлению международных денежных переводов. Операции с иностранной валютой подразделяются на текущие валютные операции и валютные операции, связанные с движением капитала. Особенностью валютных операций является то, что они должны осуществляться в строгом соответствии с гражданским и валютным законодательством, то есть с учетом действующих запретов и ограничений, направленных на обеспечение экономической безопасности государства и устойчивости денежного обращения. Проведение валютных операций в России возможно только через уполномоченные банки, получившие соответствующие лицензии Банка России.

Валютные отношения связаны с рядом ключевых понятий, определяющих их специфику.

Конвертируемость – это режим национальной валюты, характеризующийся отсутствием ограничений по текущим операциям, рыночным курсом, разрешением нерезидентам проводить в этом режиме операции, а резидентам – в иностранной валюте. С точки зрения

конвертируемости различают свободно конвертируемую, частично конвертируемую и неконвертируемую валюту. Свободно конвертируемая валюта, как правило, имеет полную внешнюю и внутреннюю обратимость, может обмениваться без ограничений на любые иностранные валюты (это преимущественно доллар США, евро, фунт стерлингов, японская иена). Такая валюта опосредует международные расчеты, выполняя функции международного финансового средства обращения, платежа и сбережения. В составе свободно конвертируемой валюты принято выделять так называемую резервную валюту, используемую ко всему прочему для формирования валютных резервов центральными банками различных стран. Резервными считаются сейчас перечисленные выше свободно конвертируемые валюты, а также швейцарский франк. Частично конвертируемая валюта имеет определенные ограничения по внешнеэкономическим операциям с ней. При таком режиме обратимость распространяется только на категорию владельцев валюты и на отдельные виды внешнеэкономических сделок; валюта обменивается лишь на некоторые иностранные денежные знаки и не по всем видам международного платежного оборота. Это – валюты Канады, Дании, Швеции, Норвегии и др., которые частично выполняют лишь функцию международного платежного средства. Наконец, к неконвертируемым относятся валюты стран, применяющих жесткие ограничения и запреты по ввозу, вывозу, обмену, продажам и покупкам национальной и иностранной валюты. Как правило, это валюты закрытых стран, политические режимы которых не принимаются мировым сообществом.

В настоящее время в России сложилась внутренняя конвертируемость рубля при сохранении определенных валютных ограничений по ряду операций, но отсутствует внешняя конвертируемость российской валюты. Перед органами управления государственными финансами России сейчас стоит задача постепенного превращения рубля во внешне конвертируемую валюту, то есть обретения рублем статуса свободно конвертируемой валюты. Для перехода к свободной конвертируемости рубля необходимы следующие условия: стабильность экономики, финансов и денежного обращения, развитая кредитная система, низкий уровень инфляции, высокая покупательная способность рубля, низкий уровень государственного внешнего долга, доверие зарубежных банков и партнеров по бизнесу к российской валюте, политическая стабильность и преемственность политики, другие условия.

Важным элементом денежной системы является валютный курс, который необходим для взаимного обмена валют при совершении внешнеторговых операций, движении капитала и кредитов, для сравнения мировых и национальных (внутренних) цен и ценностных показателей

развития различных стран, для переоценки счетов банков и компаний в иностранной валюте. Валютный курс представляет собой цену денежной единицы одной страны, выраженную в денежных единицах других стран или в международных валютных единицах (последние – СДР, ЭКЮ, условные единицы – применяются сейчас крайне редко).¹ Нельзя считать валютный курс неким коэффициентом пересчета одной валюты в другую, с учетом соотношения спроса и предложения на валютном рынке. В основе валютного курса лежит покупательная способность валют. С помощью валютного курса сравниваются внутренние цены с мировыми и ценами отдельных стран, на основе чего принимаются решения о выгодности или невыгодности развития бизнеса, перемещения капитала и инвестиций из одной страны в другую. Окончательно валютный курс складывается под влиянием спроса и предложения валюты, которые, в свою очередь, зависят от ряда факторов:

- уровня инфляции (чем он выше в стране, тем ниже курс ее валюты);
- состояния платежного баланса страны (активный баланс способствует повышению курса национальной валюты, и наоборот);
- соотношения процентных ставок в различных странах (при прочих равных условиях, чем выше процентные ставки в данной стране по сравнению с другими странами, тем больше приток иностранного капитала в эту страну, больше предложение иностранной валюты, выше курс национальной валюты);
- уровня доверия валюте на внутреннем и мировом рынке (определяется названными выше факторами, а также состоянием экономики и политической ситуации);
- типа валютной политики, ориентированной либо на повышение, либо на понижение курса национальной валюты.

Если не противодействуют другие факторы, то от понижения курса национальной валюты выигрывают экспортеры, имея возможность продавать продукцию по ценам ниже среднемировых, но теряют потребители импортной продукции (население, покупатели импортного сырья). При повышении курса национальной валюты внутренние цены становятся менее конкурентоспособными, стимулируется приток в страну капиталов, уменьшается реальная сумма внешнего долга, выигрывают импортеры и потребители импортной продукции, но проигрывают экспортеры, что может привести к снижению темпов роста национальной экономики. Поэтому вопрос о том, что выгоднее для экономики страны, повышение или понижение курса национальной валюты, не имеет однозначного ответа. Необходим комплексный анализ конкретной

¹ В России для оценки курса рубля и отдельных товаров (услуг) иногда используются условные единицы (у.е.), представляющие собой расчетные усредненные параметры доллара и евро.

ситуации, полный учет всех плюсов и минусов, всех противодействующих факторов.

В настоящее время в рыночных странах устанавливается режим плавающих курсов валют, изменяющихся в зависимости от спроса и предложения. Определение такого курса валют осуществляется преимущественно путем прямой котировки, в соответствии с которой курс единицы иностранной валюты непосредственно выражается в национальной валюте. Котировка валют осуществляется банками. Центральный банк страны ежедневно по результатам валютных торгов устанавливает курс национальной валюты по отношению к ведущим иностранным валютам (преимущественно доллару и евро) и их паритет. С учетом курса центрального банка коммерческие банки ежедневно устанавливают свои курсы продажи и покупки валют.

Валютные отношения – это одна из сфер государственного финансового регулирования и объект валютного регулирования. В свою очередь, валютное регулирование является важным элементом денежной системы и денежно-кредитного регулирования. Органами государственного валютного регулирования рыночных стран выступают их центральные банки и министерства финансов. Оно направлено на упорядочение проведения валютных операций, сглаживание резких колебаний валютных курсов, обеспечение сбалансированности внешнеплатежных позиций страны, создание благоприятных условий для развития национальной экономики, стимулирование экспорта, упорядочение международных расчетов и т.д.

В составе валютного регулирования выделяется государственное регулирование валютных курсов. Основными методами последнего выступают валютные интервенции, дисконтная политика, валютные ограничения. Валютная интервенция центрального банка направлена на противодействие резкому изменению курса национальной валюты путем увеличения предложения иностранной валюты на открытом валютном рынке при противодействии снижению курса национальной валюты или путем скупки иностранной валюты при противодействии повышению курса национальной валюты. Дисконтная политика основана на целенаправленном изменении учетного процента. Повышение последнего способствует, через приток иностранного капитала, повышению курса национальной валюты, и наоборот. На валютный курс влияют валютные ограничения – совокупность мер и нормативных правил, направленных на ограничение операций с валютными ценностями. Чем больше ограничений, тем меньше спрос на иностранную валюту и выше курс национальной валюты, хотя на практике эти связи более сложные и противоречивые.

Еще одной областью валютного регулирования являются международные расчетные операции. Они включают в себя, во-первых, условия и порядок осуществления платежей по денежным требованиям и обязательствам, возникающим в порядке международных и внешнеэкономических отношений, выработанные практикой и закреплённые международными документами; во-вторых, деятельность банков по их проведению этих расчетных операций. В текущих международных расчетах используются преимущественно ведущие мировые валюты (доллар, евро; реже другие свободно конвертируемые валюты). Расчеты по международным торговым контрактам осуществляются на основе межправительственных соглашений и внешнеторговых контрактов, где указываются общие принципы расчетов, валюта, цены и вид платежа, формы расчетов, банки и другие условия. В настоящее время применяются следующие формы международных расчетов: документарный аккредитив, банковский перевод, открытый счет, аванс, расчеты векселями и чеками. Регулирование международных расчетов может осуществляться на основе валютных клирингов – межправительственных соглашений об обязательном взаимном зачете международных требований и обязательств. Во взаимоотношениях между странами, валюты которых находятся в разных режимах конвертируемости, валютные клиринги находят меньшее применение.

В Российской Федерации механизм валютного регулирования прописан в Законе РФ «О валютном регулировании и валютном контроле» №3615-1 от 9 октября 1992г. (с последующими изменениями и дополнениями). В названном законе определены принципы проведения операций с российской и иностранной валютой, полномочия и функции органов валютного контроля, права и обязанности юридических и физических лиц в отношении владения, пользования и распоряжения валютными ценностями, а также ответственность за нарушение валютного законодательства. Кроме того, валютное регулирование обеспечивается многочисленными нормативными актами (инструкциями, письмами, приказами Банка России и Министерства финансов РФ).

Основными элементами валютного регулирования в России являются:

- регулирование валютного курса;
- проведение валютных операций через уполномоченный банк;
- обязательное лицензирование всех валютных операций;
- запрет на использование иностранной валюты в расчетах между резидентами на территории РФ;
- разрешительный порядок для оставления валюты на счетах в иностранных банках;

-лимитирование вывоза иностранной валюты из страны и другие ограничения.

Юридические лица имеют право приобретать и продавать на внутреннем валютном рынке иностранную валюту через уполномоченные банки только в безналичной форме по курсу, установленному Банком России на день покупки, и только на определенные цели. Приобретенная ими валюта зачисляется в полном объеме на специальные транзитные валютные счета. Все валютные операции юридические лица осуществляют на основании заключенных договоров. Физические лица имеют право купить или продать иностранную валюту через уполномоченные банки, как в наличной, так и в безналичной форме, для собственных нужд по рыночному курсу, установленному конкретным банком (для наличных операций), или по курсу Банка России (для безналичных операций). Уполномоченные банки имеют право покупать и продавать иностранную валюту на внутреннем валютном рынке для осуществления валютных операций с физическими лицами (неторговых валютных операций), а также совершать срочные валютные сделки. Уполномоченные банки приобретают иностранную валюту у других уполномоченных банков или на межбанковских валютных биржах.

Государственное валютное регулирование различается по резидентам и нерезидентам Российской Федерации.

Текущие валютные операции осуществляются резидентами РФ без ограничений, т.е. без получения специального разрешения Банка России. Валютные операции, связанные с движением капитала, осуществляются резидентами в порядке, установленном Банком России. Одна их часть производится без специального разрешения (лицензии) Банка России, другая в регистрационном порядке, а третья – только после получения лицензии. Резиденты осуществляют следующие валютные операции: банковские операции, небанковские операции, экспортно-импортные операции, кредиты и займы, прямые инвестиции, операции с ценными бумагами, номинированными в иностранной валюте, операции совместной деятельности, доверительное управление, переводы неторгового характера, платежи по договорам о правах на недвижимость, операции дарения, иные валютные операции, перечень которых устанавливается Правительством РФ.

Изменился порядок вывоза иностранной валюты гражданами России. Теперь они имеют право вывозить ее без каких-либо справок и деклараций на сумму до 10 тыс. долларов США на человека. При превышении этого лимита требуется заполнить декларацию на вывоз валюты. Кроме того, отменен порядок обязательной продажи резидентами-организациями поступлений в иностранной валюте (валютной выручки в размере 25% ее

суммы), что также является важным шагом к либерализации валютного законодательства и созданию условий для будущей свободной конвертируемости рубля.

В отношении нерезидентов-организаций в рамках валютного регулирования установлен ряд ограничений на ведение валютных операций: не допускается зачисление наличной иностранной валюты на валютные счета; запрещено снимать наличную иностранную валюту со своих текущих валютных счетов в уполномоченных баках, покупать у них чеки в иностранной валюте, а уполномоченные банки не могут выдавать наличную валюту с текущих валютных счетов нерезидентов (продавать им дорожные чеки в валюте), за исключением командировочных расходов по зарубежным поездкам, а также некоторых других случаев; выдача наличной валюты на представительские расходы с валютных счетов иностранных представительств и организаций ограничена лимитом, согласованным с уполномоченным банком. Все прочие валютные операции нерезидентов-организаций определены соответствующими нормативными документами Банка России и носят разрешительный характер.

При зачислении наличной иностранной валюты на счет нерезидента – физического лица от него требуется представлять документ, подтверждающий ввоз, снятие или приобретение наличной иностранной валюты, за исключением дипломатов, консулов и т.п. Перечень операций по валютным счетам нерезидентов – физических лиц также определяется нормативными актами Банка России.

Валютные отношения и валютное регулирование лежат в основе валютной системы, которая составной частью входит в денежную систему. Различают национальную, межнациональную и мировую валютные системы.

Национальная валютная система включает в себя следующие элементы: наименование национальной валюты, режим формирования валютного курса; режим конвертируемости национальной валюты; виды применяемых ограничений на валютном рынке (при их наличии); порядок функционирования национального рынка оборота золота и других драгоценных металлов; национальные институты, осуществляющие валютное регулирование. Национальная валютная система призвана обеспечить устойчивость национальной валюты и защиту интересов участников национального валютного рынка.

Межнациональная валютная система представляет собой объединение национальных систем ряда стран с использованием единых для всех стран – участниц валюты, требований и правил организации валютных отношений и валютного регулирования. Наиболее известной и развитой

межнациональной валютной системой является европейская валютная система, созданная на базе единой валюты – евро.

Мировая валютная система представляет собой совокупность элементов организации валютных отношений и валютного регулирования на уровне мирового сообщества, закрепленная межгосударственными соглашениями и используемая в международных расчетах. Мировая валютная система включает в себя следующие элементы: виды резервных валют; режим взаимной конвертируемости валют; унифицированный режим формирования валютных курсов; режим мирового валютного рынка, включая валютные ограничения для стран – участников мировой валютной системы; формы международных расчетов; международные и национальные банки, осуществляющие международные расчеты и кредитные операции; международные финансовые и иные институты, осуществляющие валютное регулирование в рамках мирового сообщества. Мировая валютная система призвана обеспечить стабильное развитие международных экономических связей и устойчивость международных финансов, в условиях глобализации экономики и углубления мирового разделения труда.

Глава 3. Основы теории публичных финансов

3.1. Содержание публичных финансов

Публичные, то есть государственные и муниципальные, финансы составляют одну из двух отраслей общей системы финансов, её централизованную часть. Сущность и функции публичных финансов мало отличаются от сущности и функций финансов в целом, но имеют свою специфику. Финансы исторически возникли и функционировали до господства экономики, основанной на капитале, в форме публичных финансов – государственных и местных доходов и расходов. Частнохозяйственные же финансы, как самостоятельная отрасль финансов, формировались лишь по мере становления, укрепления и всеобщего распространения капиталистических форм и методов хозяйствования, а в своем более или менее развитом виде существуют только немногим более ста лет. По этой причине изучение финансов по их отраслям целесообразно начать именно с публичных финансов.

В основе публичных финансов лежат денежные отношения, возникающие в процессе организации государством денежной системы страны и воспроизводства общественных благ (услуг), составляющего централизованную часть процесса общественного воспроизводства. Публичные финансы опосредуют (обслуживают) ту часть воспроизводственных экономических отношений, которая связана с организацией государством денежного обращения (оборота первичных финансовых ресурсов в экономике) и с движением финансовых ресурсов органов публичной власти, когда государство (муниципальные образования) выступает в качестве макроэкономического хозяйствующего субъекта, производящего, распределяющего и предоставляющего общественные блага (услуги).

На государство возлагается обязанность организации на должном уровне оборота первичных финансовых ресурсов – денежной системы в целом и денежного обращения в частности. Под организацией здесь понимается деятельность органов государственного управления по планированию, регулированию и контролю за денежной массой (предложением первичных финансовых ресурсов) в экономике путем организации денежного оборота, определения масштаба цен, видов денег и денежных знаков, порядка эмиссий денег, методов регулирования денежного обращения, планирования денежной массы (денежных агрегатов), регулирования внутреннего денежного оборота и кредитно-валютного регулирования, денежного и валютного контроля. Названная финансовая деятельность государства обеспечивает создание общих

условий для функционирования всей системы финансов и всего воспроизводственного процесса в целом. Выполнение деньгами своих функций вызывает их движение. Движение первичных финансовых ресурсов в частноправовой и публично-правовой формах порождает финансовые ресурсы.

Публичные (государственные и муниципальные) финансовые ресурсы – денежные средства, совершающие свое движение в публично-правовой форме. По-другому, это денежные средства, аккумулируемые органами публичной (государственного и муниципальной) власти в виде налоговых и неналоговых доходов и поступлений и используемые для целей производства общественных благ (услуг) при выполнении властными структурами своих функциональных обязанностей в рамках установленных нормами публичного финансового права полномочий. Публичные финансовые ресурсы составляют централизованную часть финансовых ресурсов экономики и социальной сферы.

Источниками публичных финансовых ресурсов выступают: часть валового внутреннего продукта, на которую претендует государство как производитель общественных благ; часть национального богатства страны, которую государство, при необходимости, может продать (запасы золота, государственное имущество и т.п.); часть прибыли и других доходов, принадлежащих государству как собственнику, осуществляющему деятельность в качестве обычного рыночного субъекта; средства иностранных государств, международных финансовых и кредитных организаций, юридических и физических лиц, которые органы публичной власти могут привлечь в виде кредитов, займов, безвозмездных и безвозвратных перечислений.

По характеру источников формирования публичных финансовых ресурсов следует выделять собственные, привлеченные и заемные ресурсы.

Собственными финансовыми ресурсами являются:

- налоговые поступления, зачисляемые в доходы бюджетов органов публичной власти всех уровней в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством;

- неналоговые поступления, зачисляемые в доходы бюджетов органов публичной власти всех уровней в соответствии с бюджетным законодательством;

- налоговые и неналоговые поступления, зачисляемые в доходы бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- доходы, выступающие источниками формирования государственных финансовых резервов в соответствии с бюджетным и иным

законодательством, не учитываемые в доходах бюджетов органов публичной власти и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Привлеченными публичными финансовыми ресурсами являются средства, получаемые бюджетами в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений: межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней в форме дотаций и субсидий, субвенций из фондов компенсаций и из местных бюджетов бюджетам других уровней, безвозмездных и безвозвратных перечислений от юридических и физических лиц, от правительств иностранных государств и международных организаций и др. Согласно Бюджетному кодексу РФ, эти средства (за исключением субвенций из Федерального и региональных фондов компенсаций) относятся к собственным доходам соответствующих бюджетов, что, по крайней мере, спорно. Права органа публичной власти, получившего безвозмездные (безвозвратные) средства, как правило, ограничены определенными условиями. Их высокая доля в общих доходах усиливает финансовую зависимость нижестоящих бюджетов от вышестоящих. Поэтому такие финансовые ресурсы более правильно считать приравненными к собственным или привлеченным финансовыми ресурсами.

В качестве заемных финансовых ресурсов выступают: государственные и муниципальные займы (внешние и внутренние); кредиты, получаемые от иностранных государств, международных финансовых организаций и кредитных организаций; бюджетные кредиты, получаемые бюджетами одних уровней от бюджетов других уровней. Заемные средства, фактически оформленные в виде кредитных соглашений (договоров) и размещенных займов, образуют долговые обязательства органов публичной власти. Кроме названных выше заемных средств, к долговым обязательствам Бюджетный кодекс РФ относит договора о предоставлении органами государственной власти гарантий и соглашения о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств прошлых лет.

По уровням публичной власти следует выделять государственные и муниципальные, федеральные, региональные и местные финансовые ресурсы. Они различаются по своему составу и структуре. Основная масса публичных финансовых ресурсов в современной России концентрируется на федеральном уровне. В структуре федеральных ресурсов преобладают налоговые доходы; на федеральном уровне формируется подавляющая часть государственных финансовых резервов. В структуре местных финансовых ресурсов чаще всего преобладают безвозмездные и безвозвратные перечисления.

Использование публичных финансовых ресурсов осуществляется различными органами власти на цели производства и предоставления общественных благ в рамках расходных полномочий публично-правовых образований (прав, обязательств, вопросов ведения), установленных бюджетным законодательством. Конкретный перечень и группировка расходов бюджетов по их функциональной сущности и ведомственной принадлежности установлены законом о бюджетной классификации.

В процессе движения публичных финансовых ресурсов образуются и используются государственные и муниципальные денежные доходы. Формирование и использование публичных доходов составляет результат, мотив и цель движения публичных финансовых ресурсов. Эти процессы сопровождают все стадии воспроизводства общественных благ (услуг), обеспечивая доходными источниками всех его участников и достижение конечной цели – потребление общественных благ в заданных параметрах по объему и качеству, путем расходования доходов. Постоянный кругооборот публичных доходов и расходов обеспечивает непрерывность процесса воспроизводства общественных благ (услуг).

Образование и использование публичных доходов осуществляется в результате приведения в действие производных от денежного агрегата M_1 финансовых механизмов и инструментов. К последним относятся как общий, так и специальный финансовый инструментарий. К общефинансовым инструментам и механизмам относятся: цены и ценообразование, кредит, его элементы и способы заимствования (кредитования), виды расходов, ценные бумаги и другие инструменты финансового рынка, формы и методы оплаты труда и т.д. Этот инструментарий используется государством в случаях, когда оно выступает как обычный рыночный субъект хозяйствования с учетом специфики (характер собственности и управления, социальная направленность отдельных видов деятельности и общественных благ и т.д.). К специальным финансовым инструментам и механизмам публичных финансов относятся: налоги и элементы налогообложения, формы и методы бюджетного финансирования, межбюджетные трансферты, государственные (муниципальные) долговые обязательства и методы управления ими, бюджетный дефицит и способы его покрытия, государственное пенсионное и социальное обеспечение и страхование, социальные стандарты и нормы (нормативы), формы, виды и методы государственного финансового контроля и др.

Таким образом, публичные финансы опосредуют все совокупность денежных отношений, возникающих в процессе организации оборота первичных финансовых ресурсов, движения финансовых ресурсов в публично-правовой форме, образования и использования на этой основе

публичных доходов в результате приведения в действие общих и специальных финансовых инструментов и механизмов.

Публичные финансы выполняют три функции:

- 1) образование публичных доходов;
- 2) использование публичных доходов;
- 3) контрольную функцию.

При выполнении публичными финансами своей первой функции образуются налоговые и неналоговые доходы бюджетов органов публичной власти (в России – доходы федерального, региональных, местных бюджетов), бюджетов государственных (федеральных и региональных) внебюджетных фондов и государственные финансовые резервы (отложенные в запас публичные доходы). Привлечение органами публичной власти заемных средств как правило осуществляется при недостатке собственных доходов, то есть для их временного замещения на условиях возвратности и платности. Особенностью формирования публичных доходов является то, что основная их масса аккумулируется в принудительной налоговой форме, поскольку общественные блага, производимые государством, также предоставляются преимущественно в принудительном порядке.

Публичные доходы формируются на всех стадиях воспроизводства валового внутреннего продукта (ВВП), но проявляются в своих конкретных формах и видах на стадии распределения первичного и вторичного распределения. В результате, публичные доходы принимают форму первичных и вторичных доходов. Такой вывод вытекает из современной теории факторов производства стоимости (ценности) общественного продукта (ВВП или чистого продукта) и его распределения по доходам в соответствии с показателями Системы национальных счетов (СНС)¹.

Полная, развернутая структура созданного, реализованного и распределенного на первичные доходы чистого продукта общества по факторам производства может быть предоставлена следующим образом: 1) земля (природный фактор) – рента; 2) труд (личный фактор) – фиксированная заработная плата; 3) капитал (вещественный фактор) – прибыль или процент на капитал; 4) предпринимательская способность (личный фактор) – предпринимательский доход; 5) государственное регулирование экономики (макроэкономический, воспроизводственный фактор) – косвенные налоги, неналоговые доходы органов публичной власти. В современном обществе роль государства при выполнении своих функций становится настолько существенной, что без него процесс общественного воспроизводства уже не состоялся нормально

¹ Подробно см.: Барулин С.В. Теория и история налогообложения: учеб. пособие. –М., 2006. – С.150-155.

функционировать. Государство превратилось в общественную производительную силу. Оно вовлекается в макроэкономическую функцию поддержания экономической стабильности, сглаживания деловых циклов, сдерживания роста безработицы и инфляции, регулирования темпов экономического роста. Наконец, государство выступает монопольным производителем общественных благ (услуг). Для постоянного воспроизводства последних государство получает и реализует свое экономическое право, во-первых, на первичное распределение (долю) созданного чистого внутреннего продукта страны в форме косвенных налогов, включаемых в цены товаров, и доходов, получаемых им как обычным субъектом рыночной экономики (прибыль, дивиденды, проценты, доходы от продажи имущества и т.д.), а во-вторых, на вторичное распределение (перераспределение) первичных доходов собственников других факторов производства (ренды, оплаты труда, прибыли, других доходов) преимущественно в виде прямых подоходных налогов.

Таким образом, выполняя свои функции, государство выступает собственником особого фактора производства, участвуя в создании и распределении чистого внутреннего продукта страны и претендуя на свою справедливую долю последнего. Эта доля государства состоит из двух частей:

1) первичные доходы в форме косвенных налогов на производство и импорт (налогов на продукты и импорт, других налогов на производство) и неналоговых доходов от предпринимательской деятельности в процессе первичного распределения чистого внутреннего продукта;

2) вторичных доходов в форме прямых (подоходных) налогов и неналоговых доходов, формирующихся в процессе перераспределения первичных доходов субъектов рыночной экономики.

При выполнении публичными финансами второй функции происходит использование публичных доходов путем их расходования на цели производства, распределения и предоставления общественных благ (услуг). Направление использования публичных доходов по их функциональной классификации и классификации сектора государственного управления образуют систему публичных расходов. Функционально (с учетом функций, возложенных на органы публичной власти) выделяют по разделам бюджетной классификации: общегосударственные расходы, расходы на национальную оборону, расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность, расходы на национальную экономику, расходы на жилищно-коммунальное хозяйство, расходы на образование, расходы на здравоохранение, физическую культуру и спорт, расходы на социальную

политику, межбюджетные трансферты. Классификация расходов по операциям сектора государственного управления предполагает их деление на расходы по оплате труда (с начислениями), оплате работ и услуг, обслуживанию государственного (муниципального) долга, безвозмездным перечислениям бюджетам, социальному обеспечению, операциям с активами, а также расходы, связанные с увеличением стоимости основных средств, нематериальных активов, непроизведенных активов, материальных запасов, ценных бумаг и других финансовых активов.

В процессе организации движения первичных финансовых ресурсов, образования и использования публичных доходов возникает необходимость осуществления государственного (муниципального) финансового контроля, возможность которого обусловлена третьей – контрольной функцией публичных финансов. Выделяется внешний и внутренний, последующий, текущий и предварительный государственный (муниципальный) финансовый контроль, общефинансовый, антимонопольный, денежно-валютный, бюджетный, налоговый, внебюджетный, кредитный и другие виды финансового контроля органов публичной власти. Наиболее распространенные методы государственного (муниципального) финансового контроля – это проверки и ревизии, аудит и мониторинг.

Совокупность уровней и звеньев (относительно самостоятельных групп публичных финансовых отношений) составляет систему публичных финансов. Система публичных финансов строится по двум признакам: экономическому и публично-правовому (по уровням публичной власти).

По экономическому содержанию система публичных финансов включает в себя следующие звенья (элементы):

- 1) бюджет (систему бюджетов);
- 2) систему внебюджетных фондов;
- 3) государственный (муниципальный) кредит;
- 4) государственные финансовые резервы и резервные фонды.

Состав и структура системы публичных финансов непосредственно зависит от государственного (публично-правового) устройства страны. В Российской Федерации система публичных финансов с учетом названного признака включает в себя следующие уровни:

- 1) государственные (федеральные и региональные) финансы;
- 2) муниципальные (местные) финансы (финансы муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований Москвы и Санкт-Петербурга, городских и сельских поселений).

Государственные и местные финансы отличаются не только масштабом, уровнем управления и степенью централизации финансовых

ресурсов (доходов), но и составом образующих их систему звеньев. Схематично содержание системы публичных финансов по уровням власти и экономической группировки её звеньев представлено на рис. 3.1.



Рис. 3.1. Состав системы российских публичных финансов

Урезанный состав звеньев муниципальных (местных) финансов, по сравнению с государственными финансами, обусловлен более ограниченными финансовыми правами органов местного самоуправления, поскольку согласно Конституции РФ последние не являются органами государственной власти.

Субъекты управления государственными и муниципальными финансами рассмотрены в соответствующих параграфах работы.

3.2. Публичные расходы и их классификация

3.2.1 Экономическое содержание публичных расходов

Любое финансовое хозяйство существует и функционирует лишь постольку, поскольку оно формирует свои доходы и осуществляет свои расходы. «Государственные доходы и расходы иначе называются государственными финансами»¹. Государственное финансовое хозяйство призвано обеспечивать финансовыми ресурсами процесс предоставления общественных благ, то есть, удовлетворять общественные (коллективные) потребности. Совокупная оценка этих благ и потребностей определяет государственные доходы и расходы².

В свое время известный русский финансист А.И. Буковецкий писал, что в государственном финансовом хозяйстве не доходы, а расходы имеют решающее значение. Если частное финансовое хозяйство не может истратить больше, чем у него будет доходов, то государственное финансовое хозяйство может в случае необходимости увеличить свои доходы путем изъятия необходимого объема средств у частного хозяйства³. Поэтому дальнейшее изучение публичных финансов целесообразно начинать не с доходов, а с расходов. И это справедливо, поскольку именно в процессе использования государственных (муниципальных) доходов, то есть в процессе их непосредственного расходования, производятся, распределяются и предоставляются общественные блага (услуги).

Понятие «государственные расходы» не всегда совпадает с понятием «публичные расходы». Все зависит от государственного устройства страны. Публичные расходы – это расходы органов публичной власти всех уровней. Там, где местные органы власти не имеют по конституционному праву статуса государственной власти (это большинство развитых стран), публичные расходы включают в себя государственные расходы (расходы органов государственной власти) и муниципальные расходы (расходы органов местного самоуправления). В зависимости от государственного устройства (федеративное или унитарное) и административно-территориального деления страны государственные и муниципальные расходы распределяются по уровням государственной власти и (или) уровням местного самоуправления в соответствии с законодательно установленным порядком распределения расходных полномочий. Во всех

¹ Яснопольский Л.Н. Государственные доходы и расходы. – М., 1923.-С.5.

² Нитти Ф. Основные начала финансовой науки. – М., 1904.-С.41.

³ Буковецкий А.И. Введение в финансовую науку.- М., 1929.-С.15.

прочих случаях, где местные органы власти имеют статус государственных органов, публичные и государственные расходы совпадают.

Как уже отмечалось, публичные расходы непосредственно связаны с производством, распределением и предоставлением общественных благ в процессе выполнения органами публичной власти своих функций. По-другому, общественные блага характеризуют полезность публичных расходов, являются целью, объектом финансирования и результатом публичных расходов. Особенностью общественных благ по сравнению с частными благами, которые приобретаются на добровольной основе и потребляются индивидуально, является то, что общественные блага предоставляются в принудительной, публично-правовой форме, поскольку потребляются преимущественно обществом в целом или отдельными его коллективами. С одной стороны, общественные блага производятся и предоставляются в процессе осуществления публичных расходов. С другой стороны, объем произведенных и предоставленных государством общественных благ можно оценить только по сумме произведенных публичных расходов.

Общественные блага не однородны по своему составу. Их можно классифицировать по различным признакам:

1) по способу потребления – делимые и неделимые блага (им обычно соответствуют видимые и невидимые, осязаемые и неосязаемые блага);

2) по экономическому содержанию – блага, предназначенные для текущего потребления (текущие блага), и блага, предназначенные для инвестиционного потребления (инвестиционного блага);

3) по материально-вещественной форме – услуги, денежные выплаты и товарные ценности; часть услуг, денежные выплаты и товары, получаемые в порядке социального льготирования, называют иногда выгодами;

4) по способу участия органов публичной власти в предоставлении – блага, обеспечиваемые органами власти, и блага, организуемые органами власти;

5) по функциональной классификации – управленческие, экономические, социальные, правоохранительные, защитные и т.д. группы благ.

Видовое разнообразие общественных благ определяет разнообразие видов публичных расходов, форм и методов их финансирования, которые определены в бюджетном законодательстве.

Объектом публичных расходов являются денежные средства, направляемые в соответствии с действующим законодательством органами публичной власти на финансирование производства и предоставления общественных благ и формирование государственных финансовых

резервов в порядке выполнения органами государственной и муниципальной власти своих функций и расходных полномочий.

Субъектами публичных расходов выступают не только органы законодательной и исполнительной публичной власти, но и другие участники процесса финансирования производства общественных благ, их распределения и потребления: главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств, хозяйствующие субъекты, участвующие в софинансировании с органами власти производства отдельных видов общественных благ, физические и юридические лица – потребители общественных благ.

Таким образом, публичные расходы как финансовая категория обслуживает денежные отношения, возникающие между различными экономическими субъектами в процессе использования (расходования) публичных доходов для целей производства, распределения и предоставления общественных благ (услуг, выгод). В данном случае публичные расходы являются порождением двух функций публичных финансов: использования публичных доходов и контрольной функции. Эти связи составляют объективную основу публичных расходов.

Как практическая реальность, публичные расходы находят свое отражение в расходной части бюджетов публично-правовых образований и бюджетов внебюджетных фондов, утвержденных специальными законами, а также в инвестиционных вложениях средств государственных финансовых резервов (резервных фондов). В этой связи публичные расходы представляют собой денежные средства, предусмотренные в бюджетах всех уровней и бюджетах государственных внебюджетных фондов для финансирования функций и задач органов государственной власти и местного самоуправления, а также денежные средства государственных финансовых резервов и резервных фондов, учитываемые вне системы бюджетов, используемые на финансовом рынке для целей накопления и сбережения.

Методологические основы классификации публичных расходов были разработаны еще представителями русской финансовой школы XIX – начала XX столетий. Классификация расходов позволяет полнее раскрыть их экономическое содержание во всем многообразии форм его проявления, оптимизировать государственную расходную политику и рационально построить расходную часть бюджетов.

По признаку отношения к экономическим результатам публичные расходы условно делятся на производительные и непроизводительные. Первые – это расходы, которые или увеличивают имущественное достояние государства, или укрепляют экономические основы частного хозяйства, а вторые – те, которые не дают ни одного из этих результатов,

но не являются бесполезными. «Существуют нравственные блага, которые рано или поздно превращаются в блага хозяйственные, и некоторые войны укрепляют энергию народа лучше, чем любой промышленный процесс»¹. Такая классификация и понимание производительности публичных расходов позволяет опровергнуть нередко встречаемый тезис о том, что государственные расходы в основной своей массе являются непроизводительными, так как представляют собой долю изъятого из производственного процесса национального дохода.

С позиции степени взаимосвязи с производством общественных благ публичные расходы делятся на действительные расходы и расходы на администрирование. Первые непосредственно связаны с производством и предоставлением общественных благ; их сумма напрямую определяет цену (денежную оценку) конкретного общественного блага (текущей услуги или инвестиций). Второй тип расходов связан с доходным обеспечением публичных расходов и функционированием государственного (муниципального) имущества. К ним относятся расходы на администрирование налогов и неналоговых доходов, по эксплуатации и администрированию государственной (муниципальной) собственности и имущества. Чем выше доля расходов первого типа, тем рациональнее структура публичных расходов.

Реализация политики построения бюджетов по принципу «от расходов» и бюджетирования, ориентированного на результат, требует четкого деления публичных расходов по следующим двум взаимозависимым признакам:

1) по степени полезности – на необходимые, полезные и избыточные расходы;

2) по характеру финансируемых общественных потребностей – на обычные и чрезвычайные расходы.²

Степень полезности публичных расходов должна учитываться при оптимизации их состава и структуры в процессе разработки и исполнении бюджетов. Степень полезности расходов (степень нужды в них по М.М. Сперанскому) может определяться методом расчета предельной полезности по критерию прироста объема общественных благ (дополнительного экономического или социального эффекта или результата, вызываемого конкретным видом расходов). Для отнесения

¹ Косса Л. Основы финансовой науки. –М., 1900.-С.20.

² Подобная классификация государственных расходов была предложена графом М.М. Сперанским в его работе «План финансов» (1810г.), но реализована на практике только в конце XIX – начале XX веков, в период бурного экономического развития России, когда суммарный (консолидированный) бюджет был разделен на обыкновенный и чрезвычайный бюджеты. Этот опыт мог бы быть использован в современной России с учетом его адаптации к новым условиям, модернизации экономики и социальной сферы регионов.

расходов к той или иной категории следует применять шкалу коэффициентов полезности. Избыточные расходы (расходы, не дающие никакого эффекта) должны быть сразу исключены из числа финансируемых еще на стадии планирования. Необходимые расходы принимаются к исполнению и включаются в бюджет в полном объеме в качестве обычных расходов. Они, как правило, стабильны по составу и структуре, и являются переходящими из года в год (могут меняться только объемы финансирования). Часть полезных расходов, при наличии налоговых источников, приравнивается к необходимым (обычным) расходам, а другая их часть относится к категории чрезвычайных расходов.

Обычные расходы (обыкновенные, по М.М. Сперанскому) – это преимущественно необходимые текущие расходы основного бюджета и часть инвестиционных расходов, отнесенных к категории необходимых, а чрезвычайные расходы – текущие полезные расходы, которые носят чрезвычайный характер, и полезные инвестиционные расходы, которые планируются и принимаются в чрезвычайном в бюджете или в специальных инвестиционных фондах. Обыкновенные расходы должны покрываться обыкновенными доходами – налогами, сборами и пошлинами, а чрезвычайные расходы – чрезвычайными поступлениями и доходными источниками в виде доходов от государственного имущества, государственных займов, средств финансовых резервов (резервных фондов) и подобных источников преимущественно неналогового типа, а также новых налогов и целевых налоговых поступлений. В отдельных случаях, при наличии сверхплановых налоговых доходов, часть чрезвычайных расходов может быть покрыта за счет этих источников¹.

Учитывая преобладание национальных, экономических, геополитических и иных российских условий и традиций, целесообразно вернуться к бюджетированию и построению системы бюджетов, консолидируемых не только по вертикали власти, но и горизонтальному принципу, то есть к практике планирования и исполнения относительно самостоятельных основного (обычного) и чрезвычайного бюджетов в составе консолидированных бюджетов Российской Федерации и субъектов Федерации путем деления доходов и расходов на основные (обычные) и чрезвычайные. Это важное условие для перехода на расходную концепцию построения бюджетов и бюджетирования, ориентированных на результат. Другими неотъемлемыми условиями являются оптимизация расходов основного (обычного) и чрезвычайного бюджетов в рамках их деления на необходимые, полезные и избыточные расходы, а также оптимизация

¹ Термин «чрезвычайный» в данном случае не является синонимом термина «форс-мажорный», хотя расходы при форс-мажорных обстоятельствах могут быть одной из статей чрезвычайных расходов.

налогового бремени в экономике. Установление оптимального равновесного уровня налогового бремени в экономике (по величине и структуре) позволит государству получить достаточно доходных источников для осуществления государству необходимых и полезных расходов, а налогоплательщики будут согласны относительно безболезненно для своих финансов отдать государству часть своих доходов.

К чрезвычайным расходам можно отнести следующие виды публичных расходов: на реализацию крупных государственных социальных программ и проектов, ограниченных сроком действия; на финансирование крупных национальных инвестиционных программ и проектов в приоритетных отраслях и видах деятельности; на финансирование отдельных государственных заказов, ограниченных временными рамками; на реализацию государственных программ развития транспорта и другой экономической инфраструктуры, ограниченных временными рамками; на погашение государственного долга в виде займов и кредитов; на ликвидацию последствий наступления форс-мажорных обстоятельств (к примеру, преодоление негативного воздействия финансового кризиса (2008 г.) в виде выдачи долгосрочных льготных кредитов системным коммерческим банкам с целью поддержания их ликвидности) и др. Под такого рода чрезвычайные расходы могут быть задействованы следующие чрезвычайные доходные источники: средства от продажи и аренды государственного (муниципального) имущества; часть прибыли государственных (муниципальных) предприятий, направляемая в бюджет; доходы в виде дивидендов и долей, получаемых от участия государства в других предприятиях; средства, получаемые от возврата государственных кредитов и процентов зарубежными правительствами и организациями; средства Инвестиционного фонда РФ и средства, выделяемые для реализации целевых программ (проектов); средства государственных финансовых резервов и резервных фондов; часть налоговых и неналоговых платежей за пользование природными ресурсами; доходы от выпуска государственных займов под перспективные, прибыльные проекты; субвенции основных бюджетов; прочие доходы.

В составе системы публичных расходов можно выделить два крупных блока (относительно самостоятельных звена): 1) расходы бюджетной системы – расходы бюджетов публично-правовых образований и бюджетов государственных внебюджетных фондов; 2) расходы на формирование государственных финансовых резервов и резервных фондов, учитываемых и управляемых вне бюджетной системы. Ведущее

значение имеют расходы бюджетной системы, непосредственно используемые на производство и предоставление общественных благ.

3.2.2. Группировка публичных расходов

Выделяют различные классификационные признаки и группы публичных расходов, учитывающие особенности организации публичных финансов, государственного устройства и публичного права страны. Рассмотрим прикладную классификацию публичных расходов в современной России.

1. По звеньям системы публичных финансов расходы делятся на бюджетные, внебюджетные расходы, расходы на формирование и доходные финансовые вложения средств государственных финансовых резервов и резервных фондов, учитываемых и управляемых за рамками бюджетной системы¹.

Основную массу публичных расходов составляют бюджетные расходы – расходы федерального, региональных и местных бюджетов. Внебюджетные расходы – расходы бюджетов государственных внебюджетных фондов (Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального и территориального фондов обязательного медицинского страхования). Иногда бюджетные и внебюджетные расходы объединяют в единую группу расходов бюджетной системы. Расходы бюджетной системы представляют собой денежные средства, направляемые органами публичной власти из бюджетов всех уровней и бюджетов государственных внебюджетных фондов на выполнение органами государственной (муниципальной) власти и управления принятых расходных обязательств по предоставлению общественных благ. Расходы бюджетной системы играют ведущую роль в формировании макроэкономических воспроизводственных пропорций.

В то же время, в состав публичных расходов обычно не включают расходы на формирование и финансовые вложения средств государственных финансовых резервов и резервных фондов в инструменты финансового рынка для целей страхования, сбережения и накопления. Хотя несомненно то, что первая часть названных расходов (формирование резервов) – это расходы на создание страхового (резервного) запаса публичных доходов, а вторая часть (финансовые вложения) – форма инвестирования средств или разновидность инвестиционных расходов. Особенностью таких инвестиций является

¹ Не нужно смешивать названные государственные финансовые резервы и фонды с резервными фондами исполнительных органов публичной власти и Президента РФ, предусмотренные, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, в расходной части бюджетов.

минимизация риска обесценения средств резервных фондов вследствие инфляции путем покупки органами их управления наиболее надежных ценных бумаг (обычно государственных иностранных) и вложения средств на счета наиболее надежных банков (также обычно иностранных). Доходность таких вложений невелика, но государство не может рисковать своими резервами. Тем не менее, многие эксперты считают, что определенная часть финансовых резервов и резервных фондов должна «работать» на российскую экономику, т.е. вкладываться в надежные финансовые инструменты на российском рынке.

2. По уровням власти и управления публичные расходы делятся на федеральные, региональные и местные. Аналогичной классификации подлежат бюджетные расходы, поскольку основная масса публичных расходов концентрируется в бюджетах соответствующих публично-правовых образований. Федеральные расходы направлены на решение общенациональных задач в области обороны и правоохранительной деятельности, управления, экономической и социальной политики. На региональном уровне финансируются аналогичные расходы субфедерального масштаба, за исключением расходов на оборону, являющихся исключительной прерогативой федерального центра. Особенностью муниципальных расходов является их преимущественно социальная направленность.

Распределение бюджетных расходов на федеральные, региональные и местные осуществляется на основе разграничения полномочий по предметам ведения и расходных обязательств различных уровней публичной власти, установленных бюджетным и иным законодательством РФ.

Расходные обязательства Российской Федерации возникают в результате:

- принятия федеральных законов и нормативных актов Президента РФ и Правительства РФ, а также заключения Российской Федерации договоров (соглашений) при осуществлении федеральными органами государственной власти полномочий по предметам ведения Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения, не отнесенным к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ;

- принятия федеральных законов и нормативных актов, предусматривающих предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов, в том числе: предоставление субвенций региональным бюджетам на исполнение расходных обязательств субъектов РФ в связи с осуществлением их органами власти полномочий, подлежащих финансовому обеспечению за счет названного источника;

предоставление субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Расходные обязательства субъектов Федераций возникают в результате: принятия законов и иных нормативных актов субъекта РФ, заключения последним договоров (соглашений) при осуществлении региональными органами государственной власти полномочий по предметам ведения субъектов РФ, а также полномочий по предметам совместного ведения; принятия законов и иных нормативных актов, предусматривающих предоставление из бюджета субъекта РФ межбюджетных трансфертов, в том числе, субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов РФ; принятия нормативных актов субъектов РФ при осуществлении региональными органами власти последних полномочий, которые подлежат финансовому обеспечению за счет субвенций федерального бюджета.

Расходные обязательства муниципального образования возникают в результате: принятия нормативных актов местного самоуправления по вопросам местного значения¹, а также заключения муниципальным образованием договоров (соглашений) по данным вопросам; принятия нормативных актов органов местного самоуправления при осуществлении ими отдельных государственных полномочий.

В структуре публичных расходов ведущее место принадлежит федеральным расходам. Аналогичная ситуация сложилась в структуре публичных бюджетных расходов: за последние пять лет доля расходов федерального бюджета в общем объеме расходов консолидированного бюджета РФ составляла в среднем около 50%, расходов региональных бюджетов – около 32%, и расходов местных бюджетов – около 18%.

3. В зависимости от отношения публичных расходов к заемным источникам доходов расходы принято делить на процентные и непроцентные. Такая классификация необходима для оценки затрат на обслуживание договорных обязательств органов публичной власти. К процентным расходам относят расходы, направляемые на погашение и обслуживание долговых обязательств (возврат кредитов, погашение займов, уплата процентов и т.п.), а к непроцентным расходам – остальные расходы. Доля процентных расходов по отношению к ВВП в России имеет

¹ Вопросы местного значения регламентируются Федеральным законом «Об общих принципах организации органов местного самоуправления» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года (с учетом последних изменений).

тенденцию снижения, и составила в 2007г. около 1% (против 5,6% в 1998г.). В целом такая тенденция считается позитивной.

4. По экономическому признаку публичные расходы делятся на текущие и капитальные. Текущие расходы – это расходы бюджетов, обеспечивающие функционирование органов государственной власти и местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций, другие расходы, не носящие характер капитальных. Капитальными (инвестиционными) расходами являются расходы, обеспечивающие инвестиционную и инновационную деятельность органов публичной власти, в том числе бюджетные и внебюджетные расходы, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые предприятия, средства бюджетных кредитов юридическим лицам на инвестиционные цели, расходы на проведение капитального ремонта, средства резервов и резервных фондов, вложенные в инструменты финансового рынка, и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности органов публичной власти. В новой редакции Бюджетного кодекса РФ (вступила в силу с 1 января 2008 г.) было решено отказаться от экономической классификации расходов бюджетов, что связано с переходом на порядок финансирования на основе классификации расходов по главным распорядителям бюджетных средств, по разделам, подразделам, целевым статьям и видам, по операциям сектора государственного управления. Однако это не является основанием для полного отказа от классификации публичных расходов по экономическому признаку, так как текущий и инвестиционный характер расходов не изменился.

5. В рамках функциональной классификации группировка публичных расходов отражает направления средств органов публичной власти на выполнение основных функций государства и решение вопросов местного значения. Такая классификация, закреплённая нормами бюджетного права, предусмотрена в отношении расходов бюджетов¹. Она включает в себя несколько уровней. Первый уровень расходов составляют разделы бюджета, определяющие расходование бюджетных средств на выполнение функций государства (расходы на финансирование общегосударственных вопросов, на национальную оборону, на национальную безопасность и правоохранительную деятельность, на национальную экономику, на

¹ В новой редакции Бюджетного кодекса РФ не употребляется термин «функциональная классификация», но она подразумевается при установлении классификационных кодов разделов, подразделов, целевых статей и видов расходов, предполагающих группировку последних по функциональному признаку. Распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств составляет *ведомственную структуру расходов бюджета*.

финансирование социальной сферы, социальную защиту и выполнение других функций). Вторым уровнем функциональной классификации бюджетных расходов являются подразделы, конкретизирующие направления бюджетных средств на выполнение функций государства в рамках разделов. Третий уровень классификации имеет отношение к целевым статьям федерального бюджета и отражает финансирование его расходов по конкретным направлениям деятельности главных распорядителей средств в пределах подразделов второго уровня. Наконец, четвертый уровень функциональной классификации расходов детализирует направление финансирования расходов бюджетов в Российской Федерации по целевым статьям.

Функциональная группировка публичных расходов дополняется их классификацией по операциям государственного сектора, в соответствии с которой выделяют следующие расходы: оплата труда, оплата работ и услуг, обслуживание долговых обязательств, безвозмездные перечисления бюджетам и организациям, социальное обеспечение, расходы по операциям с активами, прочие текущие расходы, увеличение нефинансовых активов (основных средств, материальных запасов и т.д.), увеличение финансовых активов (ценных бумаг, долей и т.д.).

6. Классификация публичных бюджетных расходов по формам расходования средств, установленным Бюджетным кодексом РФ, предполагает предоставление бюджетных средств в следующих формах:

- ассигнования на содержание бюджетных учреждений;
- заказы на поставки товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по контрактам;
- трансферты населению;
- ассигнования на реализацию органами местного самоуправления обязательных выплат населению, установленных законодательными актами федерального, регионального и муниципального уровней;
- ассигнования на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
- ассигнования на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов;
- бюджетные кредиты юридическим лицам, в том числе отсрочки и рассрочки по уплате налогов и инвестиционные кредиты;
- субсидии и субвенции физическим и юридическим лицам;
- инвестиции в уставные капиталы или вновь создаваемых юридических лиц;
- межбюджетные трансферты;

- кредиты и займы внутри страны за счет государственных внешних заимствований;
- кредиты иностранным государствам;
- расходы на обслуживание долговых обязательств, в том числе государственные и муниципальные гарантии.

За рамками этих бюджетных расходов остается такое направление использования части публичных доходов, как формирование государственных финансовых резервов и резервных фондов, подлежащих обособленному учету, управлению и использованию в целях страхования рисков, обеспечения сбалансированности экономики и бюджетной системы (расходы на создание золотовалютных резервов Банка России, Резервного фонда РФ и Фонда национального благосостояния). Кроме того, данную классификацию расходов следует дополнить такой инвестиционной формой расходования, как размещение (инвестирование) средств этих государственных финансовых резервов (резервных фондов) в государственные ценные бумаги иностранных государств или другие надежные ценные бумаги, а также на депозитных счетах в иностранных банках.

Расходы бюджетных учреждений жестко регламентируются бюджетным законодательством. Бюджетные учреждения расходуют средства по бюджетной смете исключительно на следующие цели: оплату труда работников в соответствии с трудовыми договорами и правовыми актами; перечисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды; трансферты населению; командировочные и иные компенсационные выплаты работникам; оплату товаров, работ и услуг по заключенным государственным и муниципальным контрактам и без контрактов в порядке осуществления закупок. Заказы на поставки товаров (работ, услуг) бюджетными учреждениями осуществляются исключительно на основе государственных и муниципальных контрактов, заключаемые в пределах лимитов бюджетных обязательств. Бюджетные учреждения и органы публичной власти обязаны вести реестры закупок, осуществляемых без государственных или муниципальных контрактов.

Трансферты населению представляют собой бюджетные средства для финансирования обязательных выплат населению в виде пенсий, стипендий, пособий, компенсаций и других социальных выплат, установленных законодательными актами Российской Федерации, субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления.

Бюджетные кредиты юридическим лицам предоставляются на основе договора между уполномоченными органами и заемщиком на условиях платности, возвратности и обеспечения исполнения обязательств по возврату заемных средств. В качестве обеспечения могут выступать только

банковские гарантии, поручительства, залог имущества (включая ценные бумаги и паи) в размере не менее 100% предоставляемого кредита. Бюджетные кредиты могут быть предоставлены юридическим лицам только за счет целевых иностранных кредитов (заимствований) в случае реструктуризации обязательств (задолженности) юридических лиц по ранее полученным бюджетным кредитам, а также иностранным юридическим лицам в форме экспортных кредитов. Условия предоставления бюджетных кредитов (цели, порядок, плата, лимиты кредитования) утверждаются в бюджете на очередной год в соответствии с программой государственных внешних заимствований Российской Федерации.

Расходы в форме субсидий и субвенций физическим и юридическим лицам, в том числе на выделение грантов и оказание материальной поддержки, осуществляются из средств: федерального бюджета – в случаях, предусмотренных федеральными и региональными целевыми программами и федеральными законами; бюджетов субъектов РФ – в случаях, предусмотренных федеральными и региональными целевыми программами и законами; местных бюджетов – в случаях, предусмотренных федеральным и региональными целевыми программами и законами, а также решениями органов местного самоуправления. Субсидия – это бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов. Субвенция – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основе на осуществление определенных целевых расходов. В случаях нецелевого использования или неиспользования в установленные сроки субсидий и субвенций, полученные средства подлежат возврату в соответствующий бюджет.

Расходы на финансирование бюджетных инвестиций в объекты государственной и муниципальной собственности предусматриваются в бюджетах на очередной год при условии их включения в федеральные или региональные целевые инвестиционные программы либо в соответствии с решением федерального, регионального или местного органа исполнительной власти. Федеральные инвестиционные объекты, предусматривающие расходы в сумме более 200 тыс. МРОТ, рассматриваются и утверждаются в порядке, предусмотренном для федеральных целевых программ.

Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственным (муниципальным) унитарным предприятием, влечет возникновение права государственной (муниципальной) собственности на соответствующую часть уставного

капитала и имущества этих юридических лиц. Такие инвестиции осуществляются в форме участия органов публичной власти в уставном (складочном) капитале юридических лиц. Порядок оформления долей и определения цен регламентируется законодательством РФ. Названные бюджетные инвестиции юридическим лицам включаются в проект бюджета только при наличии технико-экономического обоснования инвестиционного проекта, проектно-сметной документации, плана передачи земли и сооружений, а также проекта договора уполномоченных органов исполнительной власти с юридическим лицом об участии в собственности субъекта инвестиций. Созданные с привлечением бюджетных средств объекты производственного и непроизводственного назначения в эквивалентной части уставного (складочного) капитала и имущества передаются в управление соответствующим органам управления государственным (муниципальным) имуществом.

Создание резервных фондов органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления, отражаемых в расходной части бюджетов, является разновидностью бюджетных расходов по формированию запаса доходов, предназначенного для устранения последствий форс-мажорных обстоятельств¹. Бюджетным законодательством запрещается создание резервных фондов законодательных (представительных) органов власти. Размер резервных фондов в федеральном бюджете не может превышать 3% его утвержденных расходов, а размер резервных фондов в бюджетах субъектов РФ устанавливается органами законодательной (представительной) власти субъектов РФ при утверждении их бюджетов на очередной год. 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.

Федеральным бюджетом на очередной год предусматривается также создание резервного фонда Президента РФ в размере не более 1% общей суммы утвержденных расходов. Средства этого фонда расходуются на основании письменного распоряжения Президента РФ на финансирование непредвиденных расходов, а также дополнительных расходов, предусмотренных указами Президента РФ.

В процессе исполнения бюджетов текущего года могут возникнуть дополнительные расходы, не предусмотренные их расходной частью, в следствие принятия федерального закона или другого правового акта, предусматривающего увеличение финансирования по существующим

¹ Здесь речь не идет о государственных финансовых резервах и резервных фондах РФ стабилизационного типа (золотовалютный резерв, Резервный фонд, Фонд национального благосостояния.).

видам расходов или введения новых видов расходов бюджетов, которые до их принятия не финансировались ни одним бюджетом. Такие законодательные или правовые акты должны содержать нормы, определяющие источники и порядок финансирования новых расходов. При этом последние не должны приводить к увеличению дефицита бюджетов. Финансирование новых видов расходов или увеличение финансирования существующих расходов бюджетов может осуществляться либо с начала очередного (следующего) финансового года при условии их включения в закон (решение) о бюджете, либо в текущем году после внесения соответствующих изменений в закон (решение) о бюджете при наличии соответствующих источников дополнительных бюджетных доходов (поступлений) и (или) при сокращении расходов по другим статьям бюджета. Если в процессе исполнения бюджета происходит увеличение объема доходных поступлений сверх сумм, установленных законом (решением) на текущий год, дополнительные доходы направляются в первоочередном порядке на финансирование расходов, предусмотренных законодательными и другими правовыми актами, но не обеспеченных в полной мере источниками финансирования в бюджете текущего года.

3.3. Публичные доходы и их классификация

3.3.1. Экономическое содержание публичных доходов

Функции государства и расходы органов публичной власти не могут осуществляться без соответствующих источников финансирования. Эта роль возложена на систему публичных доходов. Публичные доходы представляют собой совокупность денежных средств, поступающих в соответствии с действующим законодательством в распоряжение органов государственной власти и местного самоуправления для обеспечения источниками финансирования публичных расходов, направленных на производство, распределение и предоставление общественных благ и на формирование государственных финансовых резервов.

Денежные средства поступают в распоряжение органов публичной власти, в двух формах: во-первых, в безвозмездном и безвозвратном порядке и, во-вторых, на возмездной и возвратной основе. В этой связи в расширенный состав публичных доходов следует включать также поступления денежных средств в порядке внешних, по отношению к бюджетной системе, государственных и муниципальных заимствований, поступающих на возмездной и возвратной основе. Как правило, заемные средства привлекаются органами власти в порядке временного замещения

или с целью экономии (используя эффект финансового рычага), собственных доходов, поэтому теоретически правомерно и практически целесообразно (с точки зрения эффективности управления) отнесение указанных поступлений денежных средств к публичным доходам. В более традиционном (узком) понимании последних к публичным доходам относятся только те денежные средства, которые поступают в распоряжение органов государственной власти и местного самоуправления на безвозмездной и безвозвратной основе.

Субъектами публичных доходов выступают: органы государственной (муниципальной) законодательной и исполнительной власти, соответственно, принимающие законы (решения) в области доходного обеспечения публичных расходов и осуществляющие формирование, сбор, регулирование и контроль публичных доходов; плательщики налогов, сборов, таможенных пошлин и других обязательных платежей в бюджетную систему (организации и физические лица); другие участники отношений, возникающих при формировании публичных доходов.

Публичные доходы как финансовая категория связаны с выполнением публичными финансами функций образования публичных доходов и контрольной функции. Они составляют объективную основу публичных доходов. Таким образом, как финансовая категория публичные доходы обслуживают денежные отношения, возникающие между различными экономическими субъектами в процессе обеспечения доходными источниками публичных расходов. В Бюджетном кодексе РФ выделяют так называемых администраторов и главных администраторов бюджета. Первыми являются: органы государственной власти и местного самоуправления, органы управления государственных внебюджетных фондов, Банк России и бюджетные учреждения, осуществляющие контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возвращении излишне уплаченных платежей в бюджет, пени и штрафов. Главные администраторы – это те же субъекты администрирования бюджетных доходов, которые имеют в своем распоряжении администраторов доходов и (или) сами являются администраторами доходов бюджета.

Экономическое содержание публичных доходов тесно связано с их делением на обыкновенные и чрезвычайные, на частноправовые и общественно-правовые.¹

Обыкновенные (обычные или основные) публичные доходы представляют собой наиболее стабильные, устойчивые и прогнозируемые поступления денежных средств в бюджетную систему, предназначенные

¹ Впервые это сделали такие видные представители русской финансовой школы XIX – начала XX вв., как М.М. Сперанский, Л. Косса, И.Х. Озеров и др.

для покрытия обыкновенных (обычных или основных) расходов органов публичной власти. К ним относятся, как правило, большая часть налоговых доходов и некоторые виды других обязательных платежей в бюджет. Выделение в особую группу публичных доходов, получивших название чрезвычайных, обусловлено чрезвычайным характером отдельных видов публичных расходов. Чрезвычайные публичные доходы отличаются такие признаки как временный характер, неустойчивость источника, исключительность, слабая предсказуемость и высокая зависимость от субъективных внутренних и внешних факторов.

В разные времена перечень чрезвычайных общественных потребностей менялся; менялся и состав чрезвычайных публичных доходов. Например, в России начала XX века к чрезвычайным потребностям относили расходы на строительство железных дорог и каналов, на реформы в государственном управлении, на нововведения в армии и т.п. К чрезвычайным доходам были отнесены доходы от государственного имущества, включая его продажу и аренду, использование государственных резервов и запасной казны, выпуск государственных и местных займов, доходы от повышения действующих и введения новых налогов и сборов. В настоящее время в состав чрезвычайных публичных доходов в России можно включить: средства от продажи и аренды государственного (муниципального) имущества; часть прибыли государственных (муниципальных) предприятий и организаций, направляемая в бюджет; доходы в виде дивидендов и долей, получаемых от участия государства в других предприятиях и проектах; средства от возврата государственных кредитов и процентов зарубежными правительствами и организациями; средства государственных финансовых резервов и резервных фондов; налоги и обязательные платежи за пользование природными ресурсами (за исключением земельного налога и налога на добычу полезных ископаемых); доходы от выпуска государственных (муниципальных) займов под перспективные и (или) прибыльные проекты; субвенции бюджетов и прочие доходы.

Частноправовые публичные доходы (по другому их еще называют прямыми) представляют собой доходы, поступающие в распоряжение органов власти из частноправовых источников, при получении которых государство не пользуется прерогативой власти и ведет себя как частное лицо, опираясь на нормы гражданского и хозяйственного права, регулирующего имущественные отношения, а также на законы рынка. В экономическом понимании частноправовые или прямые публичные доходы – это доходы, которые органы государственной и муниципальной власти извлекают из принадлежащего им на правах собственности имущества при осуществлении хозяйственно-финансовой

(предпринимательской, коммерческой и иной) деятельности. К ним относится значительная часть неналоговых доходов, поступающих в бюджетную систему.

Общественно-правовые (по-другому – косвенные) публичные доходы представляют собой доходы, поступающие в распоряжение органов власти из публично-правовых источников, при получении которых используются прерогативы власти (принуждения). Общественно-правовые или косвенные доходы – это поступления денежных средств в бюджетную систему и в государственные финансовые резервы (резервные фонды)¹ в обязательной публично-правовой форме на основе и в порядке реализации налогового, таможенного и иного законодательства (реже - нормативных правовых актов). Таким образом, к этим доходам относятся налоги, сборы, пошлины и другие обязательные платежи в бюджет, которые уплачиваются физическими и юридическими лицами, выступающими плательщиками в соответствии с действующим законодательством.

Исторически источниками публичных доходов выступали домены и регалии, которые получили широкое распространение в средние века, но в видоизмененных формах до сих пор существуют во многих странах. Домены – это государственные земли, леса, предприятия, имущество, приносящее доход. Поскольку названные объекты собственности являлись казенными, постольку все доходы от них поступали в распоряжение государства. Регалии – это отдельные производства, виды деятельности, товары и т.д., на которые распространялась государственная монополия, дающая право на получение части доходов от них. Известны бесхозная, таможенная, судебная, монетная, производственная и другие виды регалий. Регалиями могли быть объявлены отдельные отрасли, новые и экзотические по тем временам товары (кофе, табак), азартные игры, предметы роскоши и т.д. В случае объявления регалии необходимо было платить государству пошлину при регистрации предприятия или при получении патента на производство, торговлю, вид деятельности. Домены и регалии в модифицированной форме сохранилась до сих пор, получая иногда другие названия: доходы от внешнеэкономической деятельности государства; доходы и поступления от государственного (муниципального) имущества и собственности; средства от продажи бесхозного имущества; таможенная и государственная пошлины; лицензионные и патентные сборы и платежи; эмиссионный доход (обычно официально не декларируется); налоги и обязательные платежи за пользование природными ресурсами, находящимися в общенациональной

¹ В данном случае государственные финансовые резервы и резервные (стабилизационные и подобные им) фонды, не учитываемые в бюджетной системе, рассматриваются как отложенные на время публичные доходы (запас доходов).

собственности; другие подобные доходные источники, поступающие в бюджетную систему.

Экономическое содержание публичных доходов характеризуют также методы их формирования. К ним относятся налоговые и неналоговые методы, а в составе последних относительно самостоятельное значение имеют заемные методы. Промежуточное положение между названными методами занимают безвозмездные поступления в форме межбюджетных трансфертов (трансфертный метод).

Налоговые методы основаны на нормах публичного финансового права (преимущественно налогового законодательства), что позволяет характеризовать их как принудительные или императивные. Отличительными особенностями налоговых методов являются: обязательная законодательно-правовая форма отчуждения плательщиками (организациями и физическими лицами) принадлежащих им денежных средств в пользу государства (муниципальных образований); определенность и долговременность основных элементов платежа (плательщики, объект, база, ставки, порядок и сроки исчисления и уплаты). Используя налоговые методы, органы публичной власти аккумулируют в бюджеты, внебюджетные фонды и государственные финансовые резервы (резервные фонды) налоговые доходы (налоги, сборы, пошлины и отдельные виды других обязательных платежей).

Неналоговые методы (за исключением заемных) преимущественно основаны на поведении государства как обычного частнохозяйственного субъекта, опирающегося в своей деятельности на законы рынка, гражданское и хозяйственное право. Сила государственного принуждения, как правило, в этих методах не применяются или она имеет второстепенное значение. Используя неналоговые методы, органы публичной власти привлекают: доходы от государственного (муниципального) имущества и собственности; доходы от внешнеэкономической деятельности (за исключением таможенных пошлин); доходы от долевого участия в других предприятиях и операций на финансовом рынке; поступления в виде отчислений от прибыли унитарных государственных (муниципальных) предприятий и контролируемых государством компаний; другие доходные поступления, связанные с хозяйственно-финансовой деятельностью органов публичной власти. Средства, аккумулируемые неналоговыми методами, нередко называют не доходами, а доходными источниками, в силу их непостоянства, резких колебаний по объемам и, нередко, чрезвычайности.

К заемным методам относятся способы привлечения органами публичной власти денежных средств на условиях возвратности, срочности и платности. Необходимость в заемных методах аккумуляции средств

возникает либо в силу временного недостатка иных доходов и доходных источников, либо по соображениям экономической целесообразности временного замещения собственных доходов заемными средствами. С помощью заемных методов органы публичной власти привлекают средства путем впуска государственных и муниципальных внутренних облигационных займов, получения кредитов от правительств других стран и международных финансовых организаций, привлечения внутренних бюджетных кредитов в порядке межбюджетных отношений. Недостатком государственного (муниципального) заимствования является необходимость уплаты процентов за пользование средствами, увеличивающих бюджетные расходы, которые непосредственно не связаны с производством и увеличивают стоимость общественных благ.

Трансфертный метод несет в себе отдельные признаки как налогового, так и неналогового методов. Средства, поступающие в бюджеты публично – правовых образований и внебюджетных фондов в виде дотаций, субсидий и субвенций, с одной стороны, имеют своим источником налоговые доходы и регулируются нормами публичного финансового права, а с другой стороны, близки по содержанию к неналоговым доходам как безвозмездные поступления, не принимающие форму обязательных платежей в бюджет.

В составе системы публичных доходов выделяются два её крупных блока (относительно самостоятельных звена): 1) доходы бюджетной системы – доходы и поступления в бюджеты публично – правовых образований и в бюджеты внебюджетных фондов; 2) доходы, направляемые на формирование государственных резервов и подобных по назначению резервных фондов, учитываемых и управляемых обособленно от бюджетных доходов. При этом ведущее значение в обеспечении источниками финансирования публичных расходов и в формировании макроэкономических воспроизводственных пропорций, имеют доходы бюджетов и внебюджетных фондов.

3.3.2. Классификация публичных доходов

Публичные доходы классифицируются по ряду признаков, характеризующих многообразие форм их организации, видов и способов аккумуляции в бюджетную систему. Несмотря на общность классификационных признаков, прикладная группировка публичных доходов может существенно различаться по странам в силу ее зависимости от особенностей государственного устройства, публичных финансов, финансового права и другой специфики. Поэтому рассмотрим прикладную классификацию публичных доходов на примере Российской Федерации.

1. В зависимости от того, в какое звено системы публичных финансов поступают доходы, выделяют: доходы бюджетов публично-правовых образований (бюджетные доходы), доходы бюджетов государственных внебюджетных фондов (внебюджетные доходы) и доходы, аккумулируемые в государственных финансовых резервах и резервных фондах, учитываемых и управляемых за рамками бюджетной системы. Также как и в случаях с публичными расходами, доходы, поступающие в названные государственные финансовые резервы (резервные фонды), обычно выводятся за рамки классификационной структуры государственных доходов, что вряд ли правомерно с позиции полноты оценки совокупных публичных доходов, которыми располагает государство, и важности стратегического запаса финансовых ресурсов страхового, резервного и стабилизационного назначения.

2. По уровням власти публичные доходы делятся на федеральные, региональные и местные. Аналогично классифицируются бюджетные, а в их составе налоговые доходы, поскольку основная масса публичных доходов аккумулируется в бюджетах соответствующих публично – правовых образований. Федеральные доходы призваны обеспечивать расходы (расходные обязательства) федеральных органов власти по финансированию общенациональных задач, включая оказание финансовой помощи нижестоящим бюджетам. К федеральным доходам обычно относятся наиболее крупные доходные источники. Региональные и местные доходы поступают в распоряжение органов власти субъектов РФ и местного самоуправления для финансового обеспечения расходных полномочий (обязательств) соответствующего уровня, ведущее место среди которых занимают социальные вопросы. Важным источником региональных и местных доходов выступают межбюджетные трансферты из вышестоящих бюджетов (субсидии, субвенции, дотации, бюджетные кредиты).

Распределение бюджетных доходов на федеральные, региональные и местные осуществляется на основе разграничения доходных полномочий органов законодательной и исполнительной публичной власти.

Полномочия федеральных органов власти по формированию доходов бюджетов всех уровней заключаются: в установлении новых видов налогов, их отмене или изменении путем внесения соответствующих изменений в налоговое законодательство РФ; в установлении новых видов, отмене или изменении действующих неналоговых доходов путем внесения соответствующих изменений в Бюджетном кодексе РФ после представления федеральными органами исполнительной власти своего заключения; в установлении нормативов и порядка отчислений от федеральных налогов и обязательных платежей в доходы региональных и

местных бюджетов; в установлении порядка предоставления финансовой помощи региональным и местным бюджетам в рамках межбюджетного регулирования, (порядка предоставления межбюджетных трансфертов).

Полномочия законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ по формированию доходов региональных и местных бюджетов заключаются в следующем: введение законами субъектов РФ на своей территории региональных налогов, установление размера ставок по ним и перечня налоговых льгот в пределах прав, предоставленных налоговым законодательством РФ; предоставление органами исполнительной власти субъектов РФ отсрочек и рассрочек по уплате налогов в части сумм федеральных налогов, поступающих в региональные бюджеты (при отсутствии задолженности по бюджетным кредитам перед федеральным бюджетом, соблюдении предельных размеров дефицита регионального бюджета и размера государственного долга субъекта РФ, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ); установление порядка и нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты; введение порядка предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта РФ.

Полномочия органов местного самоуправления по формированию доходов местных бюджетов заключаются: во введении соответствующими решениями на своей территории местных налогов, установлении размеров ставок по ним и предоставлении налоговых льгот в пределах прав, предоставляемых органами местного самоуправления налоговым законодательством РФ; в предоставлении отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей в части федеральных и региональных налогов, поступающих в местные бюджеты (при отсутствии задолженности по бюджетным кредитам перед бюджетами других уровней и соблюдении предельных размеров дефицита местных бюджетов и размера муниципального долга); в установлении органами местного самоуправления муниципальных районов порядка и нормативов отчислений от федеральных, региональных и местных налогов в бюджеты поселений, а также в предоставлении межбюджетных трансфертов бюджетам поселений из бюджета муниципального района.

В структуре публичных доходов ведущую роль играют федеральные доходы, не только по объему, но и по их значимости в регулировании экономики и социальной сферы, в межбюджетном регулировании и выравнивании развития территорий страны. В процессе первичного распределения публичных доходов в распоряжение федеральных органов власти поступает 75-80% всех доходов и только в процессе дальнейшего их распределения (перераспределения) субъекты РФ и муниципальные образования получают необходимый (но не всегда достаточный) объем

доходных источников для выполнения территориальными органами управления своих расходных обязательств.

3. В зависимости от отношения публичных доходов к их заемным источникам все доходы принято делить на процентные и непроцентные. К первым относятся денежные средства, получаемые органами публичной власти в виде возврата предоставленных ими кредитов и процентов за пользование заемными средствами, средств от погашения приобретенных облигаций правительств зарубежных стран и процентного дохода по ним. К непроцентным доходам относятся все прочие публичные доходы. Процентные доходы – величина не постоянная, их доля колеблется в пределах 1-3% всех публичных доходов.

4. По экономическому содержанию публичные доходы можно разделить на текущие и инвестиционные. Инвестиционные доходы – это денежные средства, поступающие в распоряжение органов публичной власти в результате их инвестиционной деятельности. К публичным доходам инвестиционного типа относятся средства, поступающие в виде дивидендов по акциям, принадлежащим органам власти, и долей от их участия в других предприятиях, процентных доходах от финансовых инвестиций, части прибыли и доходов, поступающих в бюджетную систему от реализованных государственных (муниципальных) инвестиционных проектов, и др. Все прочие доходы и источники средств, поступающие в распоряжение органов публичной власти в процессе их деятельности, не являющейся инвестиционной, считаются текущими доходами. Это – все налоговые и большая часть неналоговых доходов.

5. По методам аккумуляции и, одновременно, по функционально-экономическому признаку публичные доходы делятся на следующие группы: налоговые доходы, неналоговые доходы, безвозмездные и безвозвратные поступления (перечисления), возмездные и возвратные поступления денежных средств. Перечень видов налоговых и неналоговых доходов и других названных поступлений в бюджеты установлен соответствующими статьями Бюджетного кодекса РФ.

К налоговым доходам бюджетное законодательство относит предусмотренные налоговым законодательством РФ федеральные, региональные и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы за налоговые правонарушения. Спорным и с экономической, и с юридической точек зрения является отнесение последних к налоговым доходам. Неслучайно, совсем еще недавно (до 1 января 2007 года) в Налоговом кодексе РФ было прямо записано, что налоговые санкции (штрафы за нарушение налогового законодательства) не являются налоговыми платежами. Налоговые штрафы и пени не имеют признаков налоговых платежей, в том числе таких основных элементов

налогообложения, как объект налогообложения, налоговый период, налоговая база, сроки уплаты. Кроме того, налоговые санкции и пени ничем не отличаются от штрафов, полученных в результате применения гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности (в том числе, по тем же налоговым правонарушениям), но вторые, в отличие от первых, включаются в состав неналоговых доходов.

Налоговые доходы имеют свою сложную классификационную структуру. За счет налоговых поступлений формируется основная масса доходов бюджетов публично – правовых образований, бюджетов государственных внебюджетных фондов и государственные финансовые резервы (резервные фонды).

К неналоговым доходам относятся: доходы от использования имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности, за исключением доходов от использования имущества, находящегося в оперативном управлении автономных учреждений; доходы от продажи имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности; доходы от оказания платных услуг бюджетными учреждениями, находящимися в ведении федеральных и региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, после уплаты налогов и сборов; средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, средства, полученные в порядке возмещения ущерба, и иные виды принудительного изъятия средств; другие неналоговые доходы.

Доходы от использования государственного (муниципального) имущества включают в себя: средства, получаемые в виде арендной или иной платы за временное владение или пользование имуществом; средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в кредитных организациях; средства от передачи имущества под залог, в доверительное управление; плата за пользование бюджетными средствами, предоставленными другим бюджетам, иностранным государствам или юридическим лицам на возвратной и платной основе; доходы в виде прибыли, приходящиеся на доли в уставном (складочном) капитале предприятий, или дивидендов по акциям; часть прибыли государственных (муниципальных) унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов; другие доходы от использования имущества.

К неналоговым доходам Бюджетный кодекс РФ (ст. 46) относит и ту часть штрафов за налоговые правонарушения, предусмотренные главами 16 и 18 Налогового кодекса РФ, которую невозможно отнести к соответствующему налогу. Это противоречит статье 41 Бюджетного

кодекса РФ, в которой все штрафы за налоговые правонарушения должны признаваться налоговыми доходами.

К безвозмездным и безвозвратным поступлениям относятся: межбюджетные трансферты в форме дотаций и субсидий; субвенции из Федерального фонда компенсаций и (или) из региональных фондов компенсаций; субвенции из местных бюджетов бюджетам других уровней; иные безвозмездные и безвозвратные перечисления между бюджетами бюджетной системы РФ; безвозмездные и безвозвратные перечисления из бюджетов государственных внебюджетных фондов всех уровней; безвозмездные и безвозвратные перечисления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Возмездными и возвратными поступлениями являются: средства, получаемые в форме кредитов, выдаваемых кредитными организациями, иностранными и международными финансовыми организациями; государственные (муниципальные) займы, осуществляемые путем выпуска облигаций; бюджетные кредиты других уровней бюджетной системы РФ; средства, получаемые в порядке погашения задолженности налогоплательщиков по инвестиционному кредиту, налоговым отсрочкам и рассрочкам.

6. В зависимости от вида администраторов доходных поступлений в бюджетную систему публичные доходы классифицируются на поступления, администрируемые органами государственной власти и органами местного самоуправления, Банком России, бюджетными учреждениями.

7. В зависимости от характера источников поступлений доходы бюджетов делятся на собственные и привлеченные. Бюджетный кодекс РФ к собственным доходам бюджетов относит: налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ; неналоговые доходы, зачисляемые в соответствующие бюджеты согласно бюджетному законодательству РФ; доходы, полученные соответствующими бюджетами в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений, за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций и (или) региональных фондов компенсаций. Несмотря на то, что Бюджетный кодекс РФ специально не выделяет привлеченные доходы бюджетов, к ним следует отнести: субвенции из Федерального и региональных фондов компенсаций; средства, поступающие в соответствующие бюджеты на возмездной и возвратной основе. При этом отнесение к собственным доходам безвозмездных и безвозвратных перечислений справедливо в отношении лишь отдельно взятого бюджета регионального или местного уровней.

Применительно к бюджетной системе в целом источниками средств безвозмездной и безвозвратной финансовой помощи выступают налоговые доходы, поэтому при их учете возможен повторный счет.

3.4. Сущность и роль бюджета как частной финансовой категории

Бюджет (система бюджетов) составляет центральное звено системы публичных финансов, что определяет экономическую сущность, функции и особую роль этого многогранного финансового явления. Бюджет тесно связан с частнохозяйственными финансами. Его доходы формируются в основной своей массе за счет налогов и сборов, уплачиваемых организациями и физическими лицами (домашними хозяйствами), а бюджетные расходы направляются преимущественно на предоставление юридическим лицам и домашним хозяйствам общественных благ (услуг). Без бюджета не могут полноценно функционировать другие звенья системы публичных финансов: государственные внебюджетные фонды, государственный (муниципальный) кредит, государственные финансовые резервы. Они тесно связаны с бюджетом по доходам и расходам.

В экономической литературе и финансовом праве сущность бюджета рассматривается с различных позиций: как система денежных отношений в процессе формирования и использования публичных финансовых ресурсов, как централизованный фонд денежных средств органов государственной власти и местного самоуправления, как утверждаемый в форме закона финансовый документ, как свод (баланс) доходов и расходов государства и муниципальных образований. Все эти и другие подходы раскрывают различные стороны многообразной сущности бюджета.

В бюджете (системе бюджетов) концентрируется основная масса финансовых ресурсов, доходов и расходов государства и муниципальных образований. Поэтому бюджет представляет собой не только наиболее крупное и самостоятельное звено системы публичных финансов, но и частную финансовую категорию, в основе которой лежат бюджетные отношения, то есть денежные отношения, возникающие в процессе движения бюджетных ресурсов, образования и использования государственных и муниципальных доходов, утвержденных и исполняемых в форме закона (решения) о бюджете. Как часть системы публичных финансов, экономическая сущность финансовой категории бюджета не может принципиально отличаться от сущности самих публичных финансов, что не исключает специфики проявления бюджетных отношений.

Бюджет непосредственно обслуживает процесс производства, распределения и предоставления общественных благ (услуг) при

выполнении государством (муниципальными образованиями) своих функций. Бюджет является основным источником финансового обеспечения и функционирования этого процесса в рамках исполнения органами публичной власти бюджетных (расходных) обязательств в соответствии с законодательно установленными бюджетными полномочиями и бюджетной классификацией.¹

Государство (муниципальные образования) как макроэкономический хозяйствующий субъект, производящий, распределяющий и предоставляющий в принудительном порядке общественные блага (услуги), аккумулирует в бюджете публичные финансовые ресурсы (доходы) путем первичного и вторичного распределения (также преимущественно в принудительном порядке) части ВВП и направляет их на финансирование публичных расходов, составляющих стоимостную оценку общественных благ (услуг), в соответствии с задачами, функциями и бюджетными обязательствами органов публичной власти. Бюджет, с этих позиций, выступает в качестве своеобразного «расчетного счета» макроэкономического юридического лица – органа государственной или муниципальной власти. Первичные доходы образуются в результате первичного распределения ВВП и аккумулируются в бюджете в форме косвенных налогов, а также доходов, полученных органами государственной власти и местного самоуправления в процессе их функционирования в качестве обычных предпринимателей. Вторичные доходы формируются путем перераспределения первичных доходов хозяйствующих субъектов и домашних хозяйств в форме прямых (расходных) налогов. Связь функций государства и местного самоуправления с общественными благами выражается в законодательно установленной функциональной бюджетной классификации расходов. В самом общем виде бюджетные расходы направляются на финансирование следующих групп общественных потребностей (функций государства): содержание органов государственной власти и местного самоуправления, правоохранительных органов и органов судебной власти; обеспечение безопасности и обороноспособности страны; развитие национальной экономики; оказание услуг социального характера общественным сектором экономики (образование, здравоохранение, культура и т.п.); государственное регулирование межотраслевых и территориальных пропорций; удовлетворение прочих общественных потребностей.

¹ *Бюджетные полномочия* – это установленные бюджетным законодательством права и обязанности органов государственной власти и местного самоуправления, а также иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса. *Бюджетная классификация* – это группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов, используемая для составления и исполнения бюджетов, а также составления отчетности.

Такое понимание экономической сущности бюджета вполне согласуется с его новой трактовкой в Бюджетном кодексе РФ (статья 6), в которой, по сравнению с прошлой его редакцией, был исключен термин «фонд денежных средств». Теперь бюджет законодательно определяется как форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Объективной основой бюджета как финансовой категории выступают бюджетные отношения. Сфера их распространения также неоднозначно трактуется в экономической литературе. Чаще всего она ограничивается денежными отношениями, возникающими по поводу перераспределения ВВП, доходов от внешнеэкономической деятельности и части национального богатства, что сужает сферу действия, экономическое содержание и роль бюджета. Бюджетные отношения составляют ту часть денежных отношений, которая возникает между органами публичной власти и организациями, учреждениями, домашними хозяйствами, а также между публично-правовыми образованиями в процессе финансового обеспечения и финансирования производства, распределения и предоставления общественных благ (удовлетворения общественных потребностей) с целью выполнения государством и местным самоуправлением своих функций.

Финансовое обеспечение источниками и финансирование расходов на производство общественных благ (услуг) осуществляется в процессе движения бюджетных ресурсов, образования и использования на этой основе бюджетных доходов в результате применения общефинансовых и специальных бюджетных механизмов и инструментов.

Бюджетные ресурсы представляют собой денежные средства, поступающие в распоряжение органов публичной власти для исполнения своих функций в соответствии с бюджетными полномочиями. Источниками формирования бюджетных ресурсов выступают: доходы организаций, учреждений и домашних хозяйств, поступающие в бюджет в виде налогов, сборов и других обязательных платежей; часть средств государственных внебюджетных фондов, зачисляемая на бюджетные счета органов публичной власти; средства, поступающие в бюджет в порядке государственных (муниципальных) заимствований; часть средств государственных (муниципальных) финансовых резервов (резервных фондов), направляемая в бюджет для расходования в текущем финансовом году; безвозмездные поступления от бюджетов других уровней в различных формах межбюджетных трансфертов; добровольные поступления и пожертвования от юридических и физических лиц. Направления использования бюджетных ресурсов в целом совпадают с

направлениями использования бюджетных доходов в соответствии с бюджетной классификацией расходов и расходными обязательствами, установленными бюджетным законодательством и иными нормами финансового права. В свою очередь, под расходными обязательствами, согласно Бюджетному кодексу РФ (статья 6), понимаются обусловленные законом, иными нормативными актами, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.¹ Эти средства (бюджетные ресурсы) формируются на безвозмездной (безвозвратной) и возмездной (возвратной) основе. В первом случае бюджетные ресурсы принимают форму собственных, а во втором случае – заемных ресурсов.

Финансовое обеспечение доходными источниками расходных обязательств осуществляется путем аккумуляции в бюджетах публично-правовых образований доходов в их различных формах и видах. Доходы бюджета (бюджетные доходы) представляют собой денежные средства, поступающие в бюджет, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета. Бюджетные доходы призваны обеспечить стабильную, устойчивую финансовую базу для выполнения органами публичной власти своих задач и функций. Одновременно они выступают одним из основных элементов и инструментов системы государственного регулирования экономики и социальной сферы страны и ее территорий. Государство, используя установленные законом формы, методы аккумуляции и виды бюджетных доходов (налоговые, неналоговые, межбюджетные), целенаправленно воздействует на совокупные спрос и предложение, структуру потребления и накопления, на инвестиционную и деловую активность, на социальные процессы и темпы развития территорий.

По форме доходы бюджета делятся на принудительные (обязательные), предпринимательские и добровольные. К обязательным платежам и поступлениям относятся налоги, сборы и пошлины, обязательные платежи за пользование природными ресурсами, поступления в виде штрафов, пени, конфискации, компенсаций и возмещений вреда, поступления от других бюджетов (субсидий, субвенций, дотаций), иные обязательные платежи (пенсионные взносы,

¹ Выделяют еще такие разновидности расходных обязательств, как *бюджетные обязательства и публичные обязательства*. Первые – это обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году, а вторые – обязательства, подлежащие исполнению в установленном законом (нормативным актом) размере или порядке расчета и индексации.

средства от самообложения граждан). Обязательная форма этих доходов обусловлена принудительной силой закона (бюджетного, налогового и иного законодательства). Предпринимательскими доходами бюджета являются доходы от продажи и использования государственного (муниципального) имущества (в том числе в виде арендной и иной платы, процентов и другой платы за кредит, части прибыли унитарных предприятий и др.), от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, и иной их деятельности, приносящей доход. Доходами бюджета в добровольной форме можно считать безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

По методам формирования и видам бюджетные доходы делятся на налоговые, неналоговые и безвозмездные поступления.

Основным методом аккумуляции доходов в бюджет выступает налоговый метод, наиболее полно соответствующий, с одной стороны, специфике государства как макроэкономического хозяйствующего субъекта, предоставляющего в принудительной форме общественные блага (услуги), и, с другой стороны, принципам рыночной экономики. Налоги призваны обеспечивать органы публичной власти необходимым объемом денежных средств для выполнения своих функций и задач в рамках бюджетных полномочий и расходных обязательств, а также выступать одним из основных инструментов государственного финансового регулирования воспроизводственного процесса, доходов и расходов налогоплательщиков. В свою очередь, сам налоговый метод и система налогов имеют сложную структуру. В их составе выделяют методы (способы) прямого и косвенного, пропорционального и прогрессивного, поимущественного и ресурсного налогообложения, налогообложения доходов и расходов (потребления). Каждая из групп налоговых платежей аккумулированная в бюджет названными способами, включает в себя конкретные виды налогов, сборов и пошлин. Налоговое разнообразие обусловлено необходимостью реализации принципа всеобщности налогообложения, диверсификации налогообложения по объектам и налогоплательщикам с целью минимизации налоговых рисков, а также повышения результативности государственного налогового регулирования на основе расширения его объектов.

Неналоговые методы формирования и виды бюджетных доходов связаны преимущественно с поведением и функционированием государства (муниципальных образований) как обычного субъекта рыночной экономики, преследующего цель извлечения дохода. К ним относятся все основные методы финансового менеджмента с поправкой на

необходимость решения ряда социальных задач. Видами неналоговых доходов бюджета являются арендная плата, поступления от продажи имущества, от оказания платных услуг, плата за кредит и процентные доходы, средства в виде штрафных санкций и др.

Методы и виды безвозмездных поступлений связаны преимущественно с формированием бюджетных доходов в порядке реализации межбюджетных отношений путем распределения межбюджетных трансфертов. Межбюджетные отношения представляют собой взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений и функционирования бюджетного процесса, а межбюджетные трансферты – средства, предоставляемые одним бюджетом другому бюджету бюджетной системы страны в виде дотаций, субсидий, субвенций. Дотации предоставляются одним бюджетом другому бюджету на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования. Субсидии предоставляются для софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов власти нижестоящих публично-правовых образований по конкретным предметам (вопросам), находящимся в ведении последних, а также по предметам (вопросам) совместного ведения нижестоящих и вышестоящих публично-правовых образований. Субвенции предоставляются бюджетам нижестоящих публично-правовых образований для финансового обеспечения расходных обязательств последних, возникающих при выполнении полномочий вышестоящего публично-правового образования, переданных нижестоящим органам государственной власти и местного самоуправления. Субсидии и субвенции носят целевой характер, а межбюджетные трансферты в целом выступают доходом для получающих их бюджетов и расходом – для предоставляющих их бюджетов. Кроме межбюджетных трансфертов, к безвозмездным перечислениям относятся также безвозмездные поступления в бюджет от физических и юридических лиц, правительств других стран и международных организаций.

Использование доходов бюджета осуществляется путем их расходования. Бюджетные расходы (расходы бюджета) представляют собой выплачиваемые из бюджета денежные средства (Бюджетный кодекс РФ исключает из состава расходов средства, являющиеся источниками финансирования дефицита бюджета). Формирование расходов бюджетов бюджетной системы страны осуществляется в соответствии с расходными обязательствами органов публичной власти. Финансирование расходов бюджетов происходит преимущественно в форме бюджетных ассигнований, которые представляют собой предельные объемы денежных

средств, предусмотренных на соответствующий финансовый год для исполнения бюджетных обязательств.

Основное предназначение бюджетных расходов заключается в непосредственном обеспечении выполнения органами публичной власти своих функций по производству, распределению и предоставлению общественных благ (услуг). Расходы бюджета составляют стоимостную оценку предоставленных обществу благ (государственных и муниципальных услуг). Одновременно, бюджетные расходы выступают важным инструментом государственного (муниципального) финансового регулирования экономики и социальной сферы, в том числе в территориальном аспекте. Через расходы бюджета органы публичной власти активно и целенаправленно воздействуют на совокупный спрос и предложение, на накопление и потребление. Если налоговое регулирование влияет на эти макроэкономические параметры косвенно, то бюджетное расходное регулирование – непосредственно. Бюджетная политика стимулирования экономического роста совокупного предложения и накопления осуществляется на основе механизмов субсидирования хозяйствующих субъектов, государственного инвестирования приоритетных отраслей и долевого участия в крупных инвестиционных проектах, финансирования национальных и региональных целевых программ и национальных проектов, размещения государственных (муниципальных) заказов и т.п. Бюджетное регулирование социальной сферы, совокупного спроса и потребления осуществляется через финансирование социальных трансфертов (увеличение пенсий, пособий, стипендий, других денежных выплат нуждающимся категориям граждан), реализацию социальных национальных проектов, увеличение расходов социального характера. В конечном счете, такая расходная политика, в сочетании с рациональной налоговой политикой, создает условия для роста производства, потребления, доходов в экономике, в том числе и бюджетных.

В Бюджетном кодексе РФ (статья 69) к бюджетным ассигнованиям относятся ассигнования на:

- оказание государственных (муниципальных) услуг, включая ассигнования на оплату контрактов (заказов, закупок) на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд;

- социальное обеспечение населения;
- предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями;

- предоставление субсидий негосударственным (немуниципальным) юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и физическим лицам, производящим товары, работы, услуги;
- предоставление межбюджетных трансфертов;
- осуществление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;
- обслуживание государственного (муниципального) долга;
- исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам РФ, муниципальным образованиям о возмещении вреда физическим и юридическим лицам.

В расходной части бюджетов бюджетной системы РФ предусматривается создание резервных фондов Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и местной администрации, а также резервного фонда Президента РФ. Размер резервных фондов исполнительных органов публичной власти не может превышать 3 % общего объема доходов соответствующего бюджета, а резервного фонда Президента РФ – 1 % расходов федерального бюджета. Бюджетные ассигнования названных резервных фондов используется преимущественно для финансирования непредвиденных расходов.

Бюджетными инструментами и механизмами, задействование которых приводит к образованию и использованию доходов бюджета, являются: виды налогов и других обязательных платежей, методы и элементы налогообложения (объекты, налоговые ставки, налоговая база, налоговые льготы, налоговые санкции, налоговая декларация и др.); арендная плата и цены на платные услуги бюджетных учреждений, механизм самообложения и применения мер принудительных изъятий в порядке возмещения ущерба; межбюджетные дотации, субсидии, субвенции и иные трансферты; целевые программы и бюджетирование, ориентированное на результат; виды бюджетных ассигнований, государственные и муниципальные задания, заказы и закупки, субсидии юридическим и физическим лицам; бюджетные инвестиции и нормы расходов; бюджетная классификация и ее элементы; единый счет бюджета; бюджетные резервы и т.д.

Таким образом, экономическое содержание бюджета составляет движение денежных средств в публично-правовой форме бюджетных ресурсов, образование и использование на этой основе доходов государства и местного самоуправления для финансового обеспечения задач и функций по производству, распределению и предоставлению общественных благ (услуг) в результате приведения в действие бюджетных инструментов и механизмов.

Бюджет как финансовая категория выполняет следующие функции: 1) образование бюджетных доходов; 2) использование бюджетных доходов; 3) функцию бюджетного контроля. По содержанию эти функции аналогичны функциями публичных финансов.

По своей организационной форме бюджет строится и исполняется как баланс доходов и расходов, который утверждается законодательным (представительным) органом публичной власти в законе (решении) о бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Плановым периодом в России является сейчас три года. Превышение доходов над расходами образует профицит бюджета¹, который либо используется для целей дополнительного финансирования бюджетных расходов, либо направляется на пополнение государственных (муниципальных) финансовых резервов (резервных фондов). При превышении расходов над доходами образуется дефицит бюджета. В данном случае балансирование бюджета осуществляется путем покрытия дефицита за счет специальных источников его финансирования, перечень и порядок использования которых регламентируется бюджетным законодательством. В Российской Федерации дефицит федерального бюджета покрывается за счет средств Резервного фонда и государственных заимствований. При этом объем источников финансирования дефицита федерального бюджета, не связанных с использованием средств Резервного фонда, не может превышать 1 % ВВП (этот предел может быть увеличен на сумму бюджетных ассигнований из Инвестиционного фонда РФ, не использованных в отчетном году). Источниками финансирования дефицитов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований являются преимущественно средства в виде государственных заимствований субъекта РФ и муниципальных заимствований, соответственно. При этом размер дефицита бюджета субъекта РФ не должен превышать 15 % годового объема его доходов, а размер дефицита местного бюджета – 10 % годового объема его доходов.

Видовое разнообразие бюджетных доходов и расходов, обусловленное разнообразием общественных благ, функций и задач государства и местного самоуправления, вызывает необходимость их классификации, которая получила название бюджетной классификации. Она представляет собой законодательно закрепленную группировку бюджетных доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов бюджетной системы страны. Бюджетная классификация РФ включает в себя: 1) классификацию доходов бюджетов; 2) классификацию расходов бюджетов; 3) классификацию источников финансирования дефицита

¹ В новой редакции Бюджетного кодекса РФ это понятие исключено из раздела IV «Сбалансированность бюджетов».

бюджетов; 4) классификацию операций сектора государственного управления. Бюджетная классификация едина для всех уровней и видов бюджетов бюджетной системы РФ (федерального, региональных и местных бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов). Ее можно назвать функциональной бюджетной классификацией, поскольку настроена на функции и задачи государства и местного самоуправления.

1. Классификация доходов бюджетов состоит из кодов: главного администратора доходов бюджета¹; вида доходов, подвида доходов; классификации доходных операций сектора государственного управления. Перечень и коды главных администраторов доходов, закрепляемые за ними виды (подвиды) доходов бюджета утверждаются законом (решением) о соответствующем бюджете. Код вида доходов включает в себя группу, подгруппу, статью, подстатью и элемент дохода. Для бюджетов бюджетной системы РФ установлены следующие единые классификационные группы и подгруппы бюджетных доходов:

1) налоговые и неналоговые доходы: налоги на прибыль, доходы; налоги и взносы на социальные нужды; налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ; налоги на товары, ввозимые на территорию РФ; налоги на совокупный доход; налоги на имущество; налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами; государственная пошлина; задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам; доходы от внешнеэкономической деятельности; доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности; платежи при пользовании природными ресурсами; доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства; доходы от продажи материальных и нематериальных активов; административные платежи и сборы; штрафы, санкции, возмещение ущерба; доходы бюджетов от возврата остатков субсидий и субвенций прошлых лет; прочие неналоговые доходы;

2) безвозмездные поступления: от нерезидентов, от других бюджетов бюджетной системы, от государственных (муниципальных) организаций, от негосударственных организаций, от наднациональных организаций, прочие безвозмездные поступления.

¹ *Главный администратор доходов бюджета* – орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления (местной администрации), орган управления государственным внебюджетным фондом, Банк России, иная организация, имеющая в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющаяся ими. *Администратор доходов бюджета* – это все перечисленные выше органы публичной власти и их структуры, а также бюджетные учреждения, осуществляющие контроль доходных поступлений в бюджет, начисление, учет, взыскание и возврат излишне уплаченных платежей и других доходов бюджета.

В качестве элементов доходов, включаемых в код вида доходов, признаются все виды бюджетов бюджетной системы РФ: бюджеты органов государственной власти и местного самоуправления, а также бюджеты государственных внебюджетных фондов (пенсионного, социального страхования и обязательного медицинского страхования).

2. Классификация расходов бюджета бюджетной системы РФ состоит из кодов: главного распорядителя бюджетных средств¹; раздела, подраздела, целевой статьи и вида расходов; классификации расходных операций сектора государственного управления. Перечень главных распорядителей средств бюджетов органов государственной власти (местного самоуправления) и бюджетов государственных внебюджетных фондов устанавливается законом (решением) о соответствующем бюджете. Едиными для всех бюджетов бюджетной системы РФ являются следующие разделы (подразделы) классификации бюджетных расходов:

1) общегосударственные вопросы (функционирование высших должностных лиц страны, субъектов РФ и муниципальных образований, функционирование законодательных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, судебная система, обеспечение деятельности органов финансового, налогового, бюджетного, таможенного контроля и надзора, проведение выборов, международные отношения, государственные материальные резервы, фундаментальные научные исследования, обслуживание долга, резервные фонды, другие вопросы);

2) национальная оборона (Вооруженные Силы РФ, и их модернизация, обеспечение коллективной безопасности, ядерно-оружейный комплекс, прикладные научные исследования, другие вопросы);

3) национальная безопасность и правоохранительная деятельность (органы прокуратуры, внутренних дел, юстиции, безопасности, пограничной службы и контроля за оборотом наркотиков, внутренние войска, система исполнительных наказаний, обеспечение пожарной безопасности и другие вопросы);

4) национальная экономика (общеэкономические вопросы, топливно-энергетический комплекс, исследование космического пространства, воспроизводство минерально-сырьевой базы, сельское хозяйство и рыболовство, водные ресурсы, лесное хозяйство, транспорт, связь и информатика, прикладные исследования в области экономики, другие вопросы);

¹ *Главный распорядитель бюджетных средств* – орган публичной власти, орган управления внебюджетным фондом, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

5) жилищно-коммунальное хозяйство (жилищное хозяйство, коммунальное хозяйство, благоустройство, прикладные исследования, другие вопросы);

6) охрана окружающей среды (экономический контроль, сбор, удаление отходов и очистка сточных вод, охрана объектов растительного и животного мира, прикладные исследования, другие вопросы);

7) образование (дошкольное, общее, начальное профессиональное, среднее профессиональное, высшее и послевузовское образование, профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации, молодежная политика и оздоровление детей, прикладные исследования, другие вопросы);

8) культура, кинематография, средства массовой информации (культура, кинематография, телевидение и радиовещание, периодическая печать и издательства, прикладные исследования, другие вопросы);

9) здравоохранение, физическая культура и спорт (стационарная медицинская помощь, амбулаторная помощь, медицинская помощь в дневных стационарах, скорая медицинская помощь, санаторно-оздоровительная помощь, обеспечение донорской кровью, санитарно-эпидемиологическая помощь, физическая культура и спорт, прикладные исследования, другие вопросы);

10) социальная политика (пенсионное обеспечение, социальное обслуживание населения, социальное обеспечение населения, охрана семьи и детства, прикладные научные исследования, другие вопросы);

11) межбюджетные трансферты (дотации, субсидии, субвенции бюджетами субъектов РФ и муниципальных образований, иные межбюджетные трансферты, межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов);

При этом каждому публичному нормативному обязательству, долгосрочной целевой программе (подпрограмме), обособленной функции (сфере, направлению деятельности) органов публичной власти, проекту для осуществления бюджетных инвестиций присваиваются уникальные коды целевых статей и (или) видов расходов соответствующего бюджета.

3. Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов включает в себя следующие коды: главного администратора источников финансирования дефицитов бюджетов¹; группы, подгруппы, статьи и виды источника их финансирования; классификация соответствующих операций сектора государственного управления. Перечень главных администраторов

¹ *Главный администратор источников финансирования дефицитов бюджетов* – орган публичной власти, орган управления внебюджетным фондом, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов (этих же субъектов, имеющих право на осуществление операций с источниками финансирования бюджетных дефицитов) и (или) сами являющиеся администраторами источников такого финансирования.

утверждается законом (решением) о бюджете. Едиными для всех бюджетов группами и подгруппами источников финансирования бюджетных дефицитов являются:

1) источники внутреннего финансирования дефицитов: государственные (муниципальные) ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации; кредиты кредитных организаций в валюте РФ; бюджетные кредиты от других бюджетов; кредиты международных финансовых организаций в валюте РФ; изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета; иные источники;

2) источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов: государственные ценные бумаги; кредиты иностранных государств, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права и иностранных юридических лиц; кредиты кредитных организаций в иностранной валюте; иные источники.

Конкретный перечень статей и видов источников финансирования бюджетных дефицитов утверждается законом (решением) о бюджете.

4. Классификация операций сектора государственного управления. Код классификации этих операций состоит из кода их группы, статьи и подстатьи. Такими едиными для всех бюджетов группами и статьями операций сектора государственного управления является:

1) доходы: налоговые доходы, доходы от собственности, доходы от оказания платных услуг, суммы принудительного изъятия, безвозмездные поступления от бюджетов, взносы на социальные нужды, доходы от операций с активами, прочие доходы;

2) расходы: оплата труда и начисления на нее, оплата работ и услуг, обслуживание государственного (муниципального) долга, безвозмездные перечисления организациям, безвозмездные перечисления бюджетам, социальное обеспечение, расходы по операциям с активами, прочие расходы;

3) поступление нефинансовых активов: увеличение (по отдельности) стоимости основных средств, нематериальных активов, не произведенных активов, материальных запасов;

4) выбытие финансовых активов: уменьшение стоимости названных в п.3 нефинансовых активов;

5) поступление финансовых активов: поступление средств на счета бюджетов; увеличение (по отдельности) стоимости ценных бумаг (кроме акций и иных форм участия в капитале), стоимости акций и иных форм участия в капитале, задолженности по бюджетным кредитам, стоимости иных финансовых активов, прочей дебиторской задолженности;

6) выбытие финансовых активов: выбытие средств со счетов бюджета, уменьшение стоимости перечисленных в п. 5 видов финансовых активов;

7) увеличение обязательств: увеличение задолженности отдельно по внутреннему и по внешнему государственному (муниципальному) долгу, увеличение прочей кредиторской задолженности;

8) уменьшение обязательств: уменьшение задолженности по внутреннему и внешнему долгу и прочей кредиторской задолженности.

Бюджет играет огромную роль в общественном воспроизводственном процессе. Прежде всего, бюджет выступает основной формой финансового обеспечения источниками и финансирования производства, распределение и предоставление государством и муниципальными образованиями общественных благ (услуг, выгод) в рамках выполнения возложенных на них функций и задач. Это главное общественное предназначение бюджета и направление проявления его роли в воспроизводственном процессе. Видовой состав общественных благ подробно представлен в бюджетной классификации расходов бюджета.

Первостепенное значение принадлежит бюджету в системе государственного (муниципального) финансового регулирования процесса общественного воспроизводства. Регулирующая роль бюджета заключается в целенаправленном использовании функциональных возможностей бюджета для изменения пропорций в структуре общественного воспроизводства (совокупного спроса и предложения, накопления и потребления), отраслевых и территориальных пропорций развития экономики и социальной сферы, регулирование темпов экономического роста, развития отдельных сфер и отраслей общественного хозяйства. Бюджет здесь выступает основным инструментом реализации государственной и местной финансовой политики. Такая роль отводится бюджету постольку, поскольку через него распределяется и перераспределяется в среднем по развитым странам до 50 % ВВП и национального дохода. При таких масштабах распределения стоимости национального продукта бюджет просто не может не оказывать регулирующего (стимулирующего или дестимулирующего) влияния на общественное воспроизводство.

Бюджетная политика является центральным звеном государственной и муниципальной финансовой политики. Через бюджетную политику и бюджет, как средство ее реализации, органы публичной власти влияют на экономические и социальные процессы, используя формы, методы и инструменты образования бюджетных доходов, их расходования на утвержденные законом цели и осуществления бюджетно-финансового контроля. Совокупность названных форм, методов и инструментов, приводящих в движение бюджетные процессы, составляют содержание

бюджетного механизма. Одним из крупных блоков бюджетного механизма, широко используемых в большинстве развитых стран и внедряемых в настоящее время в России, является система бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). БОР представляет собой механизм управления бюджетными потоками, основанный на программно-целевых методах планирования, и финансирования бюджетных расходов под конкретные количественные и (или) качественные результаты функционирования государства как производителя общественных благ. Под результатами здесь понимаются показатели, характеризующие либо натуральный объем конкретных общественных благ (прямые результаты), либо позитивные последствия их предоставления (конечные результаты).¹ Одним из примеров внедрения БОР в современной России является реализация известных национальных проектов (в образовании, медицине, сельском хозяйстве и т.д.). Внедрение полноценной системы БОР позволит повысить роль бюджета в экономике и социальной сфере на новый, результативный уровень, повысить эффективность управления бюджетными потоками в стране и на ее территориях.

Вся система бюджетных отношений, бюджетная политика и бюджетный механизм находят отражение в бюджетном процессе. Бюджетный процесс представляет собой регламентируемую законодательством страны поэтапную деятельность органов публичной власти и иных участников бюджетного процесса по составлению проектов бюджетов, их рассмотрению и утверждению в качестве законов (решений) о бюджетах на очередной финансовый год (плановый период), контролю за исполнением бюджетов, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

На стадии составления проекта бюджета определяется состав, объем и структура бюджетных доходов и расходов, а также поступлений из источников финансирования дефицита бюджета на очередной финансовый год (очередной год и плановый период).

На стадии рассмотрения и утверждения проекта бюджета происходит внесение законодательным (представительным) органом власти, необходимых поправок и утверждение проекта бюджета с учетом принятых поправок путем принятия закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год (плановый период).

Исполнение бюджета представляет собой стадию бюджетного процесса, на которой осуществляется деятельность по обеспечению полного и своевременного поступления доходов в бюджет и источников

¹ Например, снижение смертности младенцев при родах является конечным результатом по отношению к прямым показателям родовспоможения.

финансирования его дефицита, по своевременному и полному финансированию расходов в соответствии с утвержденными бюджетными назначениями, а также по контролю и учету исполнения бюджета по доходам, источникам покрытия дефицита и расходам.

Последняя стадия бюджетного процесса – составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности (отчета об исполнении бюджета). Хотя традиционно эту деятельность не выделяют в качестве самостоятельной стадии.

Следует отметить, что федеральный бюджет на 2011 г. и на период 2012 и 2013 гг. является первым трехлетним бюджетом Российской Федерации после экономического кризиса 2008 г. Заместитель председателя Правительства РФ – Министр финансов РФ А.Л. Кудрин считает, что этот бюджет можно назвать бюджетом модернизации российской экономики после кризиса, которая будет базироваться на экономическом росте, на новых факторах, связанных в основном не с экспортом нефти и газа, а с постепенным освобождением от сырьевой зависимости. Он отмечает, что именно такую стратегию выбирает Правительство на ближайшие годы для того, чтобы в следующие десять лет уйти от нее в рамках «Стратегии-2020».¹

В основных положениях Бюджетного послания Президента Российской Федерации на 2011-2013 гг. поставлены следующие задачи²:

1. Обеспечение макроэкономической стабильности и сбалансированности бюджетной системы в долгосрочной перспективе.

2. Разработка долгосрочной бюджетной стратегии на основе расширения горизонта и повышения надежности экономических прогнозов.

3. Последовательное снижение дефицита федерального бюджета в 2013 году не менее чем в два раза по сравнению с уровнем 2009 года.

4. Ограничение использования нефтегазовых доходов, ориентируясь на обеспечение сбалансированности федерального бюджета при разумных прогнозных оценках стоимости нефти.

5. Введение четких правил оценки объема действующих расходных обязательств и процедур принятия новых расходных обязательств с повышением ответственности за достоверность их финансово-экономических обоснований.

6. Увеличение на 6,5% с 1 апреля 2011 г. денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц, с 1 июня 2011г.– фондов оплаты труда работников федеральных государственных учреждений и

¹ Кудрин А.Л. Бюджет модернизации экономики России// Финансы. М., 2011, №1. С.3.

² <http://info.minfin.ru>

денежного содержания судей и прокурорских работников, а с 1 сентября 2011 г. – стипендиального фонда.

7. Сокращение численности федеральных государственных служащих в течение трех лет в пределах 20%.

8. Разработка и внедрение инструментов поддержки инноваций, создающих стимулы для внедрения и развития современных технологий, повышения энергоэффективности экономики и производительности труда и постепенное сворачивание вынужденных антикризисных мер

9. Повышение эффективности использования государственных инвестиций посредством более широкого применения механизма государственно-частного партнерства

10. Обеспечение исполнения социальных обязательств при большей адресности предоставления социальной помощи, услуг и льгот.

11. Повышение доступности и качества предоставления гражданам государственных и муниципальных услуг путем совершенствования правового статуса государственных (муниципальных) учреждений и внедрения новых форм оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг.

В табл. 3.1. показаны макроэкономические показатели в 2009-2013 гг., из которых видно, что темп прироста ВВП (по прогнозу) в 2011 году составит +4,2 %, соответственно в 2012-+3,9%, в 2013-+4,5%, индекс инфляции прогнозируется на эти годы 6,5%, 6,0% и 5,5%. При этом фонд заработной платы в 2013 г. по сравнению с 2009 годом возрастет почти в 1,5 раза, что свидетельствует о прогнозировании значительного роста уровня жизни наемных работников.

В табл.3.2. Приведены прогнозные данные по дефициту федерального бюджета Российской Федерации на 2011-2015 гг., которые показывают, что бюджетный дефицит будет преодолен в 2015 г.

Прогноз объемов резервного фонда и фонда национального благосостояния на 2010-2013 гг. показан в табл.3.3.. Из приведенных данных видно в 2010 г. было использовано 1419,3 млн. руб. резервного фонда (77,0% фонда), что связано с преодолением последствий экономического кризиса.

В табл.3.4. показаны расходы (прогноз) федерального бюджета РФ о снижении уровня расходов в ВВП в 2013 г. по сравнению с 2010 г. на 3 процентных пункта.

Таблица 3.1

Основные макроэкономические показатели в 2009-2013 гг.¹

№	Показатель	Исполнение	Прогноз*			
		2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год
1	2	3	4	5	6	7
1.	Цена на нефть марки «Юралс» (долл.США/барр)	61,1	75,0	75,0	78,0	79,0
2.	Объем ВВП, млрд.руб.	39101,0	45175,0	50389,0	55950,0	61920,0
	Темпы прироста ВВП к предыдущему году, %	-7,9	+4,9	+4,2	+3,9	+4,5
3.	Курс доллара США (среднегодовой), рублей за доллар США	31,7	30,4	30,5	30,7	31,0
4.	Инфляция (ИПЦ), прирост цен в %	8,8	8,0	6,5	6,0	5,5
5.	Фонд заработной платы, млрд.руб.	10607,0	11657,0	13048,0	14367,0	15845,0

Справочно: средняя цена на нефть марки «Юралс» за январь-октябрь 2010 года составила **76,4** долл. США/барр среднемесячный курс доллара США за январь-октябрь 2010 года составил **30,25** рублей за доллар США инфляция (ИПЦ) на 15.11.2010 составила **7,2%** (к декабрю 2009 г.), за период январь-октябрь 2010 года – 6,8%

* Здесь и далее: прогноз Минэкономразвития России по состоянию на 23.09.2010

Таблица 3.2.

Дефицит федерального бюджета Российской Федерации (в % к ВВП)²

№		2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год
1.	При цене на нефть 70 долларов/баррель в постоянных ценах 2010 года (71,1; 72,2; 73,5) (в %% к ВВП)	-4,0	-3,0	-2,0	-1,0	0
2.	При цене на нефть 75; 78; 79; 80,5; 82 долларов/баррель в 2011-2015 годах (в %% к ВВП)	-3,6	-2,4	-1,5	-0,5	0,5
3.	Предлагаемый вариант дефицита федерального бюджета (в %% к ВВП)	-3,6	-3,1	-2,9	-1,5	0

¹ <http://info.minfin.ru>

² <http://info.minfin.ru>

	в том числе за счет приватизации	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4
Справочно:						
4.	При цене на нефть 50 долларов/баррель в 2011-2015 годах (к третьему варианту) (в %% к ВВП)	-6,1	-5,6	-5,2	-3,7	-2,0

Инфляция в США 1,1-1,7 1,1-1,8 1,2-2,0 н/д* н/д*
 (% изменения IV кв./IV кв. индекса расходов на личное потребление по прогнозу ФРС США от 2-3 ноября 2010 г.)
 *долгосрочная перспектива: 1,6%-2,0%

Таблица 3.3.

Прогноз объемов Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на 2010-2013 гг. (млрд.руб.)¹

№		2010 год	2011 год	2012 год	2013 год
1	2	3	4	5	6
Резервный фонд					
1.	Объем на начало года* (с учетом размещения в финансовых активах)	1830,5	343,7	47,1	47,1
2.	Использование	-1419,3	-284,4	0,0	0,0
3.	Курсовая разница	-67,5	-12,2	-	-
4.	Объем на конец года	343,7	47,1	47,1	47,1
5.	Справочно: Средства, размещенные в финансовых активах	47,1	47,1	47,1	47,1
Фонд национального благосостояния					
6.	Объем на начало года	2769,0	2696,1	2603,7	2684,9
7.	Поступления и курсовая разница	-70,4	-87,3	88,7	-31,6
8.	Использование	-2,5	-5,0	-7,5	-10,0
9.	Объем на конец года	2696,1	2603,7	2684,9	2643,3
10.	Справочно: Средства, размещенные в финансовых активах на срок до 31 декабря 2017 г., до 31 декабря 2020г.	518,7	217,0	217,0	217,0

* С учетом поступлений и курсовой разницы
 Справочно: обязательства по финансированию добровольных пенсионных накоплений за счет средств ФНБ до 2020 года – до 1 трлн. руб.

¹ <http://info.minfin.ru>

Таблица 3.4.

Расходы федерального бюджета по разделам классификации
расходов (млрд. руб.)¹

Раздел	Наименование	2010 год		2011 год		2012 год		2013 год	
		оценка	%% к ВВП	Проект	%% к ВВП	Проект	%% к ВВП	Проект	%% к ВВП
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	ВСЕГО	10276,9	22,7	10658,6	21,2	11237,9	20,1	12175,6	19,7
	ВСЕГО (без учета условно утвержденных)	10276,9	22,7	10658,6	21,2	10818,6	19,3	11377,2	18,4
	в том числе:								
01	Общегосударственные вопросы	778,7	1,7	852,4	1,7	793,7	1,4	770,9	1,2
02	Национальная оборона	1295,9	2,9	1517,1	3,0	1655,7	3,0	2098,6	3,4
03	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	11118,3	2,5	1215,5	2,4	1194,3	2,1	1183,8	1,9
04	Национальная экономика	1600,1	3,5	1736,5	3,4	1746,6	3,1	1636,8	2,6
05	Жилищно-коммунальное хозяйство	251,3	0,6	239,2	0,5	94,5	0,2	80,2	0,1
06	Охрана окружающей среды	13,8	0,03	16,8	0,03	17,4	0,03	16,7	0,03
07	Образование	464,3	1,0	518,0	1,0	517,3	0,9	520,5	0,8
08	Культура, кинематография	74,2	0,2	82,0	0,2	78,8	0,1	76,0	0,1
09	Здравоохранение	444,3	1,0	465,9	0,9	481,4	0,9	432,7	0,7
10	Социальная политика	33330,5	7,4	2951,8	5,9	3185,8	5,7	3437,5	5,6
11	Физическая культура и спорт	34,2	0,1	42,5	0,1	28,8	0,1	26,0	0,04
12	Средства массовой информации	55,1	0,1	61,2	0,1	62,3	0,1	56,0	0,1
13	Обслуживание государственного и муниципального долга	220,0	0,5	389,9	0,8	518,4	0,9	600,7	1,0
14	Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований	596,2	1,3	569,7	1,1	443,6	0,8	440,9	0,7
	Кроме того:								
	Условно утвержденные					419,3	0,7	798,3	1,3
	в том числе:								
	В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (в 2012 г.-2,5%, в 2013г.-5% расходов федерального бюджета)					280,9		608,8	
	перевод финансирования милиции общественной безопасности на федеральный уровень					138,4		189,5	

¹ <http://info.minfin.ru>

3.5. Содержание налогов как цены общественных благ (услуг государства)

3.5.1. Сущность и функции налогов

Налоги – это многогранное финансовое явление. Они одновременно выступают в качестве основного источника доходов бюджетной системы, инструментом государственного финансового регулирования общественного воспроизводства, спроса и предложения, накопления и потребления. Однако, наиболее глубинное экономическое содержание налогов заключено в том, что они представляют собой неотъемлемый элемент рыночной экономики, выступая ценой общественных благ (услуг государства).

Большинство специалистов предпочитает видеть в налогах лишь инструмент принуждения, используемый для финансового обеспечения государственных расходов, выводя налоги за рамки рыночных отношений в область исключительно императивных перераспределительных отношений. Отсюда – отрицание действия объективных рыночных и налоговых законов в налоговых отношениях и, как результат, преобладание субъективных подходов к построению государством налоговой системы и налоговой политики. Налогоплательщики также видят в налогах преимущественно орудие экономического насилия государства, считая, что уплачивая налоги, они ничего не получают взамен от государства либо считают государственную поддержку незначительной. Так, в Налоговом кодексе Российской Федерации (ст. 8) налоги определяются следующим образом: «Под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований». Это юридическое определение характеризует налог как частный случай отдельного налогового платежа отдельным налогоплательщиком на момент его уплаты. Но на самом деле экономическое содержание налогов имеет более глубокие корни.

Налоги являются объективной финансовой категорией. Её сущность и особенности обусловлены внешней формой существования и внутренним экономическим содержанием. Причиной возникновения налогов является появление и развитие государства, которому необходимы финансовые ресурсы для выполнения своих общественных функций. Причинно-следственная связь здесь такова: не было бы государства, не

было бы и налогов, и наоборот, нет государства без налогов. Поэтому налоговые отношения всегда имеют правовую, принудительно-обязательную форму и вне этой формы они перестают быть налоговыми отношениями. Обязательная, правовая форма налогов – это их специфика, но не объективное содержание. Экономической основой, необходимым условием полноценного функционирования налогов является определенный и достаточный уровень развития товарно-денежных отношений. Более развитому рынку соответствует более развитая налоговая система, поскольку объективное содержание финансовой категории налогов составляют исключительно денежные отношения. Таким образом, налоговые отношения – это всегда денежные отношения, принимающие обязательную, публично-правовую, императивную форму.

Налоги составляют неотъемлемый атрибут рынка, поэтому сущность налогов и характер управления ими необходимо рассматривать во взаимосвязи с объективными законами и закономерностями функционирования рынка и товарно-денежных отношений. С этих позиций налоги представляют собой цену общественных благ (услуг), предоставляемых государством как полноценным участником общественного воспроизводственного процесса и потребляемых обществом в целом или его коллективами.

В рыночной среде современное государство вынуждено учитывать в своей деятельности рыночные правила и законы, вести себя и функционировать как рыночный макроэкономический хозяйствующий субъект процесса общественного воспроизводства, ведущий свое финансовое хозяйство, производящий и доставляющий обществу делимые и неделимые общественные блага (выгоды, услуги) при выполнении своих функций (управленческой, оборонной, социальной, экономической и прочих). При этом предоставление (распределение) и потребление общественных благ, также как и уплата налогов, осуществляются в принудительной, обязательной форме.

Деятельность государства или отдельных его структур и представителей, не связанная с выполнением или являющаяся следствием недолжного выполнения своих функций или функциональных обязанностей, как правило, не сопровождается реальным выходом общественных благ (услуг) или сопровождается их предоставлением в меньшем объеме и худшего качества.

Большая часть общественных благ принимает форму услуг государства.¹ Под услугой вообще традиционно понимается деятельность

¹ Под услугами государства и государственными расходами подразумеваются также услуги, предоставляемые муниципальными образованиями, и расходы, осуществляемые последними, поскольку, по сути, муниципальные услуги и расходы мало чем отличаются от государственных. Поэтому в данном

и ее результаты, не имеющие материального выражения, реализуемые и потребляемые в процессе осуществления этой деятельности. Услуги государства (публичные услуги) отличаются от традиционных услуг, оказываемых на основе классического товарного обмена (услуга ↔ деньги), спецификой обмена, потребления и скрытостью результатов деятельности в процессе их оказания. В этой связи публичные услуги государства могут быть: во-первых, делимые – потребляемые индивидуально или относительно небольшими группами лиц, и неделимые – потребляемые обществом в целом или основной массой граждан (субъектов); во-вторых, видимые, реально осязаемые населением и субъектами хозяйствования (услуги социального характера, государственные заказы и т.п.), и невидимые, неосязаемые и поэтому принимаемые обществом как нечто естественное, само собой разумеющееся (охрана государственных границ, общественный порядок и безопасность, поддержание военного паритета и многие другие). Основная масса общественных благ принимает форму неделимых, невидимых и неосязаемых общественных благ (публичных услуг), что исключает возможность их прямой оценки и купли-продажи на обычном рынке.

Поскольку производство и распределение общественных благ осуществляется в процессе расходования установленных государством налоговых доходов, а сами блага (услуги) чаще всего не поддаются прямому количественному измерению в натуральной форме и не могут продаваться на обычном рынке, постольку всеобщим общественным мерилем объема предоставленных публичных услуг могут быть только государственные (публичные) расходы. Таким образом, объем произведенных и предоставленных обществу публичных услуг (общественных благ) может быть выражен только косвенно, через публичные расходы.

В условиях рыночной среды, товарного производства и функционирования государства в качестве макроэкономического юридического лица публичные услуги принимают специфическую товарную форму, которая имеет две стороны, два фактора: потребительную стоимость (ценность) и стоимость (меновую ценность), которые также специфичны в своем проявлении.

Полезность вещи (услуги) делает ее потребительной ценностью. Оказание публичных услуг государством при выполнении им своих функций необходимо и полезно обществу. То есть, публичные услуги имеют общественную потребительную ценность, которая проявляется в

случае применимы термины *публичных услуг* и *публичных расходов*, в которых объединяются государственные и муниципальные услуги и расходы.

конкретном содержании общественных благ (в соответствии с принятой в стране бюджетной расходной классификацией).

Потребительные ценности в условиях рынка выступают одновременно носителями меновой ценности (способности обмениваться). Меновая ценность представляет собой количественное соотношение, пропорцию в которой одна потребительная ценность обменивается на другую потребительскую ценность или на её денежный эквивалент. В нашем случае, при прочих равных условиях, объем публичных услуг (благ), производимых и предоставляемых государством обществу, прямо пропорционален сумме публичных расходов, связанных с их оказанием. За каждой услугой стоит определенный расход. По-другому, публичные расходы составляют относительную форму ценности (меновую ценность) государственных услуг, или меновое соотношение, пропорцию, в которой эти услуги должны быть оплачены государству обществом. При этом публичные расходы могут быть больше объема реально предоставленных общественных благ в случаях нецелевого, неэффективного и неэкономного использования бюджетных средств, коррупции и казнокрадства, но это уже вопросы управления публичными финансами, в том числе, бюджетного контроля.

Для постоянного поддержания (воспроизводства) процесса оказания публичных услуг соответствующего их относительной форме ценности, соразмерно величине публичных расходов, должен противостоять денежный эквивалент или эквивалентная форма ценности этих услуг, выступающая в виде налогов, уплачиваемых обществом в бюджетную систему. Названные меновые отношения и пропорции касаются не каждой отдельной услуги, не каждого конкретного расхода и отдельного налогового платежа, а их совокупности на уровне макроэкономики. Совокупные расходы обычно больше совокупных налоговых доходов на величину неналоговых доходов (от использования и продажи государственного и муниципального имущества, выпуска государственных и муниципальных займов и т.п.). Однако, неналоговые доходы занимают небольшой удельный вес в публичных доходах развитых стран (в среднем 10-12%), играют роль дополнительных доходных источников, а их величина не влияет существенно на объективно складывающиеся стоимостные (меновые) пропорции: совокупные публичные услуги \approx совокупные публичные расходы \approx совокупные налоги (совокупный налог).¹ Рост неналоговых доходов является резервом дополнительного

¹ Для доказательства можно использовать пример предприятия, получающего кроме выручки от реализации продукции внереализационные доходы (аналог публичных неналоговых доходов). Очевидно, что ни сам факт получения внереализационных доходов, ни их рост не окажут влияния на продажную цену единицы реализуемой продукции и общую сумму выручки от реализации. Подобная взаимосвязь

роста государственных расходов (обычно чрезвычайного или временного характера).

Таким образом, каждый отдельно взятый, единичный акт исполнения налогоплательщиком налогового обязательства (уплаты налога) нельзя рассматривать как частный случай классического эквивалентного обмена налогов на государственные услуги. Здесь эквивалентность принимает относительную форму, когда можно говорить об индивидуальной (относительной) безвозмездности налога и безэквивалентности налоговых отношений по поводу отчуждения средств налогоплательщика в пользу государства, что и нашло отражение в определении налога Налоговым кодексом РФ.

В макроэкономическом аспекте совокупным публичным услугам в относительной форме ценности совокупных публичных расходов противостоит совокупная плата общества за полученные блага в денежной налоговой форме. Отношения такого специфического «обмена» как длительного, непрерывного во времени и обязательного по форме процесса, принимает эквивалентный, возвратный и возмездный характер, а сам налог (совокупный налог) выступает как цена общественных благ (совокупных услуг государства).

Таким образом, налоговые отношения в современной экономике возникают не только из функции денег как финансового средства платежа, но и из функции денег как финансового эквивалента ценности (масштаба цен). В этой связи особенность налогов состоит в том, что они представляют собой специфическую, иррациональную и монопольную цену публичных услуг. При этом подразумевается не отдельно взятый налог, а совокупность платежей налогового типа, получаемых государством в «обмен» на совокупные услуги в меновой пропорции совокупных расходов и чем выше уровень экономического развития (производительности труда) страны, тем больший (и качественный) совокупный объем государственных услуг может быть представлен государством населению.

Специфика налогов как цены публичных услуг заключается в том, что эквивалентный, возвратный характер налоговых отношений проявляется не в единичном акте уплаты налогового платежа, а лишь на уровне макроэкономики, когда государство выступает как макроэкономическое юридическое лицо, ведущее свое финансовое хозяйство и имеющее свой «расчетный счет» - бюджет, в котором отражаются публичные расходы и доходы, а публичные услуги, расходы и налоги рассматриваются в их совокупности за бюджетный год.

прослеживается между налогами, как денежным эквивалентом (ценой) производимых и предоставляемых общественных благ, и неналоговыми доходами.

Налоги представляют собой иррациональную цену государственных услуг, поскольку она формируется не прямо, не путем традиционной купли – продажи: Т (товар) ↔ Д (деньги), а опосредованно, путем денежной оценки законодательно установленной величины публичных расходов, которая сама складывается из множества цен на товары, работы и услуги, необходимые для выполнения государством своих функций. Иррациональность цены – понятие не редкое в рыночной экономике. Например, природные ресурсы, будучи порождением природы, имеют рыночную цену, определяемую через рентный доход от их предполагаемого или фактического использования. Земля, лесные угодья и другие природные ресурсы выступают объектом рыночной купли-продажи, а их пользователи уплачивают в бюджет платежи налогового типа за природные ресурсы.

Специфика и иррациональность налогов как цены публичных услуг заключается также во временных разрывах моментов уплаты налогов и потребления общественных благ (получения выгод). «Покупатель» публичных услуг (потребитель общественных благ), как правило, не ведает о том, что он, уплачивая налоги, совершает своеобразную сделку «купли-продажи», представляя себе факт налогового платежа как принудительное, безвозмездное изъятие у него государством части его собственных доходов. В этом кроется наиболее глубинная причина массовых уклонений субъектов от уплаты налогов. Доведение до сознания людей ценовой сущности налогов является одним из направлений формирования налоговой культуры. Налогоплательщики должны понимать, что неуплата налогов равнозначна воровству, а представители государственной власти – что величина установленных ими налогов должна хотя бы примерно соответствовать объему и качеству действительно оказанных услуг (предоставленных общественных благ).

Налоги представляют собой монопольную цену публичных услуг, что обусловлено своеобразием обслуживаемого ими «рынка». Условия «сделки» в данном случае диктует государство, будучи «продавцом» - монополистом общественных благ, у которого конкурентов нет и быть не может. Поэтому цена общественных благ также является монопольной, то есть чаще всего, завышенной. Однако, это не исключает наличия сдерживающих факторов и способов противостояния общества государственной монополии. В условиях демократии одним из таких способов является борьба парламентариев и общественности за установление более щадящего налогового режима. Существует и серьезный экономический аргумент, сдерживающий финансовый «аппетит» правительств – это ограниченность доходов налогоплательщиков и понимание того неоспоримого обстоятельства, что

завышенные (по сравнению с реальной ценой) налоги подрывают социальную стабильность, ослабляют экономические стимулы производства и инвестирования, снижают предпринимательскую и трудовую активность, что неизбежно скажется и на финансовом состоянии самого государства.

Если в основе налогов лежат государственные расходы, связанные с воспроизводством общественных благ (услуг), то окончательный размер налогов, как ценового понятия, формируется под влиянием спроса на налоги и предложения источников их уплаты в рамках достигнутого уровня развития экономики. Спрос и предложение, как и сама цена публичных услуг, специфичны в своем проявлении.

Во-первых, спрос на налоги предъявляет государство (конкретное правительство), которое заинтересовано в росте публичных расходов путем увеличения налогов. Население и предприятия также заинтересованы в росте части этих расходов (социального характера, инвестиций в экономику и некоторых других), но не за счет усиления налогового бремени. В обоих случаях спрос на налоги экономически ограничен пределом налоговых изъятий и величиной предложения объектов и доходов для налогообложения, исходящего от налогоплательщиков, которые они относительно безболезненно могли бы отдать в виде налогов.

Во-вторых, на спрос и предложение большое влияние оказывают политические, социальные и прочие нерыночные факторы.

В-третьих, в силу принудительной формы налоговых отношений влияние спроса на ценовые параметры более существенно, чем влияние предложения. Спрос на налоги и расходы постоянно превышает предложение источников – государство способно поглотить практически любую сумму налоговых сборов. К тому же, за соблюдением налогового законодательства, в положениях которого зафиксированы все количественные и качественные характеристики спроса на налоги, установлен жесткий государственный налоговый и финансовый контроль.

При формировании цены публичных услуг под влиянием спроса и предложения происходит столкновение интересов в любом более или менее демократичном обществе, что должно давать эффект «нормальной», равновесной цены или равновесного совокупного налога, на основе которого и должна строиться рациональная налоговая система на каждом данном этапе развития экономики. Равновесная цена – это ставка совокупного налога, то есть сложившаяся под влиянием спроса и предложения доля (бремя) фактических налоговых изъятий государством ВВП или валовой добавленной стоимости.

Сущность налогов конкретизируется и проявляется на практике через их функции. В этой связи налоги как финансовая категория объективно выполняет четыре функции:

- функцию совокупного денежного эквивалента ценности публичных услуг государства;
- фискальную функцию;
- регулирующую функцию;
- контрольную функцию.

Налоги при выполнении функции совокупного денежного эквивалента ценности общественных благ принимают форму специфической, иррациональной и монопольной цены публичных услуг, формируемой на основе публичных расходов и под влиянием спроса и предложения. Баланс бюджетных расходов и доходов за финансовый год характеризует определенное эквивалентное налоговое равновесие в экономике страны, которое обеспечивается в процессе налогового бюджетирования, т.е. выбора оптимальных вариантов балансировки налоговых доходов и бюджетных расходов с учетом интересов государства, налогоплательщиков и общества в целом. Названная функция налогов непосредственно связана с формированием налогового бремени на уровне экономики в целом, её отраслей и отдельных категорий налогоплательщиков.

Фискальная функция налогов определяет их место как основного источника государственных доходов, аккумулируемых в бюджетной системе страны. В этой функции налоги обслуживают весь налоговый процесс: деятельность субъектов налоговых отношений по налоговому планированию, составление налогового бюджета, его утверждение и исполнение. Фискальное предназначение налогов – создание стабильной доходной базы бюджетной системы страны, достаточной для финансирования требуемых бюджетных расходов на базе роста производства и доходов в экономике. Считается, что фискальная функция выполняется налогами эффективно, если происходит стабильный рост налоговых поступлений при более высоких или равных темпах экономического роста, то есть не за счет усиления налогового бремени, а за счет увеличения налоговых баз, объектов налогообложения и источников уплаты налогов.

Налоги в своей регулирующей функции обслуживают процессы сознательного вмешательства государства в рыночную экономику, активно используя налоги для стимулирования или сдерживания экономического роста, инвестиционной активности, совокупного спроса и предложения. Регулирование осуществляется путем манипулирования видами налоговых платежей, методами и элементами налогообложения (налоговыми

ставками, объектами налогообложения, налоговыми базами, налоговыми льготами) в соответствии с принятой концепцией налоговой политики. Регулирующие свойства налогов в наибольшей степени проявляются в условиях ценового налогового равновесия. Регулирование – это не самоцель, оно должно быть подчинено эффективному решению фискальных задач при оптимальных параметрах налоговой нагрузки на экономику и налогоплательщиков. Регулирующие свойства налогов наиболее активно используются в процессе управления налоговыми потоками государством и организациями.

Контрольная функция налогов обусловлена законодательно-правовой формой фискальных платежей. Это вызывает необходимость проведения контроля со стороны государственных органов за правильностью исчисления, полнотой и сроками уплаты налогов, а также самоконтроля со стороны налогоплательщиков с целью снижения риска подвергнуться налоговым санкциям за нарушение налогового законодательства. Поэтому контрольная функция налогов не существует вне органической связи с фискальной и регулирующей функциями. Любое налоговое отношение реализуется, как правило, одновременно и в фискальной, и в регулирующей, и в контрольной функциях. Важнейшим общим условием эффективности налогового контроля является оптимальность налогового бремени (ценовых налоговых параметров). На практике контрольная функция налогов реализуется в форме камеральных и выездных налоговых проверок, со стороны налоговых органов, мониторинга самих налогоплательщиков и в других формах.

3.5.2. Классификация налоговых платежей и налоговая система

Сущность, функции и роль налогов как финансовой категории реализуются на практике в совокупности налоговых форм и методов налогообложения, способов взимания налогов и видов налоговых платежей. Множественность и многообразие налогов и налогообложения позволяют органам власти максимально использовать все потенциальные возможности, заложенные в налоговой форме аккумуляции государственных доходов для надлежащего исполнения своих функций и финансового обеспечения процесса представленных общественных благ.

Множественность налоговых форм и методов налогообложения вызывает необходимость общей группировки и видовой классификации налоговых платежей по ряду соответствующих классификационных признаков. Это позволяет глубже понять внутреннее содержание и структуру системы налогов.

В налоговом законодательстве России представлено лишь деление налоговых платежей на налоги и сборы и их видовое распределение на федеральные, региональные и местные. Вероятно, для юридического (правового) оформления налоговых и межбюджетных отношений это оправдано, но с позиций экономического анализа такой узкий подход к классификации налоговых платежей вряд ли сможет дать полное представление обо всем многообразии налоговых форм и методов. Поэтому финансовая наука и налоговики-аналитики классифицируют налоговые платежи по целому ряду содержательных признаков по отношению к различным элементам структуры налога, к характерным особенностям влияния налогов на доход налогоплательщика, к специфике их взимания и отражения в системе учета.

Итак, общая группировка и видовая классификация налоговых платежей будет полной при делении их на группы и виды по следующим признакам:

1. По укрупненным видам налоговых платежей:
 - собственно налоги;
 - сборы;
 - пошлины.
2. По отношению к государственным расходам:
 - общие налоговые платежи;
 - целевые налоговые платежи;
3. По субъектам налогообложения:
 - налоги с физических лиц, включая предпринимателей;
 - налоги с организаций;
 - смешанные налоги, уплачиваемые и физическими лицами, и организациями.
4. По уровням власти и управления, устанавливающим их:
 - федеральные налоги и сборы;
 - региональные налоги и сборы;
 - местные налоги и сборы.
5. По способам взимания (укрупненным объектам налогообложения):
 - прямые налоги: реальные и подоходные (на доходы);
 - косвенные налоги (на потребление или на расходы): индивидуальные и универсальные акцизы, фискальные монополии и таможенные пошлины.
6. По характеру отражения в Системе национальных счетов (в структуре ВВП):
 - налоги на производство и импорт (косвенные налоги на бизнес): налоги на продукты и импорт (традиционные косвенные налоги), другие налоги на производство (реальные налоги, относимые на издержки);

- налоги, уплачиваемые с доходов (прямые налоги): налоги на прибыль организаций и на доходы физических лиц, другие личные налоги с физических лиц.

7. По бухгалтерским источникам уплаты:

- налоги с выручки от реализации продукции;
- налоги, относимые на себестоимость продукции;
- налоги, относимые на финансовый результат;
- налоги с валовой прибыли;
- налоги с чистой прибыли;
- налоги на оплату труда.

8. По видам налоговых ставок:

- пропорциональные налоги;
- прогрессивные налоги;
- регрессивные налоги.

9. По порядку и срокам уплаты:

- единовременные (разовые) платежи;
- регулярные платежи по налоговым (отчетным) периодам;
- фактические платежи;
- авансовые платежи.

10. По способу исчисления и уплаты:

- декларативные платежи (на основе декларации);
- налоги, уплачиваемые у источника выплаты дохода;
- бланковые налоги (платежи).

Рассмотрим основные классификационные группы налоговых платежей в Российской Федерации.

1. В зависимости от уровня власти, который устанавливает, изменяет и отменяет налоги они получают статус федеральных, региональных и местных.

Федеральные налоги по всем элементам налогообложения устанавливаются Налоговым кодексом РФ и взимаются на территории всей страны. К ним относятся:

- налог на добавленную стоимость (НДС),
- акцизы,
- страховые взносы во внебюджетные фонды,
- налог на доходы физических лиц,
- налог на прибыль организаций,
- налог на добычу полезных ископаемых,
- водный налог,
- государственная пошлина,
- сбор за право пользования объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов.

Несмотря на федеральный статус названных налоговых платежей, наиболее крупные из них в порядке межбюджетных отношений зачисляются не только в федеральный, но и в нижестоящие бюджеты.

Ко всему прочему, значимыми федеральными налоговыми платежами являются таможенные пошлины, которые регламентируются Таможенным кодексом РФ, и лесные подати (плата за древесину, отпускаемую на корню, и заготовку других лесных ресурсов), которые регламентируются Лесным кодексом РФ. Несмотря на то, что эти платежи выведены из состава налогов и сборов налоговым и бюджетным законодательством, их налоговая природа не изменилась, а сами платежи могут быть отнесены к платежам налогового типа.

Региональные налоги вводятся законами субъектов РФ и обязательны к уплате на территории соответствующего субъекта РФ. К ним относятся:

- налог на имущество организаций,
- транспортный налог,
- налог на игорный бизнес.

Органы власти субъектов Федерации устанавливают по этим платежам налоговые льготы (не выше предельных размеров, рекомендуемого Налоговым кодексом РФ перечня), налоговые ставки (в пределах установленных Налоговым кодексом РФ), сроки уплаты налогов и формы налоговой отчетности. Региональные налоги поступают в бюджеты субъектов РФ.

Местные налоги вводятся местными представительными органами власти соответствующими решениями и поступают в местные бюджеты. К местным налогам относятся:

- налог на имущество физических лиц,
- земельный налог.

Органы местного самоуправления устанавливают по этим платежам налоговые льготы (в пределах рекомендуемого Налоговым кодексом РФ перечня), налоговые ставки (не выше предельных размеров, установленных Налоговым кодексом РФ), сроки уплаты налогов и формы налоговой отчетности.

Кроме того, Налоговый кодекс РФ предусматривает введение специальных налоговых режимов – льготной системы налогообложения преимущественно для малого бизнеса, предполагающий замену единым налогом в той или иной форме наиболее крупных налогов, установленных в рамках общего режима налогообложения (налога на прибыль, налога на добавленную стоимость, страховые взносы, налога на имущество и др.). К специальным налоговым режимам относятся:

- система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог);
- упрощенная система налогообложения (единый налог на доход или на доход за вычетом расходов);
- система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;
- система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции (не предполагает установления единого налога).

Единые налоги первых трех специальных налоговых режимов имеют статус региональных. Последний режим вообще трудно отнести к категории специальных, так как предусматривает замену единым налогом других налогов, а предполагает лишь особый порядок уплаты общеустановленных налогов и сборов.

Важно отметить, что представленное выше видовое деление налоговых платежей предполагает их распределение не по уровням бюджетной системы, а по уровням власти и управления, которые устанавливаются, изменяют и вводят их в пределах своих полномочий в соответствии с Налоговым кодексом РФ. Тем самым, данная классификация определяет налоговые полномочия, фискальные и регулирующие возможности субъектов государственного налогового менеджмента различных уровней власти и управления.

2. По способу взимания налоги традиционно делятся на прямые и косвенные.

Прямыми считаются налоги, которые взимаются непосредственно с доходов, имущества и ресурсов в процессе их накопления и использования. Прямые налоги, в свою очередь, традиционно подразделяются на реальные и подоходные. Реальными налогами облагаются предполагаемые (возможные, условные) средние доходы от того или иного объекта налогообложения (транспортный налог, налоги на имущество, налоги за пользование природными ресурсами, страховые взносы во внебюджетные фонды и т.п.). Реальные налоги относятся налогоплательщиками на издержки производства и обращения. Прямые подоходные налоги взимаются непосредственно и с действительно полученных доходов по принципу фактической платежеспособности (налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц). Подоходными эти налоги можно назвать потому, что объектом налогообложения и одновременно источником их уплаты выступает та или иная форма дохода налогоплательщика (организации или физического лица). По-другому такие налоги называются налогами на доходы.

Косвенные налоги включаются налогоплательщиком-продавцом в продажные рыночные цены товаров, перекладываются на покупателей своих товаров и оплачиваются за счет их доходов, а значит, возвращаются налогоплательщику в составе выручки от реализации, то есть уплачиваются косвенным путем. В наиболее распространенном (традиционном) их понимании – это государственные надбавки к ценам производителей (продавцов) товаров в форме НДС, акцизов, таможенных пошлин. По-другому, эти налоги называют еще налогами на потребление или на расходы, так как взимаются через потребление в процессе расходования средств.

Однако, рассмотренная традиционная классификация налоговых платежей на прямые и косвенные противоречит теории косвенного налогообложения, основным признаком которого является переложение налога через цены на потребителей, а также практике ценообразования и учета. Прежде всего, это касается отнесения реальных налогов к прямым. Поэтому необходимо уточнить общепринятую группировку налоговых платежей по способам взимания и укрупненным объектам налогообложения.

Как уже отмечалось, реальные налоги включаются в цены товаров путем отнесения их на законных основаниях производителями и продавцами на издержки производства и обращения (на себестоимость или на финансовые результаты до налогообложения прибыли). То есть, реальные налоги перекладываются через цены на потребителей своей продукцией, уплачиваются налогоплательщиком по закону, но оплачиваются из доходов потребителей (носителями налогов). Налицо все признаки не прямого, а косвенного налогообложения производства (бизнеса).

В Системе национальных счетов традиционные косвенные налоги (НДС, акцизы, таможенные пошлины) отражаются и учитываются в показателе валовой добавленной стоимости по рыночным ценам в группе налогов на продукты и импорт, а реальные налоги – в валовой добавленной стоимости по основным ценам (ценам производителей) в группе других налогов на производство. В совокупности все они являются косвенными и составляют налоги в структуре ВВП (то есть валовой добавленной стоимости по рыночным ценам) составляют общую группу налогов на производство и импорт (назовем их косвенные налоги на бизнес или на производство и импорт).

Таким образом, все налоговые платежи делятся по способам взимания (налогообложения) на два типа налогов:

- 1) прямые налоги;
- 2) косвенные налоги на бизнес (на производство и импорт).

Прямые налоги, в свою очередь, включают в себя две группы налогов: а) подоходные налоги (налоги на доходы); б) другие личные налоги с физических лиц. Все они непосредственно уплачиваются с дохода налогоплательщика, а значит, не перекладываются на потребителя на законных основаниях.

Косвенные налоги на бизнес (на производство и импорт) также делятся на две большие группы косвенных налогов, отличающихся установленным порядком своего переложения на потребителя:

а) традиционные косвенные налоги или косвенные налоги на продукты и импорт, которые совершают самостоятельное движение в составе продажной (рыночной) цены товара как надбавка к ней;

б) другие косвенные налоги на производство (так называемые «реальные» налоги), которые включаются производителями (продавцами) в издержки производства и обращения (в себестоимость или финансовые результаты) в составе цены производителя (основной цены).

Следует отметить и классификацию налогов по укрупненным объектам налогообложения путем отнесения к группе налогов на потребление (на расходы) прочих косвенных налогов на бизнес (на производство). Последние представляют собой налоги на расходы, но произведенные налогоплательщиками ранее, т.е. на капитализированные расходы (поимущественные налоги и т.п.) или на пользование (потребление) экономических ресурсов – природных и трудовых (ресурсные налоги, страховые взносы во внебюджетные фонды). Таким образом, налоги на потребление (на расходы) представляют собой всю совокупность косвенных налогов на бизнес, включающих в себя косвенные налоги на продукты и импорт, другие косвенные налоги на производство.

Общую же классификацию всех налогов по способам взимания и укрупненным объектам налогообложения можно представить в виде следующих, укрупненных групп налоговых платежей:

1) косвенные налоги на производство и импорт (налоги на потребление, на расходы):

а) традиционные косвенные налоги на продукты и импорт;

б) другие косвенные налоги на производство;

2) прямые налоги:

а) подоходные налоги (налоги на доходы);

б) другие личные налоги с физических лиц.

Рассмотренные подходы к классификации налогов по способам взимания и укрупненным объектам налогообложения важны не только с теоретических, но и с практических (управленческих) позиций, в частности, для более точной оценки давления косвенных налогов на

экономику и потребление, на доходы домашних хозяйств и оплату труда работников, учитывая, что основную массу таких налогов оплачивает население в сфере розничной торговли и платных услуг.

3. В целях бухгалтерского и налогового учета налоговые платежи распределяются по соответствующим конкретным источникам их уплаты в составе выручки предприятия и ее структурных элементов. В качестве таких источников можно выделить выручку от реализации продукции, себестоимость, финансовые результаты, оплату труда, прибыль (другие доходы) до налогообложения, прибыль после налогообложения (остающаяся в распоряжении предприятий).

Схема распределения основных видов налогов и сборов в России по бухгалтерским источникам их уплаты наглядно представлена в табл. 3.5.

Таблица 3.5.

Распределение основных видов налогов и сборов в Российской Федерации по источникам их уплаты

Источники уплаты налогов и сборов	Виды налогов и сборов
Выручка от реализации продукции	Налог на добавленную стоимость Акцизы Единые налоги, уплачиваемые организациями в рамках специальных налоговых режимов
Себестоимость продукции	Страховые взносы во внебюджетные фонды (в части, уплачиваемой работодателем) Государственная пошлина Налоги пользование природными ресурсами (налог на добычу полезных ископаемых, водный налог, сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами, земельный налог) Транспортный налог
Финансовые результаты деятельности	Налог на имущество организаций Налог на игорный бизнес Единые налоги, уплачиваемые организациями в рамках специальных налоговых режимов
Оплата труда	Налог на доходы физических лиц Единые налоги, уплачиваемые индивидуальными предпринимателями в рамках специальных налоговых режимов
Прибыль (другие доходы) до налогообложения	Налог на прибыль организаций
Прибыль после налогообложения (остающаяся в распоряжении организаций)	Налоги за пользование природными ресурсами штрафного типа (за сверхнормативное потребление природных ресурсов)

Некоторые налоги могут быть уплачены из разных источников (страховые взносы во внебюджетные фонды, единые налоги в рамках специальных налоговых режимов). Это связано с тем, что их плательщиками выступают как организации, так и индивидуальные предприниматели без образования юридического лица, у которых по-разному формируются доходы, а также в силу того, что налоговым законодательством не регламентируется жестко источник уплаты налога (например, единые налоги для субъектов специальных налоговых режимов). Кроме того, источником (не бухгалтерским) уплаты личных налогов могут быть любые личные доходы: оплата труда, дивиденды, пенсии и другие.

Распределение налоговых платежей по источникам их уплаты совпадает (за некоторым исключением) с принципами деления налогов на прямые (подходные, личные) налоги и косвенные налоги на бизнес, в том числе на традиционные косвенные налоги на продукты и импорт, другие косвенные налоги на производство. Анализ структуры налогов по источникам их уплаты дает возможность оценить распределение налоговой нагрузки на выручку организаций и ее структурные элементы, выявить диспропорции и принять соответствующие решения по рационализации структуры налоговой нагрузки на товаропроизводителей. Оптимальным является равномерное налоговое давление на основные источники уплаты налогов, однако, в регулирующих целях возможны варианты снижения или увеличения налоговой нагрузки на отдельные элементы выручки.

Совокупность налоговых форм и видов налоговых платежей, элементов, принципов и методов налогообложения, а также прав, обязанностей и ответственности субъектов налоговых отношений составляет содержание налоговой системы. Из этого определения видно, что налоговая система включает в себя систему налогов, систему налогообложения и совокупность налоговых полномочий субъектов налоговых отношений.

Система налогов – это основанная на налоговых отношениях совокупность налоговых платежей в определенной их комбинации по классификационным группам и видам (см. выше). Под налогообложением понимается законодательно установленный процесс организации порядка взимания налогов: их исчисления, уплаты и контроля со стороны налоговых органов. Через налогообложение реализуется деятельность субъектов налоговых отношений по организации функционирования на практике разнообразных налоговых форм и видов налогов на принципах и в порядке, закреплённых в нормах налогового права.

Налогообложение строится на определённых принципах. Их впервые предложил еще в XVIII веке А.Смит: равенство налогообложения, определённость и простота исчисления налогов, определённость сроков и удобство уплаты налогов для налогоплательщиков, дешевизна сбора налогов. В дальнейшем эти принципы развивались и конкретизировались, в том числе в налоговом законодательстве. На сегодняшний день наиболее общепризнанным являются следующие принципы налогообложения:

- обязательность уплаты законно установленных налогов и сборов;
- всеобщность и равенство налогообложения;
- учет платежеспособности налогоплательщиков и справедливости налогообложения;
- недопущение дискриминации при установлении налогов и элементов налогообложения исходя из политических, идеологических, этнических и иных различий между налогоплательщиками;
- недопустимость установления дифференцированных ставок налогов и налоговых льгот в зависимости от формы собственности, гражданства лиц или места происхождения капитала (за исключением таможенных пошлин);
- экономическая и правовая обоснованность (налоги не должны быть произвольными и препятствовать реализации гражданами своих конституционных прав);
- недопустимость нарушения единого экономического пространства страны, ограничения свободного перемещения товаров, работ, услуг, денежных средств налогоплательщиков;
- однократность налогообложения одного объекта;
- стабильность (на ряд лет) элементов налогообложения;
- не превышение совокупного предельного уровня налоговых изъятий доходов в экономике.

Соблюдение этих принципов позволит построить эффективную систему налогообложения и налоговую систему в целом.

Налог считается установленным, если по нему законодательно прописаны все основные (обязательные) элементы налогообложения. Такими элементами налогообложения являются:

- 1) объект налогообложения (имущество, прибыль, доход, стоимость реализованных товаров, работ и услуг либо иное экономическое основание, имеющее стоимостную, количественную или физическую характеристику, с наличием которых у налогоплательщика возникает обязанность по уплате налога);
- 2) налоговая база (стоимостная, физическая или иная характеристика объекта налогообложения);

3) налоговая ставка (величина налоговых начислений на единицу измерения налоговой базы);

4) налоговый период (календарный год или иной период времени, по окончании которого определяется налоговая база и исчисляется сумма подлежащего уплате налога);

5) порядок исчисления налога (произведение налоговой ставки на налоговую базу за налоговый или отчетный период);

6) срок уплаты налога (календарная дата или истечение определенного периода времени, исчисляемого годом, кварталом, месяцем или днями);

7) налоговая льгота (предоставляемое отдельным категориям налогоплательщиков преимущество по сравнению с другими налогоплательщиками, в том числе возможность не уплачивать или уплачивать налог в меньшем размере).

Субъектами налоговых отношений выступают налогоплательщики (плательщики сборов), налоговые агенты и органы, осуществляющие налоговый контроль. Налогоплательщиками являются организации (юридические лица) и физические лица, на которые возложена обязанность уплачивать установленные налоги. Обособленным плательщиком в составе физических лиц выступают индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность без образования юридического лица (индивидуальные предприниматели). Налоговые агенты – это лица (преимущественно организации), на которых возложены обязанности по исчислению, удержанию у налогоплательщиков и перечислению в бюджет определенных налогов (налога на доходы физических лиц, налога на прибыль при их взимании методом «у источника выплаты доходов»). Основными органами, осуществляющими налоговый контроль, являются органы Федеральной налоговой службы (налоговые органы), органы Федеральной таможенной службы (таможенные органы, осуществляющие контроль исчисления и уплаты налогов при перемещении товаров, работ и услуг через таможенную границу РФ), органы Федеральной службы по экономическим и налоговым преступлениям (органы налогового расследования), другие уполномоченные государственные органы и органы местного самоуправления. Основная нагрузка по налоговому контролю за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления и уплаты налогов ложится на налоговые органы. Полномочия, права и обязанности органов, осуществляющих налоговый контроль, определены соответствующими статьями Налогового кодекса РФ.

Рациональное соотношение различных групп и видов налоговых платежей выступает важным условием эффективного функционирования

налоговой системы. Особенностью налоговой системы РФ является преобладание в структуре системы налогов косвенных налоговых платежей (65-70%), хотя в большинстве других развитых стран более половины всех налоговых доходов приходится на прямые (подходные) налоги. Однако, в последние годы доля налоговых поступлений в доходах российской бюджетной системы и косвенных налогов в общей сумме налоговых поступлений имеет тенденцию к снижению в связи с выведением налоговым и бюджетным законодательством таможенных пошлин за рамки налоговых платежей и другими причинами.

3.5.3. Налоговое бремя

Ценовой характер налогов непосредственно реализуется в форме налогового бремени, в которой балансируются спрос государства на налоги и предложение источников их уплаты со стороны налогоплательщиков. Как экономическое понятие и ценовой показатель налоговое бремя связано с процессами формирования и использования валового и чистого внутреннего продукта (валовой и чистой добавленной стоимости) страны, с пропорциями его распределения и перераспределения. Налоговое бремя на «рынке» публичных услуг может складываться стихийно под влиянием фактора государственной монополии на налоги и общественные блага, а может регулироваться и оптимизироваться в рамках государственной налоговой политики. Налоговое бремя следует рассматривать с двух позиций:

- во-первых, как форму монопольной цены совокупных общественных благ, складывающуюся под влиянием спроса на налоги и предложения источников их уплаты;
- во-вторых, как расчетный показатель количественного измерения ценовых параметров по принятой методике.

1. Налогового бремени как форма монопольной цены услуг государства. Государство, будучи монопольным производителем общественных благ и предъявителем спроса на налоги (на публичные расходы), заинтересовано в максимальном уровне налогов, объемах и темпах роста налоговых поступлений. Налогоплательщики, как потребители публичных услуг, от которых исходит предложение источников и объектов налогообложения, заинтересованы в получении больших общественных благ (особенно, социального характера) при минимальных налогах.

Однако «рынок» публичных услуг – особый. Стоимость (ценность) общественных благ реализуется и может быть оценена только через государственные расходы, а «ценообразование» (формирование

совокупного эквивалента ценности совокупных публичных услуг) происходит в форме обязательных налоговых начислений и носит монопольный характер со стороны государства. Налогоплательщики обязаны по закону внести в бюджетную систему налоговые платежи в полном объеме и в установленные сроки даже в том случае, если они не согласны с их величиной, размерами ставок и другими условиями их уплаты или у них отсутствуют источники для выполнения налоговых обязательств. Налогоплательщики пытаются самостоятельно решить эту проблему, скрывая объекты и доходы от налогообложения или вообще уклоняясь от налогов, сокращая предложение источников их уплаты. Тем не менее, и само государство, в конечном счете, не заинтересовано в чрезмерно высоком налогообложении, поскольку оно подрывает основу будущих налоговых поступлений в бюджет и внебюджетные фонды. Анализируя фискальную эффективность налогообложения путем соотношения затрат по сбору налогов с суммами их фактических поступлений в бюджет, а также объемы и структуру налоговой задолженности, государство может периодически пересматривать систему налогов, налоговые ставки и другие элементы налогообложения по отдельным фискально неблагоприятным налоговым платежам, уменьшая спрос на налоговые ресурсы.

Таким образом, в результате столкновения интересов в любом демократическом обществе, стихийно или сознательно, со временем складывается совокупное равновесное налоговое бремя – равновесная доля налогов в совокупном источнике их уплаты (в валовом внутреннем продукте страны), или, по-другому, равновесная ставка совокупного налога, в основе которой лежат совокупные расходы государства на воспроизводство публичных услуг с учетом соотношения спроса государства на налоги и предложения налогоплательщиками доходных источников для налогообложения.

Однако, монополистический характер «рынка» публичных услуг препятствует объективному процессу формирования равновесного налогового бремени, искажает ценовые пропорции. Чаще всего, это проявляется в завышенном уровне налогообложения (в завышенном спросе государства на налоги по сравнению с объемом предоставляемых общественных благ), а также в превышении бремени начисленных (в соответствии с законодательством) налогов и бремени фактически уплаченных (поступивших в бюджетную систему) налогов. Бремя начисленных налогов – это бремя спроса государства на ресурсы, а бремя уплаченных налогов – бремя предложения источников для налогообложения. Последнее условно можно назвать равновесным

налоговым бременем (условным потому, что оно складывается на специфическом, монополизированном «рынке»).

«Ножницы» потенциального (начисленного) и фактического (условно равновесного) налогового бремени возникают по двум основным причинам: во - первых, установленные налоги налогоплательщики не в состоянии заплатить в полном объеме; уплачивать завышенные налоги (завышенную цену общественных благ). В результате, либо у налогоплательщиков возникает задолженность перед бюджетом и внебюджетными фондами, либо развиваются процессы уклонения налогоплательщиков от налогов. В условиях завышенного, спроса государства на налоговые ресурсы ухудшается финансовое положение налогоплательщиков, а бюджетная система недополучает налоговых доходов, поскольку налогоплательщики в массовом порядке стремятся скрыть доходы и объекты от налогообложения (сознательно уменьшают предложение источников уплаты налогов). Снижение спроса государства на налоги путем корректировки их ставок может привести к расширению предложения налогоплательщиками доходов и объектов для налогообложения. Хотя чрезмерно заниженное налоговое бремя также неэффективно, поскольку может привести к существенным, невозполнимым потерям налоговых доходов для бюджета и объемов общественных благ для населения.

Однако в любом случае, по истечении определенного периода времени с момента установления новой или существенного изменения действующей системы налогов, фактически сложившееся налоговое бремя будет отражать некий уровень налоговой нагрузки на совокупный доход страны, близкий к равновесному, который может отличаться от потенциального (законодательно установленного, начисленного) налогового бремени.

Итак, экономическое содержание налогового бремени составляют процессы формирования совокупной цены публичных услуг в виде доли налоговых изъятий совокупного дохода страны или совокупной ставки налогов к добавленной стоимости, складывающихся под влиянием законов рыночной экономики (ценности, спроса и предложения) и налоговых закономерностей.

Потребители государственных услуг интуитивно определяют соответствие или несоответствие потенциального бремени начисленных налогов количеству и качеству фактически получаемых общественных благ. Именно такое субъективное восприятие, количественная и качественная интуитивная оценка налогоплательщиками общественных благ по отношению к бремени начисленных налогов лежит в основе принятия ими решений об объемах легализации доходов и объектов для

налогообложения, о масштабах сокрытия доходов и уклонения от налогов. К примеру, в скандинавских странах самое высокое в Европе налоговое бремя не смущает налогоплательщиков, они готовы платить высокие налоги, поскольку реально ощущают на себе государственную социальную и экономическую поддержку в виде социальных благ и экономических выгод (в этих странах около 80% составляет средний класс, в чем большая заслуга государства).

Однако, наибольшего фискального эффекта для государства и финансового эффекта для налогоплательщиков можно добиться в более короткие сроки на основе проведения политики оптимизации налогового бремени. Процесс оптимизации предполагает законодательное установление государством равновесных ценовых параметров налогового бремени: налогового оптимума в рамках нижней и верхней предельных границ налогообложения (налоговых пределов).

Оптимальное налоговое бремя предполагает сведение к минимуму влияния фактора монополии в процессе формирования цены публичных услуг, создает условия для органичного сочетания интересов всех субъектов налоговых отношений, для роста публичных доходов и доходов налогоплательщиков на базе общего экономического роста. Оптимальный уровень налогового бремени – это такой его равновесный уровень, при котором налогоплательщики относительно безболезненно для своих финансов согласны платить установленные налоги по основным элементам налогообложения, получая адекватное количество и качество общественных благ. Оптимальное налоговое бремя и налоговые пределы (нижний и верхний уровни налоговых изъятий добавленной стоимости) индивидуальны в своих значениях для каждой отдельно взятой страны и временных периодов ее развития. Величина налогового бремени, считающаяся оптимальной для экономики одной страны на данном временном промежутке, может быть завышенной или заниженной для экономики другой или той же страны в разных временных измерениях.

Нижняя граница налогообложения показывает минимальный уровень цены, ниже которого государство не сможет в полной мере удовлетворить общественные потребности в коллективных благах по стандарту, выработанному на данном этапе развития страны. Уровень налогообложения, установленный ниже минимальной границы, может повлечь за собой невосполнимые потери потенциальных налоговых доходов для государства и недопотребление потенциальных общественных благ населением, что негативно отразится на его уровне и качестве жизни. Превышение верхнего предела налогообложения чревато еще более серьезными последствиями, так как влечет за собой не только потери доходов государством и налогоплательщиками, массовое уклонение от

налогов и уход легальной экономики в «теневую», но и требует довольно длительного периода времени для адаптации налогоплательщиков при снижении государством налогового бремени даже до оптимальных его параметров. Соответственно, значение налогового оптимума (точки равновесия) находится между нижней и верхней границами налоговых изъятий валового или чистого продукта общества.

Для обеспечения равенства и справедливости в практике налогообложения развитые страны в большей или меньшей мере используют два основополагающих принципа: полученных благ и платежеспособности. Согласно принципу полученных благ, уплачиваемые совокупные налоги соответствуют совокупным выгодам, которые получают налогоплательщики от оказания им публичных услуг. Это позволяет увязать равенство и справедливость налогообложения со структурой публичных расходов. Принцип платежеспособности не привязывает налоги к структуре расходов, но обязывает каждого налогоплательщика вносить в бюджет справедливую долю своего дохода в зависимости от его возможности заплатить установленные налоги.

С распределением налогового бремени связано понятие «избыточное налоговое бремя». В абсолютной и относительной форме избыточное налоговое бремя (ИНБ) можно определить следующим образом:

а) в абсолютной форме:

$$\text{ИНБ}_a = \sum \text{НН} - \sum \text{ФН},$$

в) относительной форме:

$$\text{ИНБ} = \frac{\sum \text{НН} - \sum \text{ФН}}{\text{БП}} \cdot 100\%,$$

где: НН – потенциальные налоги, начисленные по установленным ставкам к соответствующим налоговым базам; ФН – фактические налоговые поступления в бюджетную систему; БП – базовый показатель, относительно которого исчисляется налоговое бремя (ВВП, добавленная стоимость); $\frac{\sum \text{НН}}{\text{БП}}$ и $\frac{\sum \text{ФН}}{\text{БП}}$ - соответственно, потенциальное (начисленное) и фактическое (условно равновесное) налоговое бремя.

Избыточное налоговое бремя в значительной мере зависит от степени налоговой эластичности. При относительной эластичности избыточное бремя значительно больше, чем при относительной неэластичности. Поскольку избыточное бремя создают налоги с различной степенью эластичности спроса на налоговые ресурсы и предложения источников для налогообложения, постольку налоги, дающие равные поступления в бюджет, несут различное избыточное бремя и потенциальное бремя начисленных налогов. Этот факт следует учитывать

при налоговом реформировании и построении рациональной системы налогообложения.

2. Налоговое бремя как расчётный ценовой показатель.

Налоговое бремя как ценовой показатель, исчисляемый на формализованной основе (по принятой методике), характеризует налоговую нагрузку на источник уплаты налогов. В качестве такого источника принимаются результирующие показатели экономической деятельности, синтезирующие в себе различные виды доходов в экономике. На макроуровне – это показатели Системы национальных счетов: валовой внутренний продукт (ВВП), валовая добавленная стоимость (ВДС), чистый национальный продукт (ЧНП), чистый национальный доход (ЧНД). На микроуровне в качестве базовых показателей чаще всего используют выручку предприятий, их добавленную стоимость, прибыль и расходы на оплату труда, денежные доходы населения.

Для осуществления качественной оценки налогового бремени, которое несет экономика, необходима научно – обоснованная методика, позволяющая точно определить уровень налоговой нагрузки, провести сравнительный количественный и структурный анализ на предмет его соответствия или несоответствия предельным и оптимальным параметрам. Официальная методика расчета налогового бремени в экономике, применяемая органами государственной статистики и основанная на исчислении бремени уплаченных налогов, не совсем соответствуют названным выше требованиям. Согласно этой методике, налоговое бремя экономики (НБэ) определяется как доля в ВВП фактических налоговых поступлений в бюджетную систему (ФН), то есть:

$$\text{НБэ} = \frac{\text{ФН}}{\text{ВВП}} \cdot 100\%;$$

Показатель доли уплаченных налогов в ВВП (ВДС) удобен для целей проведения международного сравнительного анализа налогового бремени, но не дает полного и объективного представления о действительной его тяжести в современной России. Поэтому он непригоден для целей определения приоритетов эффективной налоговой политики и требует своей корректировки.

Во-первых, в числителе показателя налогового бремени должна быть отражена сумма начисленных, а не уплаченных (фактически поступивших в бюджет) налогов, так как в действительности на экономику и отдельных налогоплательщиков давит не столько бремя налогов, которые фактически уплачены, сколько бремя начисленных налогов, которые потенциально, по закону должны заплатить обязанные лица. Во-вторых, показатель ВВП, принимаемый для расчёта налогового бремени по методике Системы

национальных счетов, оказывается завышенным для названной цели на суммы амортизации и увеличения произведенного ВВП на долю «теневое сектора» экономики. Амортизация составляет валовую часть ВВП, которая предназначена не для уплаты налогов, а для финансирования расходов на воспроизводство изношенного амортизируемого имущества. Суммы перерасчета (увеличения) ВВП органами государственной статистики на долю «теневой экономики» (в России она принимается в размере 22%) не должны учитываться при определении налогового бремени, поскольку «теневой сектор» вообще не уплачивает никаких налогов.

Таким образом, уточненная формула расчета налогового бремени в экономике примет следующий вид:

$$НБ_э = \frac{ФН + ЗН}{ВВП - ВВП * Дт - А} \cdot 100\%; \quad НБ_э = \frac{НН}{ЧНД} \cdot 100\%;$$

где: ФН – фактические налоговые поступления в бюджетную систему; ЗН – задолженность по налогам и сборам; Дт – доля «теневой» экономики, принимаемая органами государственной статистики при исчислении ВВП; А – сумма амортизации (потребления основного капитала); НН – начисленные налоги и сборы (ФН+ЗН); ЧНД – чистый (без амортизации) национальный доход (сумма первичных доходов экономики: оплата труда наемных работников, прибыль и смешанные доходы, косвенные налоги на производство и импорт, доходы от собственности в виде процентов, дивидендов, ренты и т.п.). Вместо показателя ЧНД можно использовать показатель чистой добавленной стоимости легального сектора экономики (ЧДС), определяемый как разница между валовой добавленной стоимостью (ВДС) и потреблением основного капитала (А).

Для анализа налоговой нагрузки на предприятия обычно используется такой базовый показатель, как выручка (валовой доход). Однако выручка включает в себя кроме доходов еще материальные и приравненные к ним затраты. Средства, поступающие предприятиям на расчетный счет в виде затратной части выручки, в том числе амортизации, могут выступать лишь временными, но не постоянными источниками уплаты налогов. В противном случае, по истечении определенного срока такое предприятие, использующее собственные оборотные средства и амортизацию не по своему прямому назначению, а в основном для уплаты налогов, может обанкротиться или испытывать серьезные финансовые затруднения. Поэтому для расчета общей налоговой нагрузки на доходы конкретного предприятия ($НБ_п$) следует использовать базовый показатель добавленной стоимости:

$$НБ_п = \frac{НН}{ВП + ОТ + КН} = \frac{НН}{В - МЗ - А} = \frac{НН}{ДС} * 100\%;$$

где: НН – начисленные налоги и сборы (фактически уплаченные в бюджет налоги плюс задолженность); ВП – прибыль от реализации продукции и от внереализационной деятельности (до налогообложения); ОТ – расходы на оплату труда (с начислениями страховых взносов); КН – косвенные налоги (НДС, акцизы), уплаченные в бюджет; В – общая выручка предприятия (выручка от реализации плюс внереализационные доходы) с учетом НДС и акцизов; МЗ – материальные (приравненные к ним) затраты и внереализационные расходы; А – амортизационные отчисления; ДС – добавленная (новая) стоимость (без амортизации).

Обычно налоговое бремя физических лиц связывают лишь с бременем подоходного и других налогов, непосредственно уплачиваемых населением из его личных доходов. Однако, на денежные доходы физических лиц, и не только работников, давит как бремя прямых личных налогов, так и бремя косвенных налогов, оплачиваемых населением в составе розничных цен приобретаемых им товаров и услуг. Например, в России доля косвенных налогов, оплачиваемых домашними хозяйствами, как основными конечными потребителями, составляет примерно 60 %.

Таким образом, для более точной оценки фактического налогового бремени, которое несет население (домашние хозяйства), следует использовать следующую формулу:

$$НБ_n = \frac{НЛН + НКН * К_d}{ДДН} \cdot 100\%,$$

где: НЛН – начисленные личные налоги с физических лиц; НКН – начисленные косвенные налоги; K_d – коэффициент доли косвенных налогов, оплачиваемых населением (для современной России 0,6); ДДН – денежные доходы населения.

Несмотря на проведение Правительством РФ в последние годы политики, снижения налогового бремени, фактическое налоговое бремя остается завышенным по сравнению с оптимальным его уровнем, рассчитанным на реализацию политики ускоренного экономического роста. Такое оптимальное совокупное налоговое бремя должно составлять сейчас 27–28% начисленных налогов к чистой добавленной стоимости в рамках следующих границ налогообложения: нижний налоговый предел – 24 %, верхний налоговый предел – 31%¹. В пересчете на бремя уплаченных налогов к ВВП (официальный подход) его параметры составили бы: налоговый оптимум – 17 – 18 % в предельных границах от 14 до 21%, при фактической доле налоговых поступлений в ВВП в среднем за последние 3 года – 28%. Велика в России налоговая нагрузка на денежные доходы населения. С учетом косвенных налогов она колеблется в среднем около 40% (по методике, представленной выше).

¹ Барулин С.В., Бекетова О.Н. Лафферовы эффекты в российской экономике // Финансы. 2003. №4.

Заместитель Председателя Правительства РФ Министр Финансов РФ А.Л. Кудрин считает, что совокупная нагрузка на бизнес в 2011 году – во всех формах платежей в государственную систему – составит 34,8 % ВВП. В сравнении с другими странами это - слишком много. Средняя налоговая нагрузка по странам ОЭСР-35,9 %. Если не считать средства рентных платежей, НДС на газ, НДС на нефть, экспортную пошлину на газ и экспортную пошлину на нефть, то налоговая нагрузка в нашей стране в 2011 году составит всего 26,7 %. Этот уровень – один из самых низких в мире. В США – 28,4 %.¹

Итак, из результатов анализа налогового бремени в современной России можно сделать ряд выводов, связанных с приоритетами налоговой политики.

Во-первых, необходимо довести общее налоговое бремя до оптимальных параметров. Это позволит обеспечить бюджет необходимыми доходными источниками на базе общего экономического и инвестиционного роста. Во-вторых, при снижении совокупного налогового бремени не следует забывать о нижнем его пределе. Уровень налогообложения ниже этого предела чреват существенными невосполнимыми налоговыми потерями государства. В-третьих, снижать налоговое бремя необходимо постепенно и поэтапно. Единовременное, резкое уменьшение совокупной налоговой нагрузки приведет лишь к серьезным потерям текущих доходов, затруднит выполнение государством своих функций, подорвет основу для проведения дальнейших налоговых реформ. Поэтому, снижение налогового бремени не должно превышать 2% в год, что позволит более безболезненно экономике пройти временную адаптацию к новым условиям и пропорциям распределения общественного продукта.

3.6. Сущность внебюджетных фондов

Вторым, после бюджетов публично-правовых образований, элементом бюджетной системы ряда стран, включая Россию, являются внебюджетные фонды (в России – государственные внебюджетные фонды). Одновременно, внебюджетные фонды представляют собой вторую по значимости форму образования и использования (расходования) целевых денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения функций государства (местного самоуправления) по социальной защите населения и решения других конкретных вопросов. Наконец, внебюджетные фонды образуют относительно самостоятельное звено

¹ Кудрин А.Л. Бюджет модернизации экономики России // Финансы. М., 2011, №1. С.5-6.

системы публичных финансов. Названные особенности внебюджетных фондов и составляют в совокупности их экономическое содержание.

Как элемент бюджетной системы страны, внебюджетные фонды функционируют в виде относительно самостоятельной системы их бюджетов. Система бюджетов внебюджетных фондов представляет собой совокупность их видов по уровням управления. В некоторых странах внебюджетные фонды вообще не включаются в бюджетную систему страны, принимая форму внебюджетных счетов.

Бюджеты внебюджетных фондов связаны с бюджетами органов власти публично-правовых образований по линии финансирования дефицита бюджетов внебюджетных фондов и предоставления межбюджетных трансфертов. В целом же бюджеты внебюджетных фондов автономны. Они имеют свои органы управления, собственные целевые источники доходов и направления их расходования. Бюджеты внебюджетных фондов функционируют в рамках самостоятельного бюджетного процесса, то есть подлежат обособленному от других бюджетов составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению, учету средств и составлению отчетности. Система бюджетов внебюджетных фондов организуется и работает на тех же принципах, что и бюджетная система страны в целом, за исключением принципа общего (совокупного) покрытия расходов в силу целевого характера внебюджетных фондов.

Экономическую (финансовую) основу внебюджетных фондов (их бюджетов или счетов) составляют финансовые ресурсы, которые поступают в распоряжение органов управления фондами, учитываются и управляются обособленно от бюджетов публично – правовых образований. В процессе движения этих финансовых ресурсов образуются и используются целевые доходы бюджетов внебюджетных фондов (внебюджетных счетов), предназначенные для финансового обеспечения отдельных социальных и экономических функций и задач государства (муниципальных образований) по производству, распределению и предоставлению определенных социальных и других общественных благ (услуг).

Внебюджетные фонды (счета) образуются преимущественно за счет целевых, закрепленных за ними на постоянной основе доходных источников: страховых взносов на государственное пенсионное, социальное и медицинское страхование, целевых налогов, сборов и других обязательных платежей, межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы, безвозмездных поступлений от юридических лиц и иных источников. Каждый внебюджетный фонд имеет свои законодательно закрепленные за ним доходы. Расходы бюджетов внебюджетных фондов (внебюджетных счетов) осуществляются

исключительно на цели, определенные законодательством страны. Целевое назначение расходов внебюджетных фондов (счетов) определяется целями их создания: финансирование социальной защиты населения, дорожного хозяйства, природоохранных мероприятий и т.п. Бюджеты внебюджетных фондов по доходам и расходам, с дефицитом или профицитом, утверждаются законами (решениями) соответствующих органов публичной власти.

Самостоятельность бюджетов внебюджетных фондов (внебюджетных счетов), их относительная независимость от бюджетов публично – правовых образований и специфика внебюджетных фондов как целевой формы образования и использования публичных финансовых ресурсов позволяют выделить внебюджетные фонды (их систему) в самостоятельное звено публичных финансов. Внебюджетные фонды непосредственно связаны с частнохозяйственными финансами в процессе формирования доходов внебюджетных фондов (основная их масса образуется за счет платежей организаций и домашних хозяйств), а также в процессе осуществления их расходов (на выплату пенсий, пособий и оказание медицинских услуг населению, на финансирование других общественных потребностей, необходимых организациям и домашним хозяйствам). Внебюджетные фонды и система бюджетов публично-правовых образований связаны межбюджетными отношениями.

Внебюджетные фонды отличаются разнообразием по странам мира. Они различаются по целям, формам, видам, уровням управления и т.д. Несмотря на их многообразие, внебюджетные фонды можно классифицировать:

1) по целевому назначению:

-социальные внебюджетные фонды (предназначены для финансирования расходов на социальную защиту населения – выплату пенсий, пособий, обязательное медицинское страхование и т.п.);

-прочие внебюджетные фонды (предназначены для целевого финансирования расходов в дорожное хозяйство, на природоохранные мероприятия и т.д.);

2) по формам:

-внебюджетные фонды в форме бюджетов;

-внебюджетные фонды в форме специальных счетов (отличаются от бюджетов меньшей регламентацией порядка формирования и использования средств и отсутствием полноценного бюджетного процесса);

3) по видам внебюджетные фонды делятся на: пенсионные, социального страхования, медицинского страхования, безработицы (занятости), экологические, дорожные и др.

4) по уровням управления:

-федеральные (общенациональные) внебюджетные фонды (в них аккумулируются средства, необходимые для финансирования отдельных конституционных прав граждан, особо важных научных исследований, развития инновационных технологий и т.д.);

-региональные внебюджетные фонды (создаются для гарантированного финансирования отдельных расходов регионального значения путем фондирования средств);

-местные внебюджетные фонды (финансируются отдельные потребности местного самоуправления, чаще всего социального характера, требующие гарантий путём фондирования средств).

Основными источниками формирования внебюджетных фондов являются страховые взносы, уплачиваемые, как правило, работодателями и работниками (соотношение их долей различается по странам), целевые (закрепленные) налоги и трансферты из бюджетов бюджетной системы страны, а также доходы от вложения средств фондов на финансовом рынке. В России страховые взносы во внебюджетные фонды (аналог страховых взносов в налоговой форме) и страховые взносы уплачиваются только работодателями.

Недостатками финансирования части публичных расходов за счет средств внебюджетных фондов являются: во-первых, недостатки любого фондирования – жесткая привязка конкретных доходов к конкретным расходам и отвлечение средств из общего фондового оборота публично-правового образования, а как следствие, снижение маневренности совокупности финансовых ресурсов; во-вторых, создание для управления внебюджетными фондами специального аппарата (служб), что увеличивает общий объем управленческих расходов. Учитывая названные недостатки, важно не допустить излишнюю множественность внебюджетных фондов. Фондирование средств должно осуществляться только для финансирования особо важных общественных потребностей, требующих гарантированного финансового обеспечения, например расходов по обеспечению конституционных прав граждан на социальную защиту. В некоторых странах внебюджетные фонды создаются на определенный период времени. Поэтому не менее важной для них проблемой является определение продолжительности функционирования внебюджетных фондов с учетом характера и сложности задач, для решения которых они создаются.

Таким образом, внебюджетные фонды (счета) представляет собой самостоятельное звено системы публичных финансов (в отдельных странах - бюджетной системы), особую форму образования и использования целевых публичных финансовых ресурсов, доходов и

расходов, предназначенных для финансового обеспечения функций государства (местного самоуправления) по социальной защите граждан и решению других задач путем фондирования денежных средств, учитываемых и управляемых автономно от бюджетов публично-правовых образований.

Функции внебюджетных фондов аналогичны функциям публичных финансов в целом. Иногда внебюджетные фонды наделяют социальной функцией, учитывая, что наиболее значимые в системе внебюджетных фондов являются фонды социальной защиты граждан. Однако, и в бюджетах публично-правовых образований большое место занимают социальные расходы, но практически никто не наделяет бюджет социальной функцией. Последняя является одной из функций государства, в процессе реализации которой оно производит, распределяет и предоставляет социальные общественные блага (услуги), используя такие финансовые формы, механизмы и инструменты, как бюджеты и внебюджетные фонды.

В Российской Федерации создана двухуровневая система бюджетов государственных внебюджетных фондов, включающая в себя следующие их виды:

1) бюджеты государственных внебюджетных фондов:

- бюджет Пенсионного фонда РФ;
- бюджет Фонда социального страхования РФ;
- бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования;

2) бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов:

- бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Государственные внебюджетные фонды аккумулируют финансовые ресурсы (доходы) и осуществляют расходы для финансового обеспечения реализации конституционных прав населения Российской Федерации на пенсионное страхование и обеспечение, на социальное страхование по временной нетрудоспособности, рождению и воспитанию детей, по охране здоровья и получению бесплатной медицинской помощи. То есть в России внебюджетные фонды носят социальный характер и являются фондами системы социальной защиты граждан.

Страхование – официальный социальный механизм, предназначенный для сокращения риска путем передачи рисков нескольких индивидуальных субъектов права страховщику на основе договора между ними. Договор, по которому одно лицо (страховщик) соглашается обеспечить или гарантировать другому лицу (страхователю),

что наступающий по конкретно определенной причине ущерб либо причитающийся при наступлении оговоренных обстоятельств доход будет возмещен в будущем первым, которому на основе встречного удовлетворения последним будет выплачена сумма установленной страховой премии в указанный срок¹.

Социальное страхование – это один из важнейших механизмов реализации социальной политики государства, основа организации социальной защиты населения в системе финансовых отношений.

Наличие развитых систем защиты граждан: социальной помощи и социального страхования является одной из основных черт рыночных отношений. При этом социальное страхование является главным финансовым институтом защиты человека, неотъемлемой частью жизни каждого человека. Исторически определились три формы организации этой системы: коллективная, государственная, смешанная (рис.3.2).

В основе социального страхования лежат принципы, которые определяют его эффективность, возможность адаптации к экономическим изменениям и подконтрольность²:

- социальное страхование является обязательным для всех граждан и регулируется государством;
- обязанность по уплате страховых взносов на социальное страхование несут совместно работники и работодатели с привлечением при необходимости финансовых средств государства;
- размер фондов социального страхования соответствует той степени защиты, которая необходима населению, исходя из установленных общественных стандартов уровня и качества жизни;
- социальные выплаты определяются размерами, сроками и другими условиями уплаты страховых взносов;
- право на получение социальных выплат определяется фактами уплаты взносов и наступления социального риска без дополнительной проверки нуждаемости в доходе.

Социальное страхование обладает рядом существенных признаков, которые принципиально отличают его от государственного социального обеспечения и личного страхования. Взятые в совокупности, они определяют место и главенствующую роль социального страхования в системе управления социальными рисками.

¹ <http://www.znay.ru>

² Об основах обязательного социального страхования: Федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ // СПС «Консультант Плюс»



Рис. 3.2. Формы организации социального страхования

*Составлено согласно классификации проф. Федоровой Т.А.

Целью социального страхования является защита имущественных интересов, сохранение, восстановление или улучшение социального положения материального уровня, и качества жизни граждан, ухудшающихся вследствие реализации страховых случаев как проявившихся в действительности социальных рисков.

Объектами социального страхования являются имущественные интересы граждан – застрахованных лиц, которые защищаются в связи с наступлением страховых случаев, в том числе путем возмещения или компенсации им причиненного таким случаем вреда, либо оплаты или предоставления разного рода услуг в натуральной форме, обеспечивающих

сохранение, восстановление или улучшение социального положения, материального уровня и качества жизни¹.

Формы и виды социального страхования показаны на рис.3.3.



Рис. 3.3. Состав форм и видов обязательного социального страхования².

1) Централизованно организованную, осуществляемую и контролируруемую государством форму обязательного социального страхования;

2) Децентрализованную форму обязательного социального страхования, организованную и осуществляемую в соответствии с федеральными законами, указанными в них в качестве страхователей экономическими субъектами.

Рассматриваемые организационно-правовые формы социального страхования имеют не только приведенные выше общие свойства, но и свои особенности.

Во-первых, централизованной формой обязательного социального страхования охватывается все население или очень большие массы населения. По видам децентрализованной формы подлежит обязательному социальному страхованию жизнь и здоровье значительных по численности

¹ О формах и видах обязательного и добровольного социального страхования // Страховое дело. – 2004. - №10. – С.17.

² Там же С.19-25.

категорий лиц в основном опасных профессий, а также пассажиров на междугородных перевозках всеми видами транспорта.

Во-вторых, при обязательных видах социального страхования устанавливаются законом: страхователи, категории подлежащих страхованию граждан, социальные риски, страховые суммы, условия и сроки социально-страховой защиты, страховые тарифы и размеры социально-страхового обеспечения.

В-третьих, при централизованной и децентрализованной формах социального страхования социальное обеспечение при страховых случаях может осуществляться постоянно или в течение длительного периода времени.

Социальное страхование выполняет важные функции (рис 3.4). Все эти функции присущи также одному из его видов: обязательное страхование от несчастных случаев и профессиональных заболеваний (ОСС НС ПЗ), но со спецификой для данного вида социального страхования функции дополняются и уточняются.

Следует отметить, что социальное страхование функционирует в системе финансовых отношений. Однако оно имеет свои отличительные черты от денег, финансов, кредита:

1. Финансам всегда присущи денежные отношения, формирование денежных фондов, а страхование может быть и натуральным;

2. Страхование всегда привязано к возможности наступления страхового случая, то есть страховые отношения носят вероятностный характер. Использование средств страхового фонда, который формируется в системе финансовых отношений, связано с наступлением и последствиями страховых случаев;

3. Если доходы государственного бюджета формируются за счет взносов физических и юридических лиц, то использование этих средств выходит далеко за рамки плательщиков данных взносов. Здесь происходит перераспределение ущерба как между территориальными единицами, так и во времени. Страхование же предусматривает замкнутое перераспределение ущерба с помощью специализированного денежного страхового фонда, образуемого за счет страховых взносов;

4. Движение денежной формы стоимости в системе финансовых отношений в страховании подчинено степени вероятности нанесения ущерба в результате наступления страхового случая, и накопительному характеру (сохранению необходимого объема финансовых ресурсов) управления.

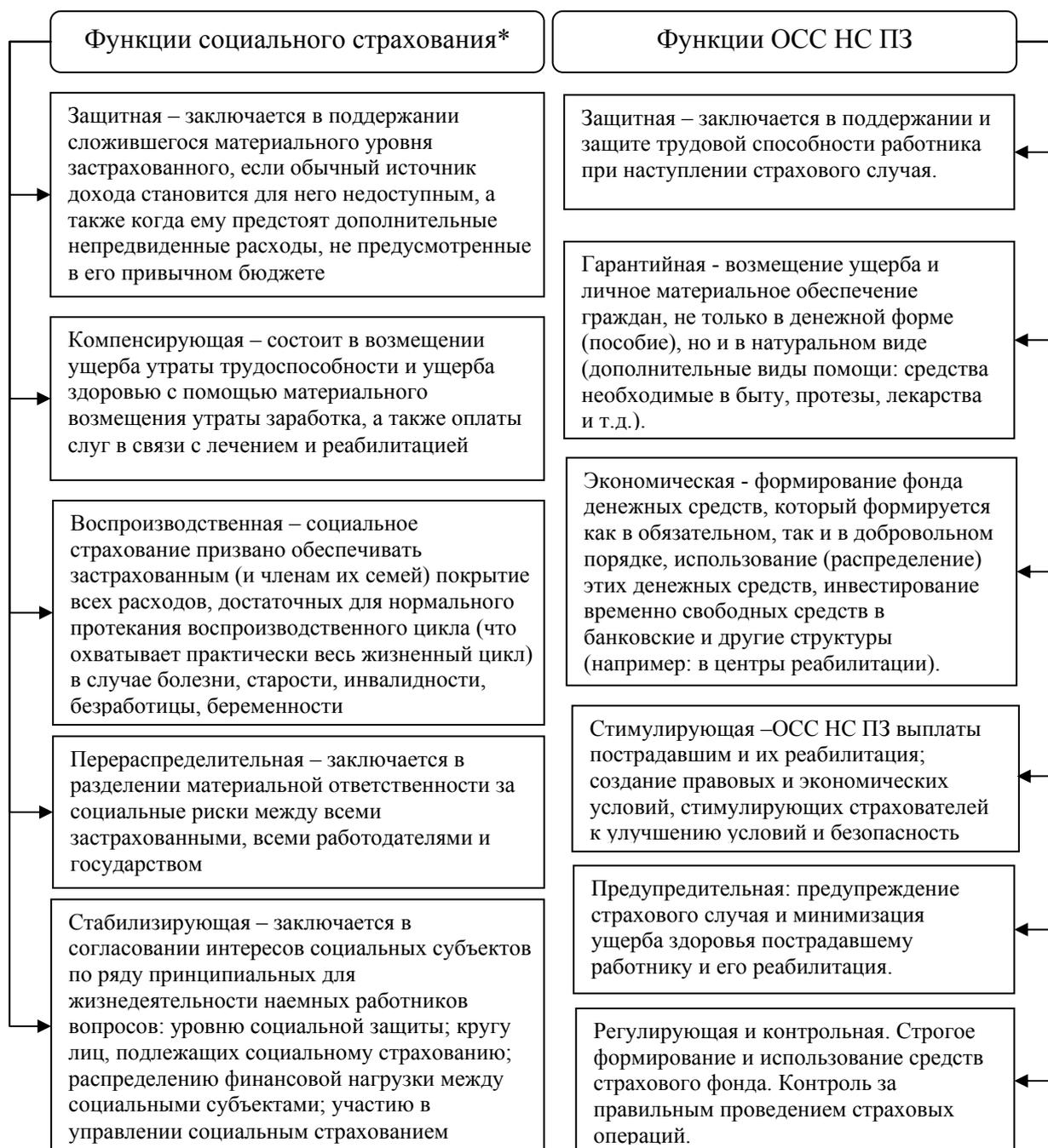


Рис. 3.4. Важнейшие функции социального страхования и ОСС НС ПЗ
*Составлено с учетом классификации Бендиной Н.В., Михеевой Ю.Е., Федоровой Т.А.

Имеются также и схожие черты страхования: 1) с финансами – при страховании возникают перераспределительные отношения по формированию и использованию специализированного страхового фонда; 2) с кредитом – средства страхового фонда подлежат возврату (относится прежде всего к страхованию жизни); при имущественном страховании, при страховании от несчастных случаев и др. видах страхования выплаты

страхового возмещения производятся только при наступлении страхового случая и в размерах, обусловленных соответствующими документами.

Страхование имеет черты, объединяющие его с категориями «финансы» и «кредит», однако как экономическая категория имеет только характерные для него функции:

1. Защитная – заключается в поддержании и защите интересов застрахованного и членов его семьи от наступления неблагоприятных материальных и социальных последствий в случае реализации производственного риска.

2. Гарантийная – возмещение ущерба и личное материальное обеспечение граждан, не только в денежных средствах (пособия), но и в натуральном виде.

3. Экономическая – формирование и распределение специализированного страхового фонда денежных средств, который формируется как в обязательном, так и в добровольном порядке. Через эту функцию осуществляется также и инвестиции временно свободных средств в банковские и другие структуры (например, в центры реабилитации) и т.д.

4. Регулирующая и контрольная – строгое формирование и использование средств страхового фонда. Осуществление финансового страхового контроля за правильным проведением страховых операций.

5. Предупредительная – предупреждение страхового случая и минимизация ущерба. Подфункция «предупреждение» предполагает широкий комплекс мер, в том числе финансирование мероприятий по недопущению или уменьшению негативных последствий несчастных случаев и профессиональных заболеваний. Она связана с использованием части средств страхового фонда на уменьшение степени и последствий страхового риска. Подфункция минимизация ущерба означает реабилитацию.

Пенсионный фонд РФ представляет собой автономную от федерального бюджета форму образования и расходования денежных средств, предназначенный исключительно для финансового обеспечения социальной защиты граждан от риска утраты заработка или другого постоянного дохода в результате потери трудоспособности по старости и инвалидности от рождения, смерти кормильца (для нетрудоспособных членов семьи), длительного выполнения вредной для здоровья профессиональной деятельности (для определенных категорий работников).

Фонд социального страхования РФ – это автономная от федерального бюджета форма образования и расходования денежных средств, предназначенных исключительно для финансового обеспечения

социальной защиты населения от риска потери заработка (иного постоянного дохода) и реализации прав граждан на социальное обеспечение в случаях потери трудоспособности по болезни и инвалидности, потери кормильца, рождения и воспитания детей.

Фонды обязательного медицинского страхования представляют собой автономную от федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения гарантированной государством медицинской помощи населению в порядке обязательного медицинского страхования. Эти фонды делятся на Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Такое их деление обусловлено необходимостью решения задач обязательного медицинского страхования – обеспечение всем гражданам страны равных возможностей в получении медицинской и лекарственной помощи, предоставляемой за счет фондов обязательного медицинского страхования в объеме и на условиях, предусмотренных программой обязательного медицинского страхования, законами и другими нормативными актами Российской Федерации.

В государственных внебюджетных фондах аккумулируются значительные объемы финансовых ресурсов. Для сравнения, доля их доходов в ВВП составляла в среднем за последние три года более 7%, а по отношению к доходам федерального бюджета – более 42%, в том числе, доходы Пенсионного фонда РФ по отношению к доходам федерального бюджета составили 36%, доходы Фонда социального страхования РФ – 5,5%, и доходы Федерального фонда обязательного медицинского страхования – 0,2%. В этой связи важнейшей проблемой управления государственными финансами является полноценное финансовое обеспечение результативного и эффективного функционирования государственных внебюджетных фондов. К примеру, по итогам 2006г. бюджет Пенсионного фонда РФ был исполнен с дефицитом в 150 млрд. руб. в связи со снижением на 10% основной ставки единого социального налога. Неоправданно высок в этом фонде уровень управленческих расходов. Периодически возникают финансовые проблемы по поводу бесплатного и льготного лекарственного обеспечения нуждающихся граждан. Оставляет желать лучшего эффективность использования средств Фонда социального страхования РФ.

Состав доходов и их объем, направления расходования средств государственных внебюджетных фондов зависят от характера и масштабности целей и задач, поставленных перед ними.

Доходы государственных внебюджетных фондов в целом можно сгруппировать:

во-первых, по признаку обязательности:

1) налоговые доходы и другие обязательные платежи:

-страховые взносы во внебюджетные фонды и иные налоговые доходы;

-страховые взносы;

-недоимки, штрафы и пени;

2) доходы, носящие необязательный характер:

-средства федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ;

-доходы от размещения средств фондов;

-безвозмездные поступления;

-другие доходы;

во-вторых, по методам (способам) аккумуляции:

1) налоговые доходы (страховые взносы во внебюджетные фонды и отчисления от единых налогов, взимаемых в порядке применения специальных налоговых режимов);

2) неналоговые доходы (страховые взносы, недоимки, штрафы и пени, доходы от размещения средств фондов, безвозмездные поступления, межбюджетные трансферты, прочие поступления).

Направления использования доходов (расходования средств) государственных внебюджетных фондов определяются их общественным назначением. В целом по внебюджетным фондам основными направлениями расходования средств являются:

1) расходы на осуществление уставной деятельности (выплата пенсий и пособий, лекарственное обеспечение нуждающихся граждан и оказание бесплатной медицинской помощи и др.);

2) расходы на содержание органов управления (оплата труда управленческого персонала, содержание зданий и сооружений, приобретение компьютерной техники, транспортных средств, инвентаря и т.д.);

3) инвестиционные расходы, в том числе на финансовом рынке и на рынке недвижимости;

4) прочие расходы.

Порядок формирования и использования государственных внебюджетных фондов регламентируется бюджетным и налоговым законодательством, а также законодательством о конкретных видах социального страхования. В Бюджетном кодексе РФ прописан процесс составления, представления и исполнения бюджетов внебюджетных фондов, их доходы, порядок составления и предоставления отчетности. Налоговым кодексом РФ регламентируется порядок взимания, включая распределение ставок по внебюджетным фондам и в федеральный бюджет, страховых взносов — основного источника доходов бюджетов

внебюджетных фондов, уплачиваемого работодателями – организациями и индивидуальными предпринимателями. Расходы бюджетов государственных внебюджетных фондов и страховые взносы, уплачиваемые работодателями, регулируются законодательством об обязательном пенсионном, социальном и медицинском страховании.

Бюджеты государственных внебюджетных фондов рассматриваются и утверждаются в форме законов одновременно с утверждением закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. На бюджеты государственных внебюджетных фондов распространяются основы общей бюджетной классификации Российской Федерации. Наконец, для управления средствами государственных бюджетных фондов созданы одноименные финансовые организации (учреждения), деятельность которых осуществляется в соответствии с уставами (положениями). В них определяются задачи и функции данных организаций по управлению средствами конкретных государственных внебюджетных фондов.

Органы управления государственными внебюджетными фондами тесно связаны в своей деятельности с такими структурами, как региональные органы социальной защиты населения, осуществляющими непосредственное назначение и выплату пенсий и пособий получателям; Банк России и его региональные управления, через расчетно-кассовые центры которых фонды осуществляют свои операции; региональные отделения Сбербанка РФ; Федеральная служба почтовой связи, через отделения которой осуществляется выплата пенсий и пособий.

3.7. Государственный (муниципальный) кредит: сущность и классификация

Государство, как хозяйствующий субъект, является полноценным участником кредитных отношений, которые опосредуют движение денежных средств от кредитора к заемщику на условиях возвратности и возмездности. При этом государство может выступать и в роли кредитора, и в роли заемщика. Государственный (муниципальный) кредит функционирует на тех же принципах, что и кредит в целом: возвратности, срочности, обеспеченности, платности, целевого характера.

Движение публичных финансовых ресурсов в кредитной форме составляет экономическое содержание государственного (муниципального) кредита и его специфику по сравнению с другими формами движения денежных средств (финансовых ресурсов). Определенная договором или законодательством сумма денежных средств передается во временное пользование (ссужается) их владельцем –

кредитором (органом публичной власти, юридическим и физическим лицом), другому лицу – заемщику (органу публичной власти, юридическому лицу), которая возвращается последним их владельцу в установленный срок с определенным процентом. Для кредитора ссуженная сумма выступает формой вложения (размещения) денежных средств с целью извлечения дохода в виде процента, а для заемщика – формой привлеченного дохода, направляемого на покрытие дефицита бюджета с целью финансирования непокрытых собственными доходами публичных расходов.

Специфика движения публичных финансовых ресурсов в кредитной форме, образования и использования на этой основе денежных доходов участников кредитных отношений обязывает выделить государственный (муниципальный) кредит в, относительно самостоятельное звено системы публичных финансов. Относительность самостоятельности государственного (муниципального) кредита выражается в том, что он тесно связан с бюджетом как элемент межбюджетных отношений, основной источник покрытия дефицита бюджетов и инструмент межгосударственных (международных) кредитных отношений. Поэтому, например, в России основы государственного (муниципального) кредита регламентируются не только нормами гражданского права, но и в значительной мере нормами бюджетного права. Кроме того, государственный (муниципальный) кредит является формой кредита в целом, составляя его централизованную часть и выделяясь из него тем, что хотя бы одним из участников кредитных отношений выступает государство или муниципальное образование.

Необходимость государственного (муниципального) кредита обусловлена рядом причин. Во-первых, потребность в кредите возникает в силу разрыва по времени моментов поступлений публичных доходов и осуществления публичных расходов в процессе производства, распределения и предоставления общественных благ (услуг). В этом случае появляются кассовые разрывы в ходе исполнения бюджета, для устранения которых могут использоваться бюджетные кредиты. Во-вторых, в связи с различием экономического, финансового и налогового потенциалов территорий страны, отдельные бюджеты бюджетной системы могут формироваться с дефицитом, то есть с превышением расходов над доходами. Для покрытия такого внутреннего бюджетного дефицита в качестве одного из источников обычно используются кредитные методы. В-третьих, причиной внешних (международных, межгосударственных) заимствований или требований выступает, соответственно, дефицит или профицит бюджета центрального правительства страны. Государственный кредит призван разрешить противоречие между необходимостью

осуществления крупных государственных расходов и ограниченностью внутренних доходных источников.

Таким образом, сущность государственного (муниципального) кредита как звена системы публичных финансов составляет совокупность денежных отношений, возникающих в процессе движения публичных финансовых ресурсов в кредитной форме, образование и использование на этой основе доходов участников кредитных отношений (органов публичной власти, юридических и физических лиц) в результате приведения в действие кредитных механизмов и инструментов.

Источниками публичных финансовых ресурсов, которые совершают движение в кредитной форме, являются:

- бюджетные средства, аккумулируемые в бюджетной системе страны;
- средства юридических и физических лиц, включая иностранных, аккумулируемые органами публичной власти через механизм государственных (муниципальных) займов;
- средства иностранных государств;
- средства международных финансовых, в том числе кредитных, организаций.

Движение публичных финансовых ресурсов в кредитной (заемной) форме предполагает передачу их кредитором во временное пользование заемщику на условиях возмездности, возвратности, срочности, обеспеченности, платности и, чаще всего, целеполагания. Кредитором могут выступать национальные органы государственной и муниципальной власти, правительства других стран и международные финансовые (кредитные) организации, юридические и физические лица, в том числе иностранные. Заемщиками могут быть те же перечисленные участники кредитных отношений, за исключением обычно физических лиц.

В процессе кредитования у участников образуется два типа доходов: 1) у кредиторов – собственные доходы в виде процентов (процентные доходы); 2) у заемщиков – привлеченные доходы в виде полученных в пользование ссуженных средств, временно замещающих собственные доходы. Использование кредитором процентных доходов, как правило, не регламентируется законодательными или нормативными актами по конкретным направлениям (хотя есть и исключения, когда заемщиком выступает государство); использование заемщиком ссуженной стоимости обычно носит целевой характер, что конкретизируется кредитным договором (условиями займа) или нормами бюджетного законодательства.

Кроме общефинансовых механизмов и инструментов, в процессе государственного (муниципального) кредитования применяется такой специальный инструментарий, как формы и методы заимствований, виды бюджетных кредитов, виды обеспечения бюджетных кредитов и займов,

виды государственных (муниципальных) облигаций и других долговых ценных бумаг, способы их размещения, купонный доход, дисконт, процент и др.

Государственный (муниципальный) кредит не однороден по своему составу. Его можно классифицировать, разделить на укрупненные группы, которые сами нередко имеют сложную структуру. Рассмотрение классификационной структуры государственного (муниципального) кредита позволит конкретизировать содержание этого понятия во всем многообразии его проявления на практике.

По субъектному составу, в зависимости от типа государственного устройства страны, государственный (муниципальный) кредит может быть федеральным, региональным и местным. В зависимости от того, в какой роли органы публичной власти участвуют в кредитном процессе – кредитора или заемщика, выделяют:

- бюджетные кредиты;
- государственные (муниципальные) заимствования.

Бюджетные кредиты – это денежные средства, предоставляемые на возвратной и возмездной основе бюджетом одного уровня бюджетной системы страны бюджету другого уровня, а также негосударственному юридическому лицу, иностранному государству и иностранному юридическому лицу. Бюджетные кредиты, в зависимости от направлений кредитных ресурсов, делятся на: внутренние кредиты (межбюджетные и юридическим лицам) и внешние кредиты или международные долговые требования (межгосударственные и юридическим лицам). В свою очередь, внешние (международные) долговые требования подразделяются на следующие виды: государственный финансовый кредит, государственный экспортный кредит, государственные гарантии иностранного государства.

Государственные (муниципальные) заимствования представляют собой передачу в распоряжение органов публичной власти денежных средств, которые заемщики в соответствии с условиями займа обязаны вернуть кредитору в той же сумме и с уплатой процента или дохода в иной форме. Основная масса государственных (муниципальных) заимствований осуществляется путем эмиссии ценных бумаг. Эмиссионные ценные бумаги представляют собой вид финансовых обязательств, который, во-первых, закрепляет совокупность имущественных и неимущественных прав, подлежащих удостоверению, уступке и безусловному осуществлению с соблюдением формы и порядка, установленных действующим законодательством; во-вторых, размещается выпусками (эмиссией), имеет равные объемы и сроки осуществления прав внутри одного выпуска вне зависимости от времени приобретения ценной бумаги. Наиболее распространенный вид государственных и

муниципальных ценных бумаг – облигация. Она представляет собой эмиссионную ценную бумагу, закрепляющую право ее держателя на получение от эмитента облигаций в установленный срок ее номинальной стоимости и зафиксированного в ней процента или иного дохода.

Государственные (муниципальные) заимствования в зависимости от места происхождения кредитных ресурсов могут быть: внутренними (производятся на национальном рынке и в национальной валюте) и внешними или международными (производятся на внешних рынках и в иностранной валюте).

Заимствования осуществляются в двух формах: государственных (муниципальных) займов и прямых кредитов. При этом внешние заимствования могут быть только государственными.

Государственные (муниципальные) займы отличаются видовым разнообразием. Обычно их классифицируют по ряду следующих признаков.

1. В зависимости от типа держателей государственных (муниципальных) ценных бумаг различают универсальные и специальные займы. Первые размещаются среди и юридических, и физических лиц, а вторые – среди только одного типа держателей ценных бумаг. Если необходимо быстрее и успешнее провести заемные операции, то осуществляют выпуск универсальных займов, что обеспечивается широтой охвата потенциальных покупателей ценных бумаг. Если нужно защитить интересы каких-либо групп потенциальных держателей ценных бумаг, то выпускается специальный заем.

2. По способу обращения государственных (муниципальных) ценных бумаг займы подразделяются на рыночные и нерыночные. Рыночные ценные бумаги свободно продаются и покупаются на вторичном рынке, а нерыночные ценные бумаги не обращаются на вторичном рынке после первичного их размещения. Наибольшее распространение имеют рыночные займы. Нерыночные займы выпускаются для аккумуляции в бюджет денежных средств определенных инвесторов (страховых компаний, негосударственных пенсионных фондов и др.).

3. По формам выплаты дохода государственные (муниципальные) займы можно разделить на процентные, выигрышные, процентно-выигрышные, дисконтные, процентно-дисконтные, твердоходные. Различия между ними заключаются в форме выплачиваемого дохода и условиях его выплаты. Держатели облигаций процентного займа получают доход в виде процентов, начисленных к номиналу, путем оплаты купонов (ежеквартально, раз в полугодие, ежегодно) или при погашении займа. Владельцы выигрышных облигаций получают доход не по всем ценным бумагам, а только по тем из них, на которые выпал выигрыш. Процентно-

выигрышные облигации предполагают комбинацию выплаты процентного дохода по купонам и дохода в форме выигрыша. Беспроцентные (бездоходные) займы обычно выпускаются под гарантию предоставления конкретного социального общественного блага (строительство дороги, моста, другого социального объекта). Беспроигрышные займы гарантируют выигрыш по каждой ценной бумаге в течение всего срока их обращения. Дисконтные займы предполагают выплату дисконтного дохода в виде разницы между ценой продажи (погашения) облигации и ценой ее покупки. Процентно-дисконтные займы предполагают собой комбинацию процентных и дисконтных выплат. Наконец, держатели акций по твердоходному займу получают на каждую ценную бумагу твердый доход в абсолютной сумме.

4. В зависимости от способа определения купонного дохода выделяют государственные (муниципальные) займы с постоянным, фиксированным и переменным купонными доходами. В первом случае процентный доход устанавливается заранее, в соответствии с условиями выплаты займа, и является постоянным по годам. Фиксированные займы отличаются от постоянных дифференциацией купонного дохода по годам. По займам с переменным купонным доходом процентный доход определяется к заранее установленной базе (доходность другого займа, средняя доходность государственных облигаций и др.). Фиксация купонного дохода применяется в условиях стабильного рынка, а метод переменного дохода – в условиях нестабильности рынка, когда установление твердого процента может привести к повышенным процентным расходам бюджета или к потере потенциальных инвесторов, рассчитывающих на более высокую доходность ценных бумаг.

5. Наконец, по срокам выпуска (погашения) займы делятся на краткосрочные (до одного года), среднесрочные (до пяти лет) и долгосрочные (более пяти лет).

Как уже отмечалось, кроме займов, еще одной формой государственных (муниципальных) заимствований является прямой кредит, который представляет собой средства, привлекаемые органами публичной власти в качестве заемных источников финансирования публичных расходов. Такие кредиты могут быть предоставлены государственными и коммерческими банками, другими кредитными организациями, иностранными государствами и банками, международными финансовыми организациями. В Российской Федерации кредиты Банка России запрещено использовать в качестве источника покрытия дефицита бюджетов всех уровней.

Значительная часть территориальных (региональных и местных) заимствований формируется за счет кредитов коммерческих банков и

других кредитных организаций. Эти кредиты предоставляются органам власти и местного самоуправления на обычных рыночных условиях.

Кредиты, предоставляемые органам государственной власти иностранными государствами, в форме прямых кредитов и гарантий получили название межгосударственных (межправительственных) кредитов. Кредиты, предоставляемые международными финансовыми организациями, считаются наиболее выгодными по условиям (срокам и процентам) из всех видов внешних заимствований. Названные кредиты вместе с межправительственными кредитами составляют понятие международного кредита. Последний, по условиям предоставления может выступать в виде связанного и несвязанного (финансового) кредита. Первый тип международного кредита предоставляется на осуществление конкретных программ и мероприятий, то есть имеет строго целевой характер. Например, в рамках реализации международной программы нераспространения оружия массового уничтожения Россия в 2007 г. получила от США и других стран «Большой восьмерки» кредит на сумму более 132 млн. долл. на охрану военных и гражданских ядерных объектов и уничтожение стратегических наступательных вооружений, из которых почти 40 млн. долл. были потрачены на приобретение в США детекторов радиации, средств наблюдения и прочего оборудования для обеспечения ядерной безопасности. Несвязанные кредиты не имеют жесткой привязки к конкретным целям. Большая часть международных кредитов имеет связанный характер.

3.8. Экономическое содержание и классификация государственных финансовых резервов (резервных фондов)

Устойчивое развитие и финансовое обеспечение экономики во многом зависит от наличия, количественных и качественных параметров финансовых резервов. Финансовые резервы представляют собой многогранное явление, как по содержанию, так и по форме.

Финансовые резервы (резервные фонды) создаются и субъектами частного хозяйства, и органами публичной власти. Необходимость финансовых резервов вытекает из необходимости бесперебойного финансового обеспечения воспроизводственного процесса на макро-, мезо- и микроуровне в условиях постоянно сопровождающих его рисков, неопределенности и различного рода отклонений от запланированных параметров под влиянием меняющейся внутренней и внешней среды. Одним из механизмов обеспечения бесперебойности этого процесса является отвлечение экономическими субъектами из своего оборота части финансовых ресурсов (доходов) в виде специальных страховых или

резервных запасов в фондовой или нефондовой форме на случай возможных задержек поступления доходов для финансирования расходов. Отвлечение финансовых ресурсов (доходов) из хозяйственного оборота преследует цели страхования (самострахования) от ожидаемых и неожиданных перебоев в нормальном ходе кругооборота средств и воспроизводственного процесса экономических субъектов, а также принимает формы в различных его разновидностях запаса активов и запаса пассивов (капитальной стоимости), (см. рис. 3.5).¹

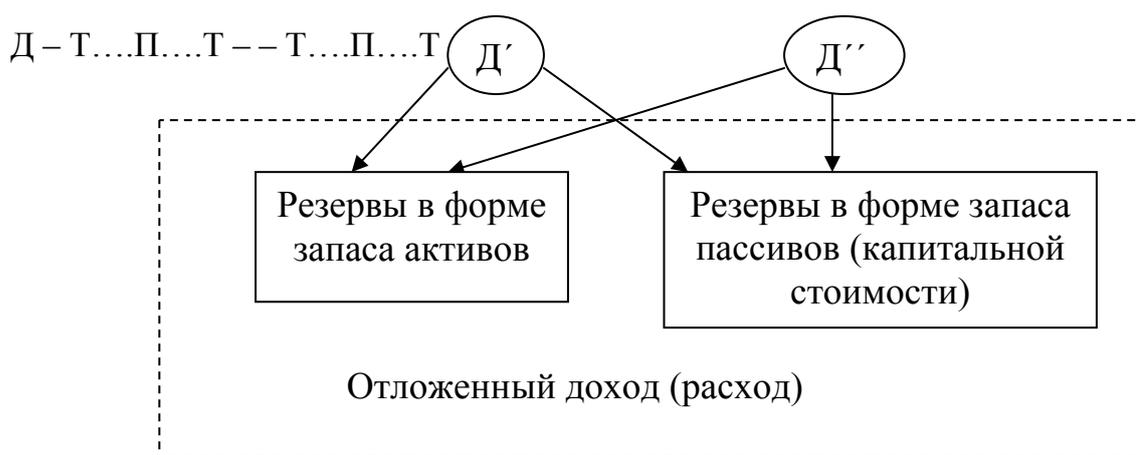


Рис. 3.5. Финансовые резервы в кругообороте средств (воспроизводственном процессе) субъекта экономики

Какой бы не использовался подход к интерпретации финансовых резервов, экономическое содержание финансовых резервов всегда составляет отложенный на время доход, а значит и расход, связанный с основной деятельностью субъекта экономики, путем выделения из состава активов страховых запасов денежных средств или резервирования в пассиве денежных средств в форме капитала (в отдельных случаях путем их фондирования). Такое понимание финансовых резервов в целом, в том числе с позиций финансового менеджмента, справедливо не только в отношении частного хозяйственных, но и публичных финансовых резервов.

Несмотря на определенную общность частного хозяйственных и публичных финансовых резервов (резервных фондов), последние имеют свою специфику, различаются по роли, целям, формам и видам. Публичные финансовые резервы, а точнее наиболее значимая часть их - государственные финансовые резервы (резервные фонды), составляют относительно самостоятельное звено системы публичных финансов. Уже

¹ За основу взята работа: Ильина Л.В. Страховые банковские резервы: Теория и методология формирования и использования. – Саратов: СГСЭУ, 2006.

только одно это обстоятельство говорит об особой роли публичных финансовых резервов (фондов).

Прежде чем перейти к рассмотрению сущности и классификации публичных финансовых резервов (резервных фондов), следует четко разграничить последние на две большие самостоятельные группы, различающиеся по форме их образования и использования, учета и управления:

1) резервные фонды, образуемые и используемые, учитываемые и управляемые в составе расходов бюджетов органов публичной власти;

2) резервы и резервные фонды стабилизационного, сберегательного и подобного типа, формируемые и используемые в особом порядке, учитываемые и управляемые обособленно в составе системы государственных финансов.

В Российской Федерации первый тип публичных финансовых резервов, включающий в себя резервные фонды органов исполнительной власти всех уровней и резервный фонд Президента РФ, входит в состав бюджетных доходов и расходов. Поэтому названные резервные фонды не обладают статусом самостоятельного звена системы публичных финансов. Такой статус распространяется только на второй тип финансовых резервов, образующий относительно самостоятельный элемент системы публичных финансов – государственные финансовые резервы и резервные фонды. Именно эти резервы будут рассматриваться в настоящем параграфе.

Основными предпосылками государственного финансового резервирования, обуславливающими необходимость создания государственных финансовых резервов (резервных фондов), являются следующие обстоятельства:

- доходы бюджета могут формироваться в значительной степени за счет меняющихся по величине, труднопрогнозируемых доходных поступлений от отраслей экспортирующих природное сырье, которые определяются конъюнктурой мировых цен; последние зачастую меняются под влиянием случайных факторов (неопределенности) и высоких рисков, а поэтому могут быть спрогнозированы лишь с приблизительной точностью;

- стабильное финансирование бюджетных расходов в условиях меняющейся среды и государственных доходов может вызвать проблемы с ликвидностью, при этом государство не всегда имеет возможность заимствовать на приемлемых условиях средства для стабильного финансирования запланированных или сверхплановых государственных расходов в периоды неблагоприятной рыночной, экономической и политической конъюнктуры;

- в глобальной экономике возрастает зависимость национального финансового рынка от состояния мирового финансового рынка, поэтому для смягчения последствий влияния мировых кризисных явлений на национальную экономику необходимо создание так называемой финансовой «подушки безопасности» (мировой финансовый кризис сентября 2008г. еще раз подтвердил необходимость наличия стабилизационного запаса финансовых ресурсов).

Характеризуя сущность государственных финансовых резервов (резервных фондов), необходимо выделить следующие их отличительные признаки:

1) финансовое резервирование предполагает выведение из процесса воспроизводства общественных благ определенной части государственных финансовых ресурсов. В этой связи особую важность приобретает вопрос о количественных (абсолютных и относительных) параметрах государственных финансовых резервов (резервных фондов), об их оптимизации. С одной стороны, резервы не должны быть избыточными (в этом случае они превращаются в фактор сдерживания общественного развития); с другой стороны, резервы должны быть достаточными для выполнения своего общественного предназначения (функций);

2) государственные финансовые резервы (резервные фонды) могут выполнять воспроизводственную, стабилизационную или регулирующую, сберегающую или накопительную функции. Общественное предназначение государственных резервов заключается в обеспечении непрерывности процесса воспроизводства общественных благ, в регулировании и создании условий для стабильного развития экономики страны, повышении запаса ее финансовой прочности и инвестиционной привлекательности, в регулировании доходов бюджета, денежного обращения, инфляции и валютного рынка, в сбережении и накоплении финансовых ресурсов для будущих поколений;

3) государственные финансовые резервы (резервные фонды) представляют собой страховой запас государственных финансовых ресурсов, образуемый в различных формах в порядке самострахования. Формирование и использование этих резервов обусловлено неопределенностью внутренней и внешней среды, рисками наступления неблагоприятных событий в процессе воспроизводства общественных благ и функционирования экономики страны;

4) государственные финансовые резервы (резервные фонды) имеют единую природу отложенной в запас части государственных доходов и соответствующих ей отложенных государственных расходов на производство общественных благ. Отложенные в резервы государственные доходы (расходы) могут принимать активную и пассивную, фондовую и

нефондовую, текущую и капитальную формы. Единая природа государственных финансовых резервов (фондов) не исключает их видового разнообразия с учетом характера источников отложенного в резервы государственного дохода, целей и задач экономики и государственной социально-экономической политики.

Общей целью государственных финансовых резервов (резервных фондов) является обеспечение стабильности процесса воспроизводства общественных благ и экономики страны, а также условий для ее устойчивого социально-экономического развития. Задачи финансового резервирования конкретизируют названную цель и распределяются по конкретным государственным резервам (фондам) в рамках следующих направлений:

- стабильное финансирование государственных расходов в периоды экономической депрессии и спада производства, наступления неблагоприятных событий и изменения рыночной конъюнктуры;
- стабилизация экономики и ее структурная перестройка при недостатке для решения этой задачи обычных бюджетных доходов;
- финансирование дополнительных, сверхплановых государственных расходов по предоставлению общественных благ;
- изъятие из обращения излишней денежной массы для сдерживания инфляционных процессов;
- регулирование валютного рынка и валютных отношений;
- повышение запаса финансовой прочности экономики;
- создание условий для повышения инвестиционной привлекательности экономики страны и инвестирование государственных средств в стабильные, нерисковые ценные бумаги и депозитные вклады в банках, в том числе других государств и зарубежных организаций;
- дополнительная поддержка пенсионеров и других малообеспеченных социальных групп населения, покрытие дефицита государственного пенсионного фонда;
- досрочное погашение внешнего государственного долга, прочие направления и задачи.

Объектом управления государственными финансовыми резервами (резервными фондами) выступают государственные доходы, как правило, чрезвычайного характера (чаще всего, но не обязательно, налоги и другие платежи в бюджет за пользование природными ресурсами), а также доходы от управления средствами этих резервов. Субъектами государственных финансовых резервов (резервных фондов), осуществляющими непосредственное управление ими, являются центральный банк, правительство, министерства финансов и экономики, казначейство страны, а также органы центральной законодательной

власти, осуществляющие законодательно-правовое обеспечение и контроль формирования и использования этих резервов (фондов).

Учитывая зарубежную и российскую финансовую практику, можно дать общую классификацию государственных финансовых резервов (резервных фондов). При этом одни и те же резервы (фонды) могут попадать в различные классификационные группы, что характеризует многогранную сущность финансового резервирования.

1. По форме образования и использования государственные финансовые резервы могут принимать фондовую и нефондовую формы (они отличаются степенью обособленности учета и управления, жесткостью регламентации целевых источников и направлений использования средств). Наиболее распространено резервирование в форме фондирования, например, государственные стабилизационные и резервные фонды, фонды будущих поколений и т.п. К разновидностям нефондовых форм резервирования можно отнести валютные (золотовалютные) резервы и плановый бюджетный профицит.

2. По экономическому содержанию операций, осуществляемых за счет средств государственных финансовых резервов (резервных фондов), следует различать преимущественно активные и преимущественно пассивные резервы. К первым относятся резервы, в операциях со средствами которых преобладают инвестиционные вложения и другие активные операции (например, валютные резервы), а ко вторым – резервы (фонды) с преобладанием операций по текущему регулированию государственных расходов и экономики (например, стабилизационные фонды, фонды будущих поколений). Нередко трудно провести четкую границу между активными и пассивными формами государственного финансового резервирования.¹

3. По источникам формирования (объектам управления) государственных финансовых резервов (резервных фондов) они делятся на: резервы, образуемые за счет чрезвычайных нефтегазовых и прочих государственных доходов от эксплуатации природных ресурсов, включая налоги на производство и экспорт товаров первичной переработки природного сырья; резервы, формируемые за счет иных чрезвычайных государственных доходов.

4. По субъектам управления государственные финансовые резервы (резервные фонды) подразделяются на резервы, управляемые министерством финансов или подобной правительственной структурой (как правило, резервные фонды всех разновидностей), и резервы,

¹ В этом заключается отличие государственных от частнохозяйственных финансовых резервов как запаса активов и запаса пассивов (капитала).

управляемые центральным банком страны (валютные и золотовалютные резервы).

5. По степени взаимосвязи государственных финансовых резервов с государственной финансовой стратегией и тактикой можно выделить резервы стратегического и тактического типа. К первым относятся стабилизационные фонды, фонды будущих поколений, золотовалютные резервы, а ко вторым – резервные фонды, плановый профицит бюджетов.

6. По характеру целей и задач государственные финансовые резервы можно условно разделить на стабилизационные (обычно к ним относятся стабилизационные и резервные фонды) и сберегательные или накопительные (например, фонды будущих поколений, валютные и золотовалютные резервы, плановый профицит бюджетов). Нередко, резервные фонды функционируют одновременно и как сберегающие (в долгосрочном, стратегическом плане), и как стабилизационные фонды (в краткосрочном, тактическом плане).

Повидовая классификация государственных финансовых резервов (резервных фондов), создаваемых в различных странах в разные периоды их развития, предполагает условное их деление на следующие типы:

1) стабилизационные фонды (Венесуэла, Колумбия, Кувейт, Нигерия, Норвегия, Россия до 2008 г., штат США Аляска, Чили и др.);

2) фонды будущих поколений (канадская провинция Британская Альберта, штат Аляска, Кувейт, Оман и др.); российским аналогом данных фондов является Фонд национального благосостояния (с 2008 г.);

3) резервные фонды (Гонконг, Россия с 2008 г., Сингапур, Эстония, ЮАР и др.);

4) валютные и золотовалютные резервы (большинство развитых стран);

5) плановый профицит бюджетов органов государственной власти и государственных внебюджетных фондов (Россия и некоторые другие страны).

Названные виды государственных финансовых резервов (резервных фондов) формируются за счет «избыточных» (по отношению к определенному национальным законодательством уровню) доходов или дополнительных (в случае высоких цен на экспортные товары) доходов бюджета от экспорта природных ресурсов (сырья) и энергоносителей, доходов от приватизации государственного имущества и других чрезвычайных доходных поступлений, а также доходов от управления средствами резервов (фондов).

Фонды стабилизационного типа и будущих поколений обычно связаны с аккумулярованием тем или иным способом доходов от экспорта полезных ископаемых или других невозполнимых ресурсов. Если

стабилизационные фонды создаются, как правило, для сглаживания колебаний в бюджетных доходах и расходах, дополнительного финансирования государственных расходов на территориях, где ведется добыча полезных ископаемых, то фонды будущих поколений (или их аналоги) рассчитаны на использование этих средств после того, как месторождения полезных ископаемых будут исчерпаны, для целей социальной защиты пенсионеров и молодежи, выплаты дополнительных (квазиарендных) платежей населению территорий, на которых ведется добыча полезных ископаемых, и т.п.

Резервные фонды связаны с аккумуляцией доходов в годы профицита бюджета, в том числе поступлений от приватизации государственного имущества и других доходов чрезвычайного характера. Средства резервных фондов используются обычно для выравнивания, стабилизации государственных расходов и экономического развития в краткосрочном периоде в годы экономического спада, неблагоприятной конъюнктуры на мировых товарных, в том числе сырьевых, рынках и для решения иных задач, решаемых через механизм планового профицита бюджета. Поэтому, как правило, в странах, создающих резервные фонды, отказываются от резервирования в виде планового профицита.

Валютные (золотовалютные) резервы носят, как правило, долгосрочный, стратегический характер и представляют собой превышение резервных валютных активов (золотых запасов) центрального банка страны над его аналогичными обязательствами перед зарубежными контрагентами. Источниками валютных резервов могут быть часть государственных доходов от экспорта полезных ископаемых, доходов от внешнеэкономической деятельности государства, часть валютной выручки компаний – экспортеров и др. Кроме стратегических сберегательных и накопительных задач, средства валютного резерва могут использоваться и для решения ряда тактических задач, например, регулирования внутреннего валютного рынка путем валютной «интервенции».

В каждой стране, создающей государственные финансовые резервы (резервные фонды), их формирование и использование отличается своей спецификой. История становления в современной России системы государственного финансового резервирования берет свое начало с решения о создании в 90-х годах Финансового резерва Министерства финансов РФ, в котором аккумулировалась часть доходов от экспорта углеводородного сырья. Однако это решение, в том числе порядок формирования и использования данного Финансового резерва, не были четко прописаны в бюджетном законодательстве.

Рост налоговых и неналоговых доходов от добычи полезных ископаемых, вызванный чрезвычайно благоприятной конъюнктурой на

мировых рынках природного сырья, сложившейся в начале нынешнего века и сохранившейся по сей день, потребовал нормативного и законодательного оформления новых подходов к государственному финансовому резервированию. Высокими темпами стали расти золотовалютные резервы Банка России (в частности, за счет обязательной продажи последнему экспортерами значительной части валютной выручки), с 2004 года федеральный бюджет утверждался и исполнялся с существенным профицитом, который принял форму особого механизма финансового резервирования. Но главным событием стало вступление в действие с 1 января 2004 г. специальной главы Бюджетного кодекса РФ (13.1) «Стабилизационный фонд Российской Федерации».

Основной целью создания Стабилизационного фонда РФ было аккумулирование части доходов, формируемых в экспортном секторе экономики в периоды высоких мировых цен на основные товары российского экспорта (преимущественно природного сырья и продуктов его первичной переработки), и их использование для погашения внешнего государственного долга и поддержания экономически обоснованного уровня непроцентных бюджетных расходов в периоды неблагоприятной рыночной конъюнктуры и экономической ситуации, а также регулирования курса рубля (удержания его в заданном валютном «коридоре») в периоды резких колебаний экспортной выручки, спроса и предложения иностранной валюты. Дополнительный спрос на валюту вызывался путем конвертации рублевых средств Стабилизационного фонда РФ в иностранную валюту для осуществления инвестиций в иностранные активы.

Стабилизационный фонд РФ определялся как часть средств федерального бюджета, образующая за счет превышения мировой цены над базовой ценой на нефть, подлежащая обособленному учету и управлению, а также использованию в целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета при снижении мировой цены на нефть ниже базовой. Базовая цена была установлена на уровне 27 долл./баррель. Источниками формирования Фонда были установлены: дополнительные доходы федерального бюджета в виде вывозной таможенной пошлины на нефть и налога на добычу полезных ископаемых (нефти и газа), образуемые расчетным путем за счет превышения цены на нефть над базовой ценой; остатки средств федерального бюджета на начало соответствующего финансового года; доходы, полученные от размещения средств Фонда. Было также установлено, что средства Стабилизационного фонда РФ могут использоваться для финансирования дефицита федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой, а также на иные цели в случае, если накопленный объем средств

Фонда превышает 500 млрд. руб. Стабилизационный фонд РФ выполнил свои задачи. Экономика требовала дальнейшего развития системы государственного финансового резервирования.

С 1 января 2008 г. из Бюджетного кодекса РФ была исключена глава 13.1 «Стабилизационный фонд РФ». Вместо нее вводятся глава 13.2 «Использование нефтегазовых доходов федерального бюджета», а в ее составе – статьи 96.9 «Резервный фонд» и 96.10 «Фонд национального благосостояния», которые конкретизируют и развивают механизм формирования, использования, учета и управления средствами государственных финансовых резервов, формируемых за счет федеральных нефтегазовых доходов.

Глава 4. Основы теории частногохозяйственных финансов

4.1. Содержание частногохозяйственных финансов и их системы

Частнохозяйственные финансы составляют отдельную отрасль (сферу) финансовых отношений и общей системы финансов. Их сущность и область распространения до сих пор являются дискуссионными вопросами и «камнем преткновения» в теории финансов. Не повторяя суть дискуссии, напомним, что сущность частногохозяйственных финансов органично вписывается в концепцию финансов, согласно которой все денежные отношения, возникающие в процессе движения финансовых ресурсов (денежных средств), образования и использования на этой основе денежных доходов, являются финансовыми отношениями. То есть, частногохозяйственные финансы – это «работающие», совершающие движение денежные средства субъектов хозяйствования, включая домашние хозяйства.

Частнохозяйственные финансы обслуживают всю совокупность денежных отношений, возникающих в процессе движения финансовых ресурсов в частноправовой форме, образования и использования денежных доходов организаций и домашних хозяйств в результате приведения в действие общих и специальных финансовых механизмов и инструментов.

Сфера распространения частногохозяйственных финансов не ограничена какими-либо рамками в виде особых денежных, но не финансовых отношений, за исключением денежных средств, выводимых на длительное время из финансового оборота данного хозяйствующего субъекта и экономики в целом. Сфера распространения частногохозяйственных финансов охватывает всю совокупность денежных отношений, возникающих в процессе производства, обмена, распределения (перераспределения) и потребления организациями и домашними хозяйствами валового и чистого продукта, в том числе, в процессе формирования затрат на производство и цен реализации, формирования и использования выручки, выплаты и использования заработной платы, вложения (инвестирования) денежных средств в реальные и финансовые активы и т.д. и т.п.

Материальное содержание этой совокупности денежных отношений составляет движение финансовых ресурсов в частноправовой форме. Именно движение собственных, привлеченных и заемных денежных средств организаций и домашних хозяйств в виде входящих и исходящих потоков частногохозяйственных финансовых ресурсов, в том числе на фондовом рынке, превращает деньги в частногохозяйственные финансы. Финансовые ресурсы в их частноправовой форме разнообразны по своему

составу, источникам образования и направлениям использования в силу видового, организационно-правового, отраслевого и иного разнообразия хозяйствующих субъектов.

Источниками формирования финансовых ресурсов коммерческих и некоммерческих организаций (юридических лиц) могут быть: уставный (складочный) капитал, добавочный и резервный капитал, выручка от реализации, внереализационные поступления, средства учредителей, поступления от деятельности, приносящей доход, бюджетные и внебюджетные средства, средства других организаций, кредиты коммерческих банков и другие заемные средства. Эти финансовые ресурсы направляются на финансирование основной (уставной) деятельности, включая оплату труда работников, на уплату налогов и других обязательных платежей в бюджет и внебюджетные фонды, на возврат кредитов и других заемных средств с процентами, на финансирование капитальных вложений, ремонта, прироста оборотных средств и НИОКР, на вложения в финансовые активы, на создание финансовых резервов, финансирование социальных нужд собственных работников и других расходов.

Источниками формирования финансовых ресурсов домашних хозяйств (индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица, физических лиц) выступают: доходы от предпринимательской деятельности, средства, полученные в виде оплаты труда в той или иной форме, поступления от продажи имущества и от подсобного хозяйства, средства, мобилизованные на финансовом рынке (кредиты, страховые выплаты, доходы от продажи ценных бумаг, дивиденды, проценты), бюджетные и внебюджетные средства, иные денежные поступления. Направлениями использования этих финансовых ресурсов являются: финансирование текущих расходов на осуществление предпринимательской деятельности, расходование средств на обеспечение текущей жизнедеятельности физического лица, приобретение (строительство) недвижимого имущества, его содержание и ремонт, приобретение, содержание и ремонт движимого и иного имущества, уплата налогов и других обязательных платежей в бюджетную систему, расходование средств на осуществление операций на финансовом рынке (покупка ценных бумаг, банковские вклады и сбережения, уплата страховых взносов) другие направления расходования средств индивидуальных предпринимателей и физических лиц (их семей).

Деньги функционируют в качестве частнохозяйственных финансов также в силу того, что в процессе движения финансовых ресурсов образуются и используются частнохозяйственные денежные доходы. Они представляют собой денежные средства, поступающие на правах

собственности, владения и оперативного управления в распоряжение организаций и домашних хозяйств от их деятельности как хозяйствующих субъектов, а также в безвозмездном, безвозвратном порядке из бюджетов и внебюджетных фондов, от других юридических и физических лиц, используемые для финансового обеспечения хозяйственной деятельности, социальных нужд работников, жизнедеятельности физических лиц и осуществления операций на финансовом рынке. По большому счету, к частнохозяйственным доходам с определенной долей условности можно отнести и заемные финансовые ресурсы, учитывая то, что они временно замещают собственные денежные доходы организаций и домашних хозяйств и возвращаются кредиторам опять же за счет собственных доходов заемщиков (исключение составляет имеющая иногда негативная в целом практика погашения долговых обязательств за счет новых заимствований). Использование частнохозяйственных доходов осуществляется путем их расходования. Частнохозяйственные расходы представляют собой выплачиваемые из доходов организаций и домашних хозяйств денежные средства. Также как и финансовые ресурсы, частнохозяйственные доходы, их формирование и использование различаются по видам, организационно-правовой форме, отраслевой специфике хозяйствующих субъектов.

Доходами коммерческих и некоммерческих организаций являются: выручка от реализации продукции, имущества и имущественных прав (валовой доход), включая амортизационные отчисления (выступают одновременно и доходом для финансирования текущей деятельности, и расходом в составе затрат) и прибыль от реализации; внереализационные доходы в виде полученных дивидендов, процентов, штрафов и т.д.; средства учредителей (участников) в виде взносов и безвозмездных перечислений; доходы от оказания платных услуг населению, предпринимательской и иной деятельности некоммерческих организаций, приносящей доход; средства бюджетов и внебюджетных фондов; безвозмездные перечисления и пожертвования других организаций и физических лиц. Использование этих доходов осуществляется по следующим направлениям их расходования: затраты на производство продукции, осуществление уставной и иной хозяйственной деятельности, включая материальные и приравненные к ним затраты, амортизационные отчисления, общехозяйственные расходы, затраты на оплату труда; уплата налогов и других обязательных платежей в бюджет и внебюджетные фонды; вложения в финансовые активы; расходы на финансирование капитальных вложений, ремонта и НИОКР; расходы на формирование и увеличение капитала, прирост оборотных средств; внереализационные

расходы, включая уплату штрафов, процентов, дивидендов; расходы на создание финансовых резервов; иные расходы.

Доходами домашних хозяйств могут быть предпринимательский доход (выручка от реализации товаров, работ и услуг), трудовые доходы в виде оплаты труда в различных её формах, пенсии, пособия и компенсации из внебюджетных фондов и бюджетов, доходы от продажи продукции личных подсобных хозяйств, страховые выплаты, полученные проценты, дивиденды и другие внереализационные доходы. Основными направлениями расходования средств домашних хозяйств являются расходы на осуществление предпринимательской деятельности, расходы на обеспечение определенного качества жизни, расходы на содержание семьи и детей, расходы на приобретение объектов недвижимого и движимого имущества, на сбережения и накопления (инвестирование в ценные бумаги), уплата налогов и других обязательных платежей в бюджетную систему, иные расходы.

Образование и использование частнохозяйственных доходов осуществляется в результате приведения в действие общих и специальных финансовых механизмов и инструментов. К ним относятся методы формирования цен реализации, выручки и затрат на производство продукции, безналичные и наличные расчеты и их формы, виды прибыли и способы её распределения, доходы от оказания платных услуг населению и их распределение, формы, методы и виды оплаты труда наемных работников, виды инструментов фондового рынка и биржевые операции, способы начисления и выплаты процентов и дивидендов, кредитные механизмы и инструменты, бюджет организации и бюджетирование, методы финансового и налогового планирования, пенсии, пособия, компенсации населению, их виды и порядок выплат, страхование, страховые взносы и страховые выплаты, виды налогов и элементов налогообложения, многие другие финансовые механизмы и инструменты.

Частнохозяйственные финансы выполняют следующие три функции:

- 1) образования частнохозяйственных денежных доходов;
- 2) использования частнохозяйственных денежных доходов;
- 3) контрольную функцию.

Первые две функции определяют не только формы проявления сущности частнохозяйственных финансов, но и мотивацию, экономический интерес субъектов финансовых отношений. Их содержание уже было рассмотрено ранее. Контрольная функция частнохозяйственных финансов проявляется специфично, что выражается в преобладании таких форм финансового контроля, как самоконтроль или внутренний финансовый контроль и аудит субъекта хозяйствования и независимый внешний аудит, проводимый ежегодно в обязательном порядке в

акционерных обществах и совместных предприятиях, а также выборочно в организациях иных организационно-правовых форм по запросу других организаций и органов исполнительной власти.

Разнообразие финансовых отношений, возникающих в процессе формирования и использования частнохозяйственных финансовых ресурсов и доходов, финансовых механизмов и инструментов обусловили многозвенность системы частнохозяйственных финансов.

Большая часть организаций осуществляют свою деятельность на коммерческих принципах, ориентированных на самофинансирование и получение прибыли (рентабельное функционирование). В составе коммерческих организаций российское законодательство выделяет следующие их организационно-правовые формы, определяющие особенности их финансов: акционерные общества (с ограниченной ответственностью, закрытые, открытые), товарищества (полное, командитное), производственные кооперативы, унитарные предприятия (государственные, муниципальные).

Другая часть организаций осуществляет свою деятельность на коммерческой основе, оказывая определенные бесплатные и платные услуги (преимущественно населению) и другую деятельность, приносящую доход. Однако, деятельность таких организаций не преследует цели получения прибыли, а их финансы не строятся на обязательных принципах самофинансирования и рентабельности. К некоммерческим организациям относятся, в первую очередь, бюджетные учреждения (государственные и муниципальные организации, оказывающие услуги физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным или муниципальным заданием, финансовое обеспечение деятельности которых осуществляются за счет бюджетных средств по сметам), а также непроизводственные кооперативы, организации потребительских союзов (кооперации) и народных промыслов, различного рода общественные и религиозные организации, благотворительные и иные фонды.

Неоднородны и специфичны в финансовом отношении домашние хозяйства, которые ведутся одним или несколько совместно проживающими физическими лицами, имеющими общий, как правило, семейный, бюджет. К категории домашних хозяйств относятся индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность без образования юридического лица (с привлечением и без привлечения наемных работников), в том числе крестьянские и фермерские хозяйства, семейные общины коренных малочисленных народов Севера, отдельные физические лица и их семьи, не осуществляющие предпринимательскую деятельность (их доходы составляют оплата труда, вознаграждения,

пенсии, пособия, доходы от подсобного хозяйства и др.). Нередки смешанные типы домашних хозяйств.

Наконец, особую группу субъектов финансовых отношений составляют специализированные организации, осуществляющие разнообразную деятельность на финансовом (кредитном, страховом, фондовом) рынке, в том числе по его управлению и организации. По-другому они называются профессиональными участниками кредитного, страхового и фондового рынков. Каждый из этих рынков имеет свои принципиальные особенности и поэтому обладает относительной автономностью, так же как и их профессиональные участники. Деятельность последних строится на коммерческих принципах, но существенно отличается по содержанию, функциям и задачам от других коммерческих организаций. Она связана с аккумуляцией профессиональными участниками финансового рынка денежных средств других субъектов экономики и их размещением в финансовые активы, страховые и кредитные продукты для удовлетворения финансовых потребностей юридических и физических лиц.

Таким образом, система частного хозяйственных финансов включает в себя следующие звенья (элементы), отличающиеся спецификой формирования и использования доходов хозяйствующих субъектов:

1) финансы коммерческих организаций (акционерных обществ, товариществ, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий);

2) финансы некоммерческих организаций (бюджетных учреждений, непроизводственных кооперативов, общественных организаций, прочих некоммерческих организаций);

3) финансы домашних хозяйств (индивидуальных предпринимателей, отдельных физических лиц и их семей, не осуществляющих предпринимательскую деятельность);

4) кредитный рынок и финансы кредитных организаций (профессиональных участников кредитного рынка);

5) фондовый рынок и финансы профессиональных участников рынка ценных бумаг;

6) страховой рынок и финансы страховых организаций (профессиональных участников страхового рынка).

Каждое из звеньев системы частного хозяйственных финансов опосредует свой круг финансовых отношений. Однако, учитывая общую сущность всех звеньев этой системы в рамках единой категории частного хозяйственных финансов, можно сгруппировать финансовые отношения следующим образом:

-денежные отношения между организациями, между организациями и домашними хозяйствами, между домашними хозяйствами, возникающие в процессе осуществления ими хозяйственной деятельности по поводу купли-продажи товаров (работ, услуг), формирования затрат и цен реализации продукции, валовой выручки, прибыли, других доходов субъектов хозяйствования и т.п.;

-денежные отношения между работодателями (организациями и домашними хозяйствами) и наемными работниками, возникающие по поводу выплаты и получения заработной платы, премий, других вознаграждений за труд, пособий и материальной помощи, оплаты работодателями и работниками социальных благ и т.п.;

-денежные отношения между организациями, домашними хозяйствами и бюджетной системой, возникающие по поводу уплаты налогов и других обязательных платежей в бюджеты и государственные внебюджетные фонды, получения бюджетных кредитов, государственных пенсий, пособий, стипендий, компенсаций и других социальных трансфертов, а также иных форм бюджетной поддержки;

-денежные отношения между организациями, домашними хозяйствами и кредитной системы, возникающие по поводу перечисления и хранения временно свободных средств на счетах в коммерческих банках, совершения операций по этим счетам, начисления, получения и погашения кредитов, совершения операций по ссудным счетам, начисления, получения и уплаты процентов за кредит, совершения лизинговых и валютных операций и т.д.;

-денежные отношения между организациями, домашними хозяйствами и страховой системой (страховыми компаниями, оказывающими услуги по добровольному и обязательному страхованию жизни и здоровья граждан, имущества, грузов и ответственности, а также негосударственными фондами добровольного пенсионного и медицинского страхования), возникающие по поводу уплаты страховых взносов и получения страховых выплат;

-денежные отношения между организациями, домашними хозяйствами и профессиональными участниками рынка ценных бумаг (инвестиционными и подобными им компаниями, осуществляющими брокерскую, дилерскую, депозитную, клиринговую и иную деятельность по управлению и организации торговли ценными бумагами), возникающие по поводу осуществления операций с ценными бумагами и производными от них финансовыми инструментами;

-денежные отношения между структурными подразделениями организаций и членами семей домашних хозяйств, возникающие по поводу внесения своего вклада в общий бюджет организаций и семьи,

распределения затрат (расходов), выручки, прибыли, доходов от предпринимательской деятельности, заработной платы и других доходов.

4.2. Принципы формирования и использования частнохозяйственных финансовых ресурсов

Формирование и использование частнохозяйственных финансовых ресурсов и доходов осуществляется на основе определенных принципов организации финансов предприятий (организаций) и домашних хозяйств. В свою очередь, под организацией частнохозяйственных финансов понимается построение финансовых отношений, возникающих в процессе деятельности организаций и домашних хозяйств, на принципах, учитывающих особенности формирования и использования финансовых ресурсов и доходов звеньев системы частнохозяйственных финансов.

Принципы формирования и использования частнохозяйственных финансовых ресурсов и доходов условно можно разделить на:

1) принципы организации финансов хозяйствующих субъектов, деятельность которых осуществляется преимущественно на коммерческих началах (принципы коммерческого расчета);

2) принципы организаций финансов частноправовых хозяйствующих субъектов, деятельность которых осуществляется преимущественно на некоммерческой основе (принципы некоммерческого расчета).

Организация финансовых отношений на принципах коммерческого расчета присуща в большей или меньшей степени таким звеньям (элементам) системы частнохозяйственных финансов, как финансы коммерческих организаций (предприятий), финансы домашних хозяйств, источником доходов которых выступает преимущественно предпринимательская деятельность, финансы профессиональных участников кредитного, страхового и фондового рынков. Финансовые отношения некоммерческих организаций и домашних хозяйств, источниками доходов которых являются преимущественно деятельность по оказанию бесплатных услуг населению, трудовая непредпринимательская деятельность и средства бюджетной системы, строятся на принципах некоммерческого расчета.

Принципы формирования и использования финансовых ресурсов и доходов (организации финансовых отношений) в сфере коммерческой деятельности.

В экономической литературе нет единого подхода к определению количества и состава этих принципов. Обобщая различные точки зрения, можно выделить следующие наиболее принятые принципы организации

финансов хозяйствующих субъектов, функционирующих на коммерческой основе:

- финансовая самостоятельность;
- самофинансирование;
- рентабельность и эффективность;
- материальная заинтересованность и ответственность;
- создание финансовых резервов;
- контроль финансовой деятельности.

Коммерческая деятельность хозяйствующих субъектов невозможна без их финансовой самостоятельности. Этот принцип коммерческого расчета предполагает финансовую независимость хозяйствующих субъектов. Они самостоятельно определяют сферу деятельности, источники ее финансирования, направления расходования денежных средств, ценовую политику; самостоятельно принимают решения о распределении прибыли, остающейся после уплаты налогов и других обязательных платежей, о выпуске, размещении и покупке ценных бумаг, о привлечении заемных средств и др. Важным аспектом принципа самостоятельности является выбор новых сфер приложения капитала и доходов на рынке ценных бумаг для получения дополнительной прибыли и повышения благосостояния собственников организаций и членов домашних хозяйств. Субъекты хозяйствования самостоятельно осуществляют иную инвестиционную деятельность (капитальные вложения), открывают расчетные, текущие, ссудные и депозитные счета в коммерческих и иных банках. В то же время, финансовая самостоятельность хозяйствующих субъектов отчасти ограничивается государством путем регламентации отдельных аспектов их деятельности нормами налогового, гражданского и хозяйственного законодательства и финансового права. Это касается распределения прибыли и доходов в части уплаты налогов и других обязательных платежей в бюджетную систему, способов начисления амортизации, формирования резервов и капитала акционированных предприятий и организаций, функционирующих на финансовом рынке. В определенной степени ограничена финансовая самостоятельность унитарных (государственных и муниципальных) предприятий в части распоряжения прибылью, остающейся после уплаты налогов.

Принцип самофинансирования конкретизирует и развивает принцип финансовой самостоятельности, и одновременно выступает одним из основных в предпринимательской деятельности субъектов хозяйствования. Самофинансирование предполагает полную самокупаемость текущих затрат на производство и реализацию продукции (работ, услуг), а также финансирование капитальных вложений за счет собственных средств

субъекта хозяйствования. При временной нехватке денежных средств используются заемные финансовые ресурсы. При этом в усредненном варианте нормальной считается ситуация, когда доля заемных средств не превышает 30%. К собственным источникам финансирования инвестиций относятся амортизационные отчисления, чистая (за вычетом налогов) прибыль, средства резерва на капитальный ремонт, предпринимательский доход (выручка индивидуального предпринимателя за вычетом налогов и текущих расходов). В настоящее время ряд российских отраслей не могут по объективным и субъективным причинам обеспечить самофинансирование своих предприятий. К ним относятся, например, отдельные отрасли сельского хозяйства, жилищно-коммунальное хозяйство, отдельные виды пассажирского транспорта и др. Для обеспечения их деятельности государство (органы местного самоуправления) оказывает им финансовую поддержку из бюджета.

Принцип рентабельности и эффективности предполагает осуществление хозяйственно-финансовой деятельности с учетом соизмерения в денежной форме результатов и затрат. Рентабельной является деятельность субъекта хозяйствования, при которой коэффициент отношения прибыли (дохода за вычетом текущих расходов) к затратам на производство и реализацию продукции (работ, услуг) больше одного процента. Рентабельность представляет собой относительный показатель прибыльности и является одновременно одним из основных параметров эффективности коммерческой (предпринимательской) деятельности. Она может определяться по отношению не только к затратам, но и по отношению к активам, объему продаж, стоимости основного и оборотного капитала хозяйствующего субъекта. Чем выше рентабельность, тем эффективнее деятельность последнего. Нормальной считается рентабельность на уровне не ниже ставки процента, принятой в стране в качестве коэффициента дисконтирования денежных потоков (в России – это ставка рефинансирования Банка России). Рентабельная (эффективная) деятельность обеспечивает реализацию принципа самофинансирования в части финансового обеспечения инвестиций на развитие субъекта хозяйствования.

Принцип материальной заинтересованности и ответственности основан на необходимости обеспечения основной цели коммерческой (предпринимательской) деятельности – получение прибыли, и финансовой ответственности за ее достижение, за сохранность собственного капитала и оборотных средств.

Заинтересованность проявляется через соблюдение интересов всех экономических субъектов: организаций или индивидуальных предпринимателей, их собственников (учредителей, инвесторов),

работников и государства. Интересы субъектов хозяйствования (в лице руководителей, менеджеров) выражаются в росте прибыли и доходов от продаж, обеспечивающие финансовую устойчивость организаций или предпринимательской деятельности. Собственники заинтересованы в росте стоимости бизнеса – цены акций компаний. На уровне отдельных работников заинтересованность обеспечивается достойным уровнем заработной платы и социальной защиты со стороны работодателей. Заинтересованность государства в результатах предпринимательской (коммерческой) деятельности проявляется в том, что рост доходов, эффективное и финансово устойчивое функционирование экономики создают условия для устойчивого роста налоговых и иных доходов бюджетной системы. Государство обеспечивает реализацию принципа заинтересованности субъектов хозяйствования путем проведения стимулирующей налоговой политики (расширение налоговых льгот и преференций, снижение налоговых ставок и т.д.), политики ускоренной амортизации и активной инвестиционной бюджетной политики (долевое участие в инвестиционных проектах, использование различных форм бюджетной поддержки).

Ответственность субъектов хозяйствования за результаты своей деятельности наступает при нарушении действующего хозяйственно-финансового, трудового и иного законодательства, а также при наступлении банкротства. Субъекты, нарушающие договорные обязательства, расчетно-платежную дисциплину, сроки возврата кредитов, налоговое и иное законодательство, несут финансовую ответственность в виде штрафных санкций, пени, возмещения ущерба и т.п. Высшей формой ответственности убыточных организаций, не способных отвечать по своим обязательствам, является применение в судебном порядке процедуры банкротства. Специальные меры ответственности в виде штрафов предусмотрены в отношении руководителей хозяйствующих субъектов в соответствии с федеральным законом об административных правонарушениях.

Принцип создания финансовых резервов обусловлен тем, что коммерческая (предпринимательская) деятельность сопровождается различными рисками (предпринимательскими, инвестиционными, рыночными, финансовыми). Финансовые резервы создаются хозяйствующими субъектами для минимизации названных рисков, возмещения потерь и убытков, бесперебойного финансирования своей деятельности. Такими резервами являются: резервный капитал, резерв под обесценение финансовых активов; резерв на оплату отпусков; резервы предстоящих расходов; резерв по сомнительным долгам; резерв на покрытие расходов на ремонт и другие. Профессиональные участники

кредитного страхового и фондового рынка создают в обязательном порядке специальные финансовые резервы, порядок формирования и использования которых регулируется законодательством страны и нормативными правовыми актами её центрального банка. Например, в банковской системе создаются резервы на возможные потери по ссудам, резервные фонды страхования банковских депозитов, фонд обязательных резервов. Своеобразной формой финансовых резервов хозяйствующих субъектов выступают уставный и добавочный капиталы. Финансовые резервы и резервные фонды формируются либо в составе затрат на производство и реализацию продукции, либо за счет чистой прибыли (чистого дохода). Для акционерных обществ создание определенных финансовых резервов является обязательным и регулируется законодательством, а все другие, неакционированные субъекты формируют резервы по мере необходимости (за исключением капитала).

Принцип контроля хозяйственно-финансовой деятельности основан на контрольной функции частнохозяйственных финансов. Деятельность хозяйствующих субъектов связана с формированием и использованием финансовых ресурсов и доходов организаций и домашних хозяйств в интересах самих субъектов, их контрагентов, работников, членов семей и государства. Отсюда вытекает необходимость финансового контроля деятельности субъектов хозяйствования в форме внутривладельческого контроля, контроля со стороны профессиональных союзов, семейного контроля. Контрольные действия включают в себя ряд мероприятий по проверке деятельности субъектов хозяйствования, их доходов и расходов, в том числе анализ финансовых показателей и принятие по необходимости мер воздействия. Финансовый контроль направлен на выявление недостатков хозяйственно-финансовой деятельности субъектов, определение причин ухудшения их финансового состояния и устранение влияния негативных факторов. Действенной формой внешнего контроля, особенно в виде выездных проверок, является государственный налоговый контроль, в процессе которого обследуется и проверяется связанная с налогообложением вся хозяйственно-финансовая деятельность организации или индивидуального предпринимателя.

Принципы формирования и использования финансовых ресурсов и доходов (организации финансовых отношений) в сфере некоммерческой деятельности.

Принципы организации финансов некоммерческих хозяйствующих субъектов зависят от источников и методов финансирования их деятельности. Поэтому признаку следует различать: 1) принципы формирования и использования финансовых ресурсов и доходов (организации финансов) при сметном финансировании бюджетных

учреждений; 2) принципы формирования и использования финансовых ресурсов и доходов (организации финансов) субъектов, работающих на самоокупаемости (всех прочих некоммерческих организаций, кроме бюджетных учреждений)¹; 3) принципы формирования и использования финансовых ресурсов и доходов (организации финансов) домашних хозяйств, источником финансирования расходов которых являются преимущественно доходы от трудовой непредпринимательской деятельности и средства бюджетной системы.

1. Принципами формирования и использования финансовых ресурсов (доходов) бюджетных учреждений при сметном бюджетном финансировании являются:

- определение сумм бюджетных ассигнований на основе нормирования отдельных видов расходов путем определения потребности в средствах, необходимых для возмещения текущих и капитальных затрат для финансового обеспечения нормального функционирования бюджетного учреждения;

- целевое назначение и использование бюджетных ассигнований в соответствии с кодами бюджетной классификацией и направлениями уставной деятельности учреждений;

- регламентация бюджетных средств по назначению, в соответствии с установленными законодательством нормами расходов, и по времени, в рамках финансового года и его кварталов;

- выделение бюджетных ассигнований в меру выполнения оперативно-сетевых показателей (результатов) деятельности учреждений с учетом использования ранее выделенных средств;

- возможность сочетания сметного бюджетного финансирования и самоокупаемости (частичного или полного покрытия текущих и капитальных затрат за счет выручки от оказания платных услуг и другой деятельности, приносящей доход);

- государственный контроль обоснованного планирования бюджетных ассигнований и составления бюджетных смет (в том числе за счет небюджетных источников), результативного и экономного использования средств;

- материальная ответственность за результативное и целевое использование бюджетных и иных средств.

2. Принципами формирования и использования финансовых ресурсов (доходов) организаций, работающих на самоокупаемости, являются:

- финансовая самостоятельность, в том числе при составлении и утверждении финансовых планов в виде смет доходов и расходов,

¹ Основные принципы пп.1 и 2 см.: Финансы /под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. – М., 2004.-С.228-229.

формировании и использовании финансовых ресурсов, ограниченная рамками, установленными законодательством и учредительскими документами организации;

- формирование финансовых ресурсов (доходов) преимущественно за счет взносов учредителей, членских взносов, выручки от реализации продукции (работ, услуг), полученной от деятельности, приносящей доход, то есть в основном из источников небюджетного происхождения в соответствии с целями и задачами, определенными уставом (другим учредительским документом) организации;

- формирование выручки от реализации на основе объема предоставленных платных услуг в натуральном выражении и цен на них (например, кинотеатров, театров, музеев, автономных учреждений и т.д.);

- использование бюджетных средств преимущественно в виде субсидий, предоставляемых организациям на расширение их деятельности или получателям оказываемых ими услуг, а также в виде бюджетных ассигнований в рамках реализации приоритетных социальных программ и проектов;

- покрытие за счет выручки от реализации продукции (работ, услуг) и целевых поступлений всех затрат после уплаты установленных налогов и других обязательных платежей в бюджетную систему, в соответствии с учрежденными сметами доходов и расходов;

- материальная заинтересованность и ответственность за результаты деятельности, целевое использование и сохранность средств, устойчивое финансовое обеспечение уставной деятельности (при наличии нескольких учредителей организации они несут субсидиарную материальную ответственность);

- контроль формирования и использования финансовых ресурсов (доходов) организаций в виде внутривозвратного финансового контроля по небюджетным источникам доходов и государственного (муниципального) финансового контроля по бюджетным средствам и платежам в бюджет.

3. Основными принципами формирования и использования финансовых ресурсов домашних хозяйств, не осуществляющих предпринимательскую деятельность, являются:

- финансовая самостоятельность и независимость в выборе источников доходов (за исключением государственных пенсий, пособий, стипендий) и направлений расходования денежных средств, в открытии депозитных и ссудных счетов в коммерческих банках, в осуществлении операций на рынках недвижимости, ценных бумаг и страховых услуг;

- полное или частичное самофинансирование, предполагающее покрытие всех расходов за счет собственных доходов, то есть

самокупаемость текущих расходов на содержание физического лица и (или) его семьи, жилья, других объектов недвижимого и движимого имущества, на социальное и культурное развитие, обучение и охрану здоровья, а также финансирование расходов капитального и инвестиционного характера (приобретение и строительство жилья, покупка транспортных средств, ценных бумаг и т.д.), формирование сбережений и накоплений в виде вкладов на депозитные счета, в негосударственные пенсионные и иные фонды; при недостатке собственных доходов домашние хозяйства могут привлекать заемные средства;

- формирование собственных финансовых ресурсов преимущественно за счет доходов от индивидуальной трудовой деятельности непредпринимательского характера (оплата труда, вознаграждения, денежные поступления от личного подсобного хозяйства, негосударственные социальные доплаты, пенсии и др.), от продажи собственного имущества и имущественных прав (ценных бумаг, долей, паев), а также за счет поступлений средств из бюджетной системы в виде государственных пенсий, пособий, стипендий, компенсаций и субсидий;

- экономное расходование средств с учетом удовлетворения первоочередных материальных и духовных потребностей человека и семьи, а также социальной их значимости;

- создание страховых резервов, сбережений и накоплений путем заключения договоров добровольного страхования жизни и здоровья, пенсионного и медицинского страхования, обязательного и добровольного страхования имущества, вложения средств в иностранную валюту, на депозитные счета коммерческих банков, в ценные бумаги и недвижимость;

- материальная заинтересованность и ответственность домашних хозяйств, выражающиеся в стимулах роста личных доходов каждого физического лица в отдельности и доходов семьи в целом, а также в их ответственности за выполнение договоров и финансовых обязательств, включая уплату личных налогов, возврат кредитов с процентами, оплату жилищно-коммунальных услуг и т.п. В случае нарушения условий договоров и обязательств домашние хозяйства обязаны добровольно или после судебного решения погасить задолженность и уплатить штрафы;

- контроль формирования и использования финансовых ресурсов и доходов в виде самоконтроля (внутреннего контроля физического лица или семьи), внешнего контроля со стороны организаций (банков, страховых компаний и т.д.) и налогового контроля.

4.3. Сущность и особенности финансов коммерческих организаций

Коммерческие организации (предприятия сферы материального производства и товарного обращения) и их финансы занимают ведущее место в экономике страны, системе ее финансов и системе частнохозяйственных финансов. Коммерческие организации создают основную массу ВВП, являются главными налогоплательщиками, плательщиками страховых взносов в государственные внебюджетные фонды и работодателями. Временно свободные денежные средства коммерческих организаций формируют структуру финансовых ресурсов и финансовых операций коммерческих банков, страховых компаний и профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Коммерческие организации осуществляют предпринимательскую деятельность, которую Гражданский кодекс РФ определяет как самостоятельную, осуществляемую за свой риск деятельность, направленную на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ и оказания услуг. Из этого вытекает специфика финансовых отношений рассматриваемых хозяйствующих субъектов.

Финансы коммерческих организаций обслуживают, в первую очередь, товарное производство и обращение индивидуально потребляемых благ, основанное на рыночных отношениях постоянно повторяющейся купли-продажи товаров (работ, услуг) посредством денег: $D - T \dots P \dots T' - D'$. Функционирование денег в качестве финансов (финансовых ресурсов, совершающих свое движение) обеспечивает кругооборот средств коммерческих организаций. В процессе производства товарной продукции они приобретают сырье, материалы и другие средства труда, начисляют амортизацию основных средств и заработную плату работникам, осуществляют прочие затраты, связанные с производством, в денежной форме. На этих стадиях ($D - T \dots P$) у организаций формируются затраты на производство, составляющие основу себестоимости произведенной продукции, ее будущей цены и выручки от реализации. Произведенную готовую продукцию с учетом издержек обращения и прибыли организации реализуют потребителям ($T' - D'$) по рыночным ценам (ценам, оговоренным сторонами сделки). В результате формируется выручка от реализации, а в ее составе – общие затраты на производство и реализацию продукции (ее полная себестоимость) и фактическая прибыль от реализации. Из вырученных денег формируется заработная плата работникам, уплачиваются налоги и другие обязательные платежи в бюджетную систему, погашаются долговые обязательства перед банками и другими контрагентами, вновь приобретаются сырье, материалы и т.д.

Фактически полученная прибыль направляется на уплату налога на прибыль, на выплату дивидендов по акциям и (или) на развитие предприятия (вместе с накопленными амортизационными отчислениями), а также на выплату премий и социальные нужды коллектива.

Таким образом, финансы опосредуют, обеспечивают функционирование всех стадий воспроизводственного процесса коммерческого предприятия. Из всего многообразия финансовых отношений, в которые вступают коммерческие организации, можно выделить следующие основные их группы:

1) с поставщиками сырья, материалов, электроэнергии, топлива, других товаров (работ, услуг), включая инвестиционные, по поводу согласования цен и денежных расчетов с поставщиками и подрядчиками, формирования запасов в составе оборотных активов и кредиторской задолженности, а также основных средств, нематериальных активов и незавершенного строительства в составе внеоборотных активов (средств);

2) с покупателями (заказчиками) готовой продукции (работ, услуг) по поводу согласования цен и денежных расчетов с ними, формирования выручки от реализации, прибыли и дебиторской задолженности;

3) с внутренними подразделениями организации (филиалами, цехами, службами и т.д.) по поводу трансфертного ценообразования и формирования внутризаводских цен, формирования и распределения затрат на производство и реализацию продукции (работ, услуг) и внутризаводской прибыли;

4) с бюджетно-налоговой системой по поводу уплаты установленных налогов и других обязательных платежей, штрафов и пени за нарушение налогового законодательства, получения бюджетных кредитов, налоговых льгот, отсрочек и рассрочек платежей, инвестиционных налоговых кредитов, и прямых бюджетных ассигнований (в определенных законодательством случаях);

5) с государственными внебюджетными фондами по поводу уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное и социальное страхование, получения социальных трансфертов;

6) с собственниками, акционерами (учредителями) и инвесторами по поводу формирования уставного, резервного и добавочного капитала, распределения прибыли на дивиденды и развитие предприятия, выпуска и размещения собственных ценных бумаг организации, долевого участия в других предприятиях, осуществления процедур слияния, поглощения и разделения и т.д.;

7) с банковской системой по поводу хранения денежных средств и совершения операций по расчетным и текущим счетам организаций, получения и возврата банковских кредитов, получения и уплаты

процентов, совершения лизинговых, факторинговых, трастовых и иных операций, а также операций с некоторыми видами ценных бумаг;

8) с профессиональными участниками рынка ценных бумаг по поводу привлечения дополнительных финансовых ресурсов, совершения операций с собственными ценными бумагами и ценными бумагами других организаций, а также операций с производными от них финансовыми инструментами;

9) со страховыми компаниями по поводу обязательного и добровольного страхования имущества, ответственности, транспортных средств и грузов организаций, страхования ими жизни и здоровья своих работников, уплаты страховых взносов и получения страховых возмещений;

10) с работниками организации по поводу выплаты заработной платы, выплат, осуществляемых из прибыли после уплаты налога на прибыль в виде премий, получения и возврата ссуд на приобретение жилья, оплаты путевок в санатории и т.д.;

11) с публично-правовыми (государственными и муниципальными) образованиями по поводу долевого участия в осуществлении крупных государственных (муниципальных) инвестиционных проектов и программ, начального формирования основного и оборотного капитала унитарных предприятий и распределения их чистой прибыли, софинансирования реализации социальных программ и т.д.;

12) с другими организациями нефинансового сектора по поводу уплаты и получения дивидендов и штрафов за нарушение договорных обязательств, долевого участия в капитале друг друга и софинансирования совместной деятельности, формирования других внереализационных доходов и осуществления внереализационных расходов;

Таким образом, сущность финансов коммерческих организаций (предприятий) составляет вся совокупность денежных отношений, возникающих в процессе движения финансовых ресурсов, формирования и использования доходов организаций, осуществляющих коммерческую (предпринимательскую) деятельность, в целях финансового обеспечения их расширенного воспроизводства.

Финансы коммерческих организаций выполняют те же функции, что и частнохозяйственные финансы в целом, т.е. функции образования и использования доходов, контрольную функцию. Их основной особенностью является ориентация на получение прибыли, ее рациональное распределение и использование с учетом интересов самой организации, ее собственников, инвесторов и работников.

В основе организации финансов, формирования и использования финансовых ресурсов и доходов коммерческих предприятий лежат

известные принципы коммерческого расчета, которые можно конкретизировать принципами:

- нахождения компромисса между интересами менеджеров (получение максимум прибыли) и интересами собственников (акционеров, учредителей) предприятия (рост рыночной цены его акций);

- оптимизации структуры капитала (соотношения между собственным и заемным капиталом, собственными и заемными финансовыми ресурсами);

- обеспечения и поддержания финансовой устойчивости предприятия, в том числе его ликвидности и платежеспособности;

- обеспечения защиты от коммерческих и финансовых рисков;

- ограниченного государственного вмешательства в хозяйственно-финансовую деятельность (за исключением унитарных государственных и муниципальных предприятий).

На особенности организации финансов влияют следующие основные факторы:

- отраслевые;

- организационно-правовые;

- рыночные.

Отраслевыми факторами (особенностями, обусловленными принадлежностью предприятия к определенной отрасли, виду деятельности) могут быть: длительность производственного цикла, сезонность производства, уровень технического оснащения, зависимость от природно-климатических условий и др.

Длительность производственного цикла и характер нарастания затрат отражаются на величине, структуре и источниках формирования оборотных средств. Чем длиннее производственный цикл (например, судостроение, самолетостроение и др.), тем больше требуется оборотных средств для покрытия затрат в производственные запасы и незавершенное производство, выше потребность в привлечении заемных финансовых ресурсов. Сезонность производства обуславливает неравномерность нарастания затрат, поступления выручки и прибыли от реализации продукции в течение года, что отражается на величине и структуре оборотных средств (в сезонные периоды их требуется значительно больше, возникает необходимость резервирования собственных средств и заимствований ресурсов на стороне), на характере распределения и использования выручки и прибыли. Различия в уровне технической и технологической оснащенности (фондовооруженности, фондоемкости) отраслей требуют разных подходов к формированию финансовых ресурсов для воспроизводства основных средств, распределению прибыли и т.д. Фондоемкие предприятия уплачивают высокий налог на имущество, не

зависящий от финансового результата, им приходится тратить значительные средства на ремонт, содержание и обновление основного капитала не только за счет выручки, но и чистой прибыли, хотя в их распоряжение поступают существенные суммы амортизационных отчислений. Деятельность организаций некоторых отраслей и их финансы находятся в сильной зависимости от природно-климатических условий (растениеводство в сельском хозяйстве, добыча полезных ископаемых, отчасти строительство и др.). Урожайные и неурожайные годы, глубина залегания полезного ископаемого, климатические особенности и т.д. существенно влияют на величину затрат, выручки и прибыли предприятия, определяют потребность в создании финансовых резервов и страховании. Одновременно, природно-климатический фактор является причиной образования у производителей, находящихся в более благоприятных условиях, рентного дохода (дополнительной прибыли), который государство должно частично изымать через рентные налоги и платежи.

Организационно-правовые формы хозяйствования также в значительной степени определяют специфику формирования и использования финансовых ресурсов (доходов) коммерческих предприятий. Эти особенности проявляются в порядке формирования начального капитала, распределения прибыли и ответственности за результаты деятельности. К примеру, акционерные общества образуют капитал и пополняют финансовые ресурсы путем выпуска и размещения акций; товарищества – за счет паевых взносов; унитарные предприятия наделяются первоначальным капиталом и оборотными средствами государственными органами власти или органами местного самоуправления. Одним из значимых направлений распределения прибыли акционерных обществ является выплата дивидендов по акциям, принадлежащим акционерам (собственникам, инвесторам). Кроме того, они обязаны создавать за счет прибыли финансовые резервы, в том числе резервный капитал (в размере не менее 5 % чистой прибыли), предназначенный для покрытия убытков. Часть прибыли государственных (муниципальных) унитарных предприятий после уплаты налогов может быть изъята в бюджет в виде отчислений. В производственных кооперативах полученный доход за вычетом расходов может распределяться между членами кооператива и направляться в неделимый фонд. Прибыль и убытки полного товарищества распределяются между его участниками пропорционально их долям в складочном капитале.

Рыночными факторами, влияющими на организацию финансов коммерческих предприятий, являются степень монополизации рынка товаров (работ, услуг), уровень предпринимательских рисков и др. Чем более монополизирован рынок, тем больше возможности монополий или

олигополий в диктате цен и извлечении сверхдоходов (монопольной прибыли), а у других участников такого рынка – получить убытки и обанкротиться. Монополизированный рынок искажает структуру выручки и затрат на производство и реализацию продукции. Уровень предпринимательских рисков, в том числе финансовых, определяет требования к размеру собственного капитала, составу и объему специальных финансовых резервов, инвестиционную привлекательность организации, пропорции распределения прибыли на дивиденды и развитие, и т.д.

4.4. Финансовые ресурсы, доходы и расходы коммерческих организаций

Финансовые ресурсы коммерческих организаций (предприятий) представляют собой совокупность денежных средств, находящихся в их распоряжении для финансового обеспечения предпринимательской и иной деятельности. Движение финансовых ресурсов коммерческих организаций осуществляется с учетом принципов и особенностей организации их финансов. В состав финансовых ресурсов включаются следующие денежные средства, которыми могут располагать коммерческие организации, различающиеся по форме движения (образования и использования):

- капитал и резервы;
- выручка от реализации;
- внереализационные доходы;
- заемные и иные долговые средства;
- поступления на безвозвратной и (или) безвозмездной основе.

Из числа названных к собственным финансовым ресурсам традиционно относятся капитал и резервы, выручка от реализации и внереализационные денежные поступления. Иногда в особую группу выделяют средства, приравненные к собственным, к которым относят кредиторскую и иную краткосрочную задолженность перед поставщиками, другими организациями, работниками, бюджетной системой и т.д. Эти средства, не принадлежащие по праву данной организации, используются ей в качестве бесплатных финансовых ресурсов в силу несовпадения по времени сроков возникновения задолженности и сроков ее фактического погашения. В то же время, в бухгалтерском балансе организации эта задолженность, доходы будущих периодов, резервы предстоящих расходов и прочие обязательства отражаются, вместе с займами и кредитами, в составе краткосрочных обязательств, то есть долговых средств, привлекаемых и вовлекаемых в оборот на возвратной основе, но без

начисления процентов или иной платы за пользование ими. И первый, и второй подход имеют право на существование. Наконец, к привлеченным со стороны финансовым ресурсам относятся заемные и иные долговые обязательства, денежные поступления из бюджетной системы и от других организаций на безвозмездной и безвозвратной основе. Одновременно, безвозмездные и безвозвратные поступления по праву можно отнести к собственным или приравненным к собственным средствам получающей их организации, так как они переходят в ее владение или оперативное управление и их передача не влечет за собой возникновение долгового обязательства.

Капитал и резервы, отражаемые в бухгалтерском балансе коммерческой организации (раздел III), включают в себя следующие виды (статьи):

- уставный капитал (уставный фонд – для унитарных предприятий, складочный капитал – у товариществ, паевые взносы – у производственных кооперативов);

- собственные акции, выкупленные у акционеров;

- добавочный капитал;

- резервный капитал, в том числе: резервы, образованные в соответствии с законодательством; резервы, образованные в соответствии с учредительными документами; нераспределенная прибыль.

Уставный (складочный) капитал представляет собой совокупность вкладов (акций по номинальной стоимости, долей, паевых взносов) учредителей (участников) организации, зарегистрированная в учредительных документах. Увеличение или уменьшение уставного капитала осуществляется после внесения соответствующих изменений в учредительные документы организации и их перерегистрации. Он может быть оплачен не только в денежной форме, но и другим имуществом, оцененным по рыночной или иной сравнимой стоимости. Минимальные размеры уставного (складочного) капитала устанавливаются законодательством. Уставный фонд унитарного предприятия образуется за счет средств бюджетов соответствующего уровня. Акционерные общества формируют уставный капитал путем первичной эмиссии акций (продажи акций их первичным владельцам, инвесторам) при учреждении организации (первый выпуск) или при увеличении размеров первоначального уставного капитала (дополнительные второй и последующие выпуски). Уставный капитал может быть уменьшен, также путем выкупа собственных акций у акционеров. При этом выкупленные акции должны быть проданы в течение года или погашены. В случае погашения акций производится уменьшение уставного капитала и его перерегистрация.

Добавочный капитал представляет собой прирост капитала организации, образовавшийся в результате дооценки основных средств и нематериальных активов, получения эмиссионного дохода от размещения акций в процессе формирования уставного капитала акционерного общества. Уменьшение добавочного капитала может осуществляться в случаях: направления его средств на увеличение уставного капитала, погашения сумм снижения стоимости основных средств и нематериальных активов по результатам их переоценки, распределения добавочного капитала между учредителями, списания сумм дооценки основных при их выбытии.

Резервный капитал коммерческие организации создают в соответствии с законодательством и (или) их уставом. Резервный капитал, образуемый в соответствии с законодательством, обязаны создавать только акционерные общества в размере не менее 5 % от уставного капитала. Резервный капитал акционерных обществ, образуемый в соответствии с их учредительными документами, создается путем обязательных ежегодных отчислений от нераспределенной прибыли, размер которых предусматривается уставом компании, но не менее 5 % чистой прибыли, до достижения размера, заявленного в уставе, средства резервного капитала используются исключительно на цели покрытия убытков организации.

Нераспределенная прибыль – это накопленная сумма чистой (за вычетом налогов и других обязательных платежей) прибыли организации, полученная со времени начала деятельности и за отчетный период, за вычетом накопленной суммы дивидендов. Как часть резервного капитала (резерва), нераспределенная прибыль выполняет также функции источника покрытия убытка, увеличения уставного капитала и накопления средств для финансового обеспечения производственного (иного хозяйственного) развития организации путем ее обособления на отдельном субсчете.

Выручка от реализации продукции (товаров, работ, услуг), имущества и имущественных прав является основным источником финансовых ресурсов коммерческих организаций. Размер выручки от реализации зависит от объема выпуска и продаж, уровня цен и тарифов. Цены и тарифы, используемые при определении денежной выручки, могут быть договорными, сравнимыми (по аналогичным товарам) и регулируемые органами власти. При этом не всегда увеличение объема производства (продаж) и цен обеспечивает адекватный рост прибыли организации; в условиях конкуренции менеджерам необходимо найти оптимальное соотношение между этими параметрами, позволяющее выйти на максимальный объем прибыли.

Общая выручка от реализации (V_p) складывается из выручки от реализации продукции (V_n) и выручки от реализации имущества и имущественных прав ($V_{и}$), т.е.: $V_p = V_n + V_{и}$.

В свою очередь, выручка от реализации продукции (товаров, работ, услуг) определяется произведением объема продаж в натуральном выражении (O_n) на цену единицы продукции (C_e) $V_n = O_n \times C_e$. Плановый размер выручки от реализации (V_n) рассчитывается исходя из показателей остатков готовой продукции на складе на начало планируемого года (O_n), выпуска товарной продукции в ценах реализации в планируемом году (T_n) и остатков готовой продукции на складе на конец планируемого года (O_k), то есть: $V_n = O_n + T_n - O_k$.

Выручка от реализации имущества (имущественных прав) зависит от вида и способа оценки объекта продажи: по остаточной стоимости, по рыночной стоимости, по текущей восстановительной стоимости, по инвентаризационной стоимости, по курсовой стоимости и т.д.

В зависимости от допущений временной определенности фактов хозяйственной деятельности (определенности моментов признания фактической реализации продукции – по отгрузке или по оплате, отражаемых в учетной политике организации) выручка от реализации (V_p) определяется следующим образом:

$$V_p = ДЗ, \text{ и (или) } V_p = Д + ДЗ,$$

где: ДЗ – сумма дебиторской задолженности, Д – поступления денежных средств и иного имущества (товаров). По договорам мены (бартера) выручка принимается к учету по ценам (стоимости) аналогичных полученным организацией товаров (ценностей).

Внерезультационные доходы включают в себя широкий круг доходных поступлений от внерезультационных операций и фактов хозяйственной деятельности. К ним относятся денежные средства, поступающие в распоряжение коммерческих организаций в качестве собственных финансовых ресурсов от совершения операций, не связанных с реализацией продукции, имущества (имущественных прав), в том числе: проценты за предоставление денежных средств во временное пользование другим организациями и физическим лицам (работникам); доходы от долевого участия в других организациях; штрафы, пени, неустойки и возмещения ущерба, полученные за нарушение условий договоров; суммы дооценки активов (основных средств, нематериальных активов); иные поступления.

Заемные и другие долговые обязательства представляют собой средства, не принадлежащие коммерческой организации, привлекаемые ею на правах временного пользования со стороны от других организаций и физических лиц, а также в виде кредиторской задолженности перед

другими организациями, работниками и бюджетной системой. В бухгалтерском балансе эти средства отражаются в составе долгосрочных и краткосрочных обязательств организации. Как форме движения финансовых ресурсов, заемным средствам и кредиторской задолженности присущи такие отличительные черты, как возвратность и срочность, а заемным средствам – еще обеспеченность и платность. За неисполнение или ненадлежащее исполнение долговых обязательств организации несут финансовую ответственность в соответствии с нормами гражданского, хозяйственного и финансового права.

Заемные средства, привлекаемые организациями, по видам подразделяются на кредиты и займы, отложенные налоговые обязательства, прочие долгосрочные и краткосрочные обязательства.

Кредиты и займы привлекаются коммерческими организациями на финансовом рынке, где они выступают в качестве заемщика и (или) эмитента. Как заемщики, организации при недостатке собственных финансовых ресурсов прибегают к услугам банков, получая банковские долгосрочные и краткосрочные кредиты, а также осуществляют взаимное кредитование друг друга в форме коммерческих кредитов (вексельного кредита, лизинга и др.). Крупные компании осуществляют также кредитные заимствования на рынке международных кредитов. Как эмитенты, коммерческие организации привлекают дополнительные финансовые ресурсы не только за счет дополнительного выпуска и размещения акций, но и путем выпуска и размещения на долговых началах корпоративных облигаций или долгосрочных векселей. Привлечение долгосрочных средств на финансовом рынке коммерческой организацией чаще всего связано с осуществлением крупных инвестиционных проектов. Возможности привлечения заемных средств на финансовом рынке зависят от уровня ссудного процента и доходности на фондовом рынке, инвестиционной привлекательности предприятия и его организационно-правовой формы (у акционерных обществ таких возможностей больше), а также от степени риска потери контроля над фирмой и потери платежеспособности (чем выше доля заемного капитала по отношению к собственному капиталу, тем больше вероятности утраты решающего голоса при управлении компанией и тем больше доходов будет направляться на уплату процентов).

К разновидностям заемных финансовых ресурсов организаций относятся также бюджетные кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и инвестиционный налоговый кредит (отложенные налоговые обязательства). Отсрочка и рассрочка налоговых платежей – это изменение срока уплаты налога при наличии оснований (причинение ущерба в результате стихийных бедствий, задержки финансирования из бюджета,

угроза банкротства и др.) на срок, не превышающий, как правило, один год с единовременной или поэтапной уплаты налогоплательщиком суммы задолженности. По отдельным основаниям начисляются проценты. Инвестиционный налоговый кредит представляет собой изменение срока уплаты налога при наличии оснований (осуществление НИОКР или технического перевооружения, инновационной деятельности, заказа по социально-экономическому развитию региона) на срок от одного года до пяти лет, при котором налогоплательщик получает возможность уменьшать в определенных договором пределах свои платежи по налогам с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов.

К другим долговым средствам (краткосрочным обязательствам), не принадлежащим коммерческой организации, но используемым ей в качестве финансовых ресурсов, относятся кредиторская задолженность, в том числе: перед поставщиками и подрядчиками по оплате товаров, работ и услуг, перед работниками по оплате труда и другим выплатам; перед бюджетом и государственными внебюджетными фондами по уплате налогов и других обязательных платежей; перед участниками (учредителями) по выплате им доходов; перед прочими кредиторами. Возможность использования этих средств в текущем финансовом обороте организации возникает в силу наличия временного лага между моментами (сроками) начисления платежей, сроками выполнения договорных обязательств, поступления выручки на расчетный счет организации и моментами (сроками) фактического осуществления платежей (по договорам, оплате труда, уплате налогов и т.д.). Кредиторская задолженность может быть нормальной (по обязательствам, срок оплаты которых еще не наступил, в размере постоянного переходящего остатка средств по соответствующим счетам) и просроченной (по обязательствам, не исполненным в срок). Особое внимание организация должна обращать на просроченную задолженность, поскольку она влечет за собой применение штрафных и иных финансовых санкций, что отрицательно сказывается на финансовом состоянии должника.

Поступления на безвозвратной и (или) безвозмездной основе занимают небольшой удельный вес в источниках формирования финансовых ресурсов коммерческой организации. Безвозвратный и (или) безвозмездный характер этих средств обуславливает выделение их в отдельную форму движения финансовых ресурсов. К безвозвратным и (или) безвозмездным поступлениям относятся: средства, поступающие в порядке внутрисистемного перераспределения (между организациями, входящими в состав холдинга и иных интегрированных структур); средства, поступающие от других (независимых) юридических и

физических лиц; средства, поступающие в порядке бюджетного и иного целевого финансирования. Первая разновидность финансовых ресурсов связана с движением денежных средств от материнской организации к дочерним предприятиям, и наоборот, а также между организациями, входящими в интегрированную структуру (группу). Безвозмездные и безвозвратные поступления от других, неинтегрированных, лиц чаще всего принимают форму безвозмездной передачи имущества. Средства, поступающие коммерческим организациям из бюджетной системы (бюджетов и государственных внебюджетных фондов) носят, как правило, целевой характер. Они предоставляются преимущественно в виде субсидий, субвенций, инвестиций. Бюджетные средства, поступающие в порядке государственного (муниципального) заказа, имеют безвозвратный, но возмездный характер (произведенная по заказу продукция передается в собственность заказчику). Поэтому средства, поступившие организации в форме государственного (муниципального) заказа отражаются в составе ее выручки от реализации.

В процессе движения финансовых ресурсов коммерческих организаций образуются и используются их доходы, но не все финансовые ресурсы принимают форму доходов коммерческих организаций, если под доходом понимать экономическую выгоду, которую можно оценить в денежной форме.

Доходами организации признается увеличение экономических выгод в результате поступления активов (денежных средств, иного имущества) и (или) погашения обязательств, приводящее к увеличению капитала этой организации, за исключением вкладов участников (собственников имущества)¹. Не являются доходами, в соответствии с их определением, следующие поступления: сумм налогов и других обязательных платежей в составе выручки от реализации и себестоимости (НДС, акцизы, страховые взносы во внебюджетные фонды, имущественные налоги, налоги и платежи за пользование природными ресурсами), подлежащих перечислению в бюджет; сумм по договорам комиссии; сумм предварительной оплаты и авансов, задатка и залога; сумм, полученных организацией в погашение кредитов и займов, предоставленных заемщикам.

В зависимости от характера доходов, условий их получения и направлений деятельности коммерческой организации доходы делятся на две большие их группы:

- 1) доходы от обычных видов деятельности;
- 2) прочие доходы.

¹ Положение по бухгалтерскому учету «Доходы организации» ПБУ 9/99 (введено в действие с 1 января 2000 г.)

Виды доходов в составе каждой из названных групп представлены на рис. 4.1.

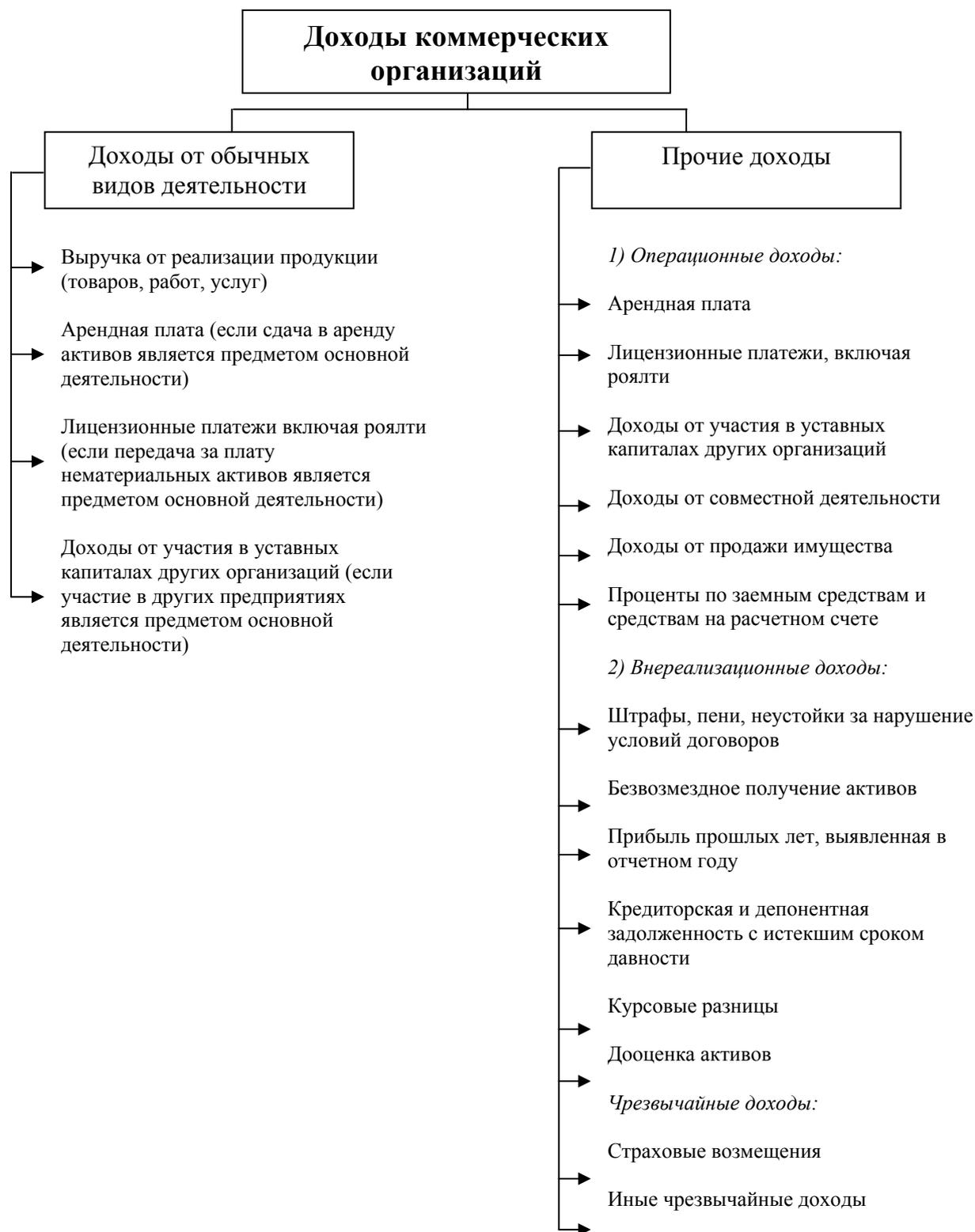


Рис. 4.1. Состав доходов коммерческих организаций

1. Доходы от обычных видов

деятельности коммерческой организации включают в себя выручку от реализации продукции и иные доходы (при определенных условиях).

Выручка от реализации продукции составляет валовой доход организации, который структурно включает в себя себестоимость и прибыль (последней может и не быть при продаже товаров, работ, услуг по себестоимости или по ценам ниже себестоимости). Выручка занимает основное место не только в доходах от обычной деятельности, но и в общем объеме доходов коммерческой организации. Доходы от поступлений арендной платы, лицензионных платежей (роялти) и от участия в уставных капиталах других организаций отражаются в доходах от обычных видов деятельности только в случаях, когда сдача организацией активов в аренду, предоставление прав на нематериальные активы и участие в других предприятиях является предметом основной деятельности организации. В иных случаях названные доходы относятся к группе прочих доходов.

2. Все многочисленные виды прочих доходов коммерческой организации принято классифицировать на операционные, внереализационные и чрезвычайные.

Операционные доходы возникают непосредственно в результате использования активов организации путем осуществления операций, не относящихся к обычной (основной) деятельности. Операционные доходы могут включать в себя: доходы от предоставления активов другим организациям во временное пользование за плату; доходы от предоставления за плату прав на пользование нематериальных активов (патентов, промышленных образцов и других объектов интеллектуальной собственности); доходы от продажи основных фондов и иного имущества; доходы от участия в капиталах других предприятий; суммы, возникающие в результате переоценки имущества и обязательств, стоимость которых выражена в иностранной валюте; процентные доходы, полученные по представленным кредитам и займам.

К внереализационным доходам относятся доходные поступления, непосредственно не связанные с использованием активов организации. Это могут быть следующие доходы: полученные штрафы, пени, неустойки за нарушение условий договоров; безвозмездно полученные денежные средства и иное имущество по его денежной оценке; полученные суммы в виде возмещения причиненного организации убытка; кредиторская и депоненская задолженность, по которой истек срок исковой давности; курсовые разницы; суммы дооценки активов.

Чрезвычайные доходы представляют собой поступления, получаемые организацией в силу наступления чрезвычайных обстоятельств (стихийных

бедствий, техногенных катастроф и иных страховых и нестраховых случаев). Разновидностями таких доходов могут быть: страховые возмещения; суммы, поступающие от списания непригодных к дальнейшему использованию активов; суммы части или полностью списанных государством долгов перед бюджетом, возвращение которых организация не в состоянии обеспечить по причине наступления чрезвычайных обстоятельств; прямая бюджетная помощь на ликвидацию последствий чрезвычайных обстоятельств.

Использование финансовых ресурсов и доходов коммерческой организации осуществляют преимущественно в форме расходов, под которыми следует понимать конкретные направления использования экономических выгод в денежной форме. В соответствии с Положением по бухгалтерскому учету «Расходы организации» ПБУ 10/99 расходами признается уменьшение экономических выгод в результате выбытия активов (денежных средств, иного имущества) и (или) возникновение обязательств, приводящее к уменьшению капитала этой организации, за исключением уменьшения вкладов по решению участников (собственников имущества). Не признаются расходами следующие случаи выбытия активов организации: приобретение (создание) внеоборотных активов (основных средств, нематериальных активов), не предназначенных для последующей продажи; вклады в уставные капиталы других предприятий, приобретение ценных бумаг не с целью перепродажи; исполнение договоров комиссии и иных аналогичных договоров в пользу комитента, принципала; предварительная оплата, внесение авансов, задатка; погашение кредитов и займов, полученных организацией. В свою очередь, признание расходов осуществляется при наличии следующих условий: расход производится в соответствии с конкретным договором, нормами законов и требованиями делового оборота; сумма расходов может быть определена; имеется уверенность в уменьшении экономических выгод организации в результате конкретной операции.

В зависимости от допущений временной определенности фактов хозяйственной деятельности (определенности моментов фактического осуществления расходов – по отгрузке или оплате, отражаемых в учетной политике организации) расходы (Р) определяются следующим образом:

$P = KЗ$, и (или) $P = Д$, и (или) $P = KЗ + Д$,
где: КЗ – кредиторская задолженность; Д – оплата в денежной и иной форме. Величина кредиторской задолженности и оплаты определяется исходя из договорных цен или цен аналогичных материально-производственных запасов и иных ценностей, работ и услуг (при невозможности использования договорных цен).

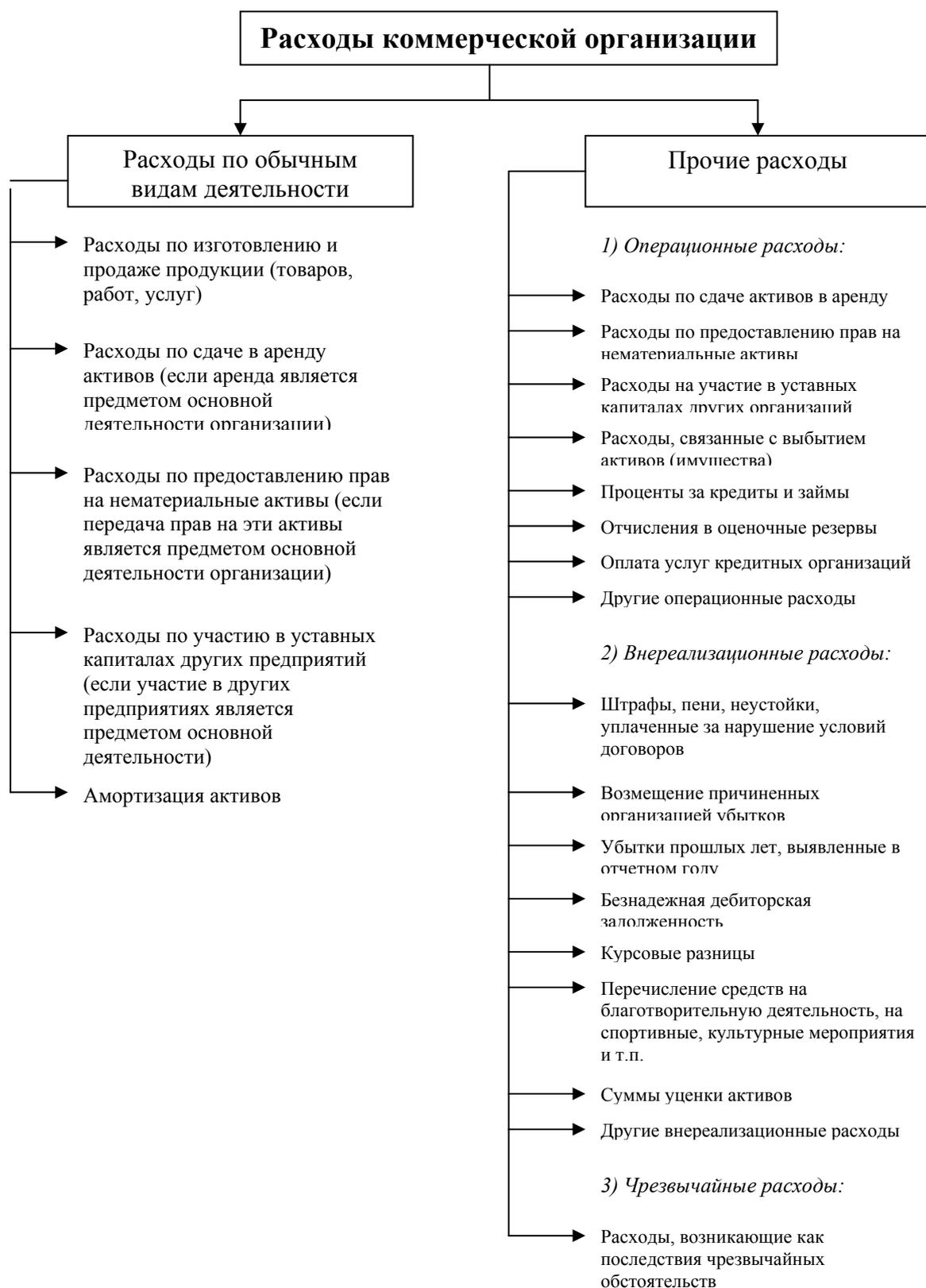


Рис. 4.2. Состав расходов коммерческой организации

В зависимости от характера, условий осуществления и направлений деятельности расходы коммерческих организаций подразделяются на следующие группы:

- 1) расходы по обычным видам деятельности;
- 2) прочие расходы.

Видовой состав расходов коммерческой организации в разрезе названных их групп представлен на рис. 4.2.

1. Расходы по обычным (основным) видам деятельности связаны с расходами по изготовлению и продаже товаров, работ, услуг. Эти расходы формируют себестоимость продукции. Они подразделяются по элементам затрат на следующие подгруппы: материальные расходы, расходы на оплату труда, расходы на социальные нужды, амортизационные отчисления, прочие затраты.

В составе материальных затрат отражаются стоимость покупных сырья, материалов, комплектующих изделий, полуфабрикатов, топлива, энергии, запасных частей, работ и услуг производственного характера, выполненных сторонними организациями, затраты по использованию природного сырья (плата за воду), потери от недостач материальных ресурсов в пределах норм естественной убыли. К расходам на оплату труда относится основная и дополнительная заработная плата всего персонала организации. В расходах на социальные нужды отражаются страховые взносы во внебюджетные фонды и страховые взносы по обязательным видам социального страхования, начисленные по установленным нормам и подлежащие перечислению федеральному бюджету, Фонду социального страхования РФ, Пенсионному фонду РФ, Фондам обязательного медицинского страхования.

В состав амортизации включаются амортизационные отчисления по собственным и арендованным основным средствам, а также нематериальным активам, исчисленные на основе принятых организацией способов начисления. К прочим затратам относятся: налоги и сборы, платежи по обязательным и добровольным видам страхования, расходы на ремонт основных средств, расходы на НИОКР, платежи за выбросы загрязняющих веществ, затраты на командировки, затраты на подготовку и переподготовку кадров, оплата юридических и аудиторских услуг, арендная плата и др. Группировка затрат по элементам необходима для обоснованного планирования себестоимости продукции, выявления резервов ее снижения, определения потребности организации в оборотных средствах, расчета и анализа структуры затрат на производство.

По экономической роли в изготовлении продукции производственные затраты подразделяются на основные и накладные расходы, которые в совокупности образуют производственную себестоимость продукции.

Основные расходы обусловлены непосредственно процессом производства. К ним относятся затраты сырья, материалов, топлива и энергии на технологические цели, оплата труда рабочих и расходы на их социальное страхование, расходы по содержанию и эксплуатации оборудования.

Накладные расходы связаны с управлением и обслуживанием производства. К ним относятся заработная плата административно-управленческого персонала и отчисления на их социальное страхование, содержание, амортизация и ремонт зданий, сооружений и хозяйственного инвентаря и др. В зависимости от места возникновения затрат накладные расходы делятся на общепроизводственные и общехозяйственные. По способу включения в себестоимость продукции производственные затраты делятся на прямые и косвенные. Прямыми являются затраты, которые на основании первичных документов могут быть непосредственно отнесены на определенный вид продукции, с изготовлением которой они связаны. Косвенные расходы не могут быть прямо отнесены на себестоимость определенных видов продукции, поэтому распределяются между ними пропорционально времени работы оборудования, массы перевозимых грузов и других факторов (косвенные основные расходы, например, на содержание и эксплуатацию оборудования), а также в зависимости от технологии и организации производства (косвенные накладные расходы).

В зависимости от связи с производством различают производственные затраты и расходы на продажу. Производственные расходы связаны с выпуском продукции в цехах основного и вспомогательного производств, образуя производственную себестоимость. Расходы на продажу вызываются процессом реализации продукции, например транспортные расходы и др.

2. К группе прочих расходов относятся расходы, не связанные с обычными (основными) видами деятельности, и подразделяются на подгруппы операционных, внереализационных и чрезвычайных расходов. Операционные расходы включают в себя: расходы, связанные с предоставлением активов, в том числе объектов интеллектуальной собственности, во временное пользование другим организациям за плату; расходы, связанные с продажей, выбытием и прочим списанием внеоборотных активов (основных средств, нематериальных активов, ценных бумаг, долей); расходы, связанные с участием в уставных капиталах других предприятий; проценты, уплаченные за пользование заемными средствами; другие операционные расходы. К внереализационным расходам можно отнести: суммы уплаченных штрафных санкций за нарушение договорных условий и компенсаций за причиненный другим организациям ущерб; суммы убытков прошлых лет,

выявленные в отчетном году; сумм просроченной (безнадежной) дебиторской задолженности; отрицательные курсовые разницы, суммы уценки активов (за исключением внеоборотных) и др. Чрезвычайные расходы могут возникать у организаций в результате наступления чрезвычайных обстоятельств при осуществлении хозяйственной деятельности в виде стихийных бедствий, аварий, пожара и т.п.

Рассмотренная классификация расходов коммерческих организаций является функциональной (по аналогии с классификацией бюджетных расходов) и строится на принципах бюджетного учета и МСФО (международных стандартов финансовой отчетности). Однако она не дает полного представления о расходах коммерческих организаций с позиций их экономического содержания и экономической группировки (классификации).

По экономической классификации расходы коммерческой организации делятся на текущие и капитальные (инвестиционные). В рамках функциональной (бухгалтерской) классификации под расходами понимаются в основном только текущие расходы, а инвестиционные расходы на приобретение (создание) основных средств и нематериальных активов, на вложения в уставные капиталы и ценные бумаги других организаций не признаются расходами; они учитываются в составе долгосрочных инвестиций и финансовых вложений.

Инвестиционные расходы, в свою очередь, подразделяются на капитальные вложения (долгосрочные инвестиции) и финансовые вложения (финансовые инвестиции).

Капитальные вложения или долгосрочные инвестиции – это расходы на создание, увеличение размеров, а также приобретение внеоборотных активов длительного пользования (более одного года), не предназначенных для продажи. Долгосрочные инвестиции связаны: с осуществлением капитального строительства в форме нового строительства; с реконструкцией, расширением и техническим перевооружением действующих предприятий и объектов непромышленной сферы; с приобретением основных средств (зданий, сооружений, оборудования, транспортных средств и других объектов); с приобретением земельных участков и объектов природопользования; с приобретением и созданием активов нематериального характера; с проведением НИОКР. Источниками финансирования капитальных вложений являются: 1) собственные средства – амортизация основных средств и нематериальных активов (более 30 % всех источников финансирования), нераспределенная прибыль (около 60 %); 2) привлеченные средства (более 10 %) – кредиты банков, займы других организаций и физических лиц, целевое финансирование из бюджета и других организаций.

К финансовым вложениям относятся инвестиции организации в уставной (складочный) капиталы других предприятий, в ценные бумаги других организаций, в том числе долговые ценные бумаги (облигации, векселя), в государственные и муниципальные ценные бумаги, в предоставленные другим организациям займы и депозитные вклады в кредитных организациях, а также дебиторская задолженность, приобретенная на основании уступки права требования, и вклады в простое товарищество. По срокам инвестирования финансовые вложения подразделяются на долгосрочные (более 1 года) и краткосрочные (менее 1 года). Для принятия названных активов в качестве финансовых вложений необходимо одновременное выполнение следующих условий: наличие документов, подтверждающих право организации на финансовые вложения и получение денежных средств (других активов), вытекающие из этого права; управление финансовыми рисками, связанными с финансовыми вложениями; способность приносить организации экономические выгоды (доход) в будущем в форме процентов, дивидендов либо прироста стоимости финансовых вложений в виде разницы между ценой их продажи (погашения) и покупки, увеличения текущей рыночной стоимости и т.п. К финансовым вложениям организаций не относятся: собственные акции, выкупленные у акционеров для последующей продажи или аннулирования, оказанные услуги, вложения средств в активы, имеющие материально-вещественную форму.

Еще одной стороной проявления экономического содержания расходов коммерческих организаций является их отношение к положительному финансовому результату – прибыли. По этому признаку расходы делят на следующие группы: 1) расходы, связанные с извлечением прибыли; 2) расходы, не связанные с извлечением прибыли; 3) обязательные расходы¹. Расходы, связанные с извлечением прибыли, включают в себя все расходы организации на осуществление и обслуживание производства и реализации продукции (товаров, работ, услуг), а также инвестиционные расходы, включая финансовые вложения, связанные с извлечением дохода (прибыли) на вложенный капитал (дивидендов, процентов). Расходы, не связанные с извлечением прибыли, предполагают направление средств на удовлетворение личных потребностей собственников (владельцев) организации, на благотворительные цели, на отчисления и взносы по добровольному пенсионному и медицинскому страхованию и страхованию жизни и здоровья работников, в социальную сферу и др. К обязательным расходам относятся уплата налогов и других обязательных платежей в бюджетную

¹ Финансы / Под ред. Г.Б. Поляка. – М., 2007 – С. 412

систему, расходы по обязательному страхованию имущества, ответственности и рисков и т.д.

Для принятия управленческих решений расходы подразделяются на:

1) условно-постоянные (не зависящие от изменения объема производства, например общехозяйственные расходы);

2) условно-переменные (изменяющиеся в связи с изменением объема производства, например такие прямые расходы, как сырье, заработная плата, топливо и т.д.)

Для контроля и регулирования процесса производства применяется следующая классификация затрат:

1) регулируемые и нерегулируемые – затраты, учитываемые по центрам ответственности, зависящие или не зависящие от степени их регулирования в определенном центре ответственности (цехе, участке, подразделении и т.д.);

2) эффективные и неэффективные – расходы производственного (производительного) и непроизводственного (непроизводительного) характера;

3) в пределах норм и отклонений от норм – затраты, соответствующие и несоответствующие нормативным (нормируемым) расходам;

4) контролируемые и неконтролируемые – затраты, поддающиеся или не поддающиеся контролю со стороны работников организации.

Разница между доходами и расходами коммерческой организации представляет собой финансовый результат ее деятельности – прибыль или убыток. Общий финансовый результат складывается из финансового результата (прибыли, убытка) от обычных видов деятельности, из финансового результата (прибыли, убытка) по прочим доходам и расходам, финансового результата (дохода, убытка) по чрезвычайным ситуациям. Для целей формирования финансового результата от обычных видов деятельности определяется себестоимость проданных товаров (работ, услуг), которая формируется на базе расходов от обычных видов деятельности, признанных в отчетном и предыдущих периодах, и переходящих расходов, имеющих отношение к получению доходов в последующие отчетные периоды. Прибыль (убыток) от обычных видов деятельности определяется как разница между выручкой от обычных видов деятельности и себестоимостью проданных товаров (работ, услуг). Если вычесть из этой прибыли (убытка) управленческие и коммерческие расходы, то можно определить так называемую прибыль (убыток) от продаж. Финансовые результаты (прибыль, убыток) по прочим видам деятельности и чрезвычайным ситуациям также образуется методом разницы между соответствующими доходами и расходами. Как правило,

эти результаты не имеют решающего значения при формировании общей суммы прибыли (убытка) коммерческой организации.

4.5. Содержание финансов некоммерческих организаций

Согласно Гражданскому кодексу РФ, некоммерческой является организация, которая не имеет в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли, а полученную прибыль не распределяет среди участников. Некоммерческие организации играют важную роль в жизни общества, оказывая разнообразные социальные блага (услуги). Они создаются и функционируют в сфере здравоохранения и образования, науки, культуры и других социальных отраслях, в области государственного (муниципального) управления и охраны правопорядка, благотворительности и удовлетворения духовных потребностей, кооперативного потребления, оказания юридических услуг и т.д. Деятельность некоммерческих организаций, кроме Гражданского кодекса РФ, регламентируется также Федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (с изменениями от 10 января 2006 г. № 18-ФЗ), Бюджетным кодексом РФ, Федеральным законом «Об автономных учреждениях» от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ, специальными федеральными законами об отдельных видах некоммерческой деятельности. В соответствии с этими законами некоммерческая организация вправе заниматься предпринимательской и иной приносящей доход деятельностью только в том случае, если эта деятельность связана с достижением цели, ради которой она создана, а вся полученная прибыль (доход) должна направляться на финансирование уставной деятельности.

Некоммерческие организации принимают следующие формы:

- бюджетных учреждений;
- автономных учреждений;
- потребительских кооперативов;
- общественных и религиозных организаций и объединений;
- благотворительных и иных фондов;
- другие формы, предусмотренные законодательством.

В уставе конкретной некоммерческой организации устанавливаются цели ее создания, направления уставной деятельности, порядок и источники ее финансирования, возможности ведения предпринимательской деятельности. Под последней законодательство понимает приносящее прибыль производство товаров и услуг, отвечающих целям создания некоммерческой организации, а также приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав, участие в хозяйственных обществах и товариществах в качестве

вкладчика. Некоммерческие организации имеют право объединяться с коммерческими организациями в форме ассоциаций и союзов, иметь в своей собственности или в оперативном управлении здания, сооружения, жилой фонд, оборудование, иное имущество и денежные средства.

Названная и другая специфика некоммерческих организаций определяет особенности их финансов как относительно самостоятельного звена системы частнохозяйственных финансов. Сущность финансов некоммерческих организаций составляет совокупность денежных отношений, возникающих в процессе движения финансовых ресурсов, образования и использования доходов организаций, осуществляющих определенную уставом деятельность на принципах сметного бюджетного финансирования и (или) самокупаемости.

Совокупность финансовых отношений, лежащих в основе финансов некоммерческих организаций, включает в себя следующие группы денежных отношений, возникающих между некоммерческими организациями и другими экономическими субъектами:

1) отношения с органами публичной власти по поводу получения бюджетных ассигнований, средств государственных внебюджетных фондов и их целевого использования на осуществление уставной деятельности, уплаты установленных налогов и других обязательных платежей в бюджет и государственные внебюджетные фонды;

2) отношения с организациями и физическими лицами по поводу получения от них средств в виде учредительных, членских и паевых взносов, целевых добровольных перечислений, в том числе грантов и пожертвований, а также их использования на цели, предусмотренные уставом;

3) отношения с физическими и юридическими лицами по поводу формирования доходов от осуществления предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в том числе от оказания платных услуг, и их использования на цели, предусмотренные уставом;

4) отношения с персоналом по поводу начисления и выплаты заработной платы, премий, материальной помощи и оказания другой социальной поддержки.

Конкретное содержание названных групп финансовых отношений, возникающих в процессе функционирования некоммерческих организаций, зависит от их организационно-правовых форм, целей, порядка и источников финансирования уставной деятельности. Эти особенности определяют специфику формирования и использования финансовых ресурсов различных типов некоммерческих организаций. Финансовые ресурсы некоммерческих организаций представляют собой совокупность денежных поступлений и доходов, находящихся в их

распоряжении и используемых ими для финансового обеспечения уставной деятельности. Формирование и использование финансовых ресурсов и доходов некоммерческих организаций осуществляется на основе сметного бюджетного финансирования, самокупаемости и смешанного способа финансирования.

Сметное бюджетное финансирование строится на следующих основных принципах: формирование финансовых ресурсов за счет ассигнований из бюджета; доведение бюджетных ассигнований и их использование в соответствии с бюджетными сметами; определение объема бюджетных ассигнований путем нормирования расходов на осуществление деятельности, предусмотренной уставом организации; предоставление бюджетных ассигнований в пределах лимита бюджетных обязательств в соответствии с бюджетной классификацией расходов; регламентация бюджетных ассигнований по целевому назначению; выделение бюджетных средств в меру выполнения оперативно-сетевых показателей деятельности организации с учетом фактического использования ранее доведенных бюджетных ассигнований; жесткий контроль планирования бюджетных ассигнований, их целевого и эффективного использования. На принципах полного сметного бюджетного финансирования функционируют такие бюджетные учреждения, как государственные органы, муниципальные органы, органы государственных внебюджетных фондов и некоторые другие.

Формирование и использование финансовых ресурсов некоммерческих организаций других (кроме бюджетных учреждений) организационно-правовых форм осуществляется на принципах полной или частичной самокупаемости. К ним обычно относят следующие принципы: формирование финансовых ресурсов преимущественно за счет небюджетных источников доходов, связанных с предпринимательской и иной приносящей доход деятельностью, членских взносов учредителей, добровольных взносов юридических и физических лиц и др.; привлечение бюджетных средств только в порядке выполнения государственного (муниципального) задания на оказания государственных (муниципальных) услуг или реализации социальных программ; покрытие всех затрат, связанных с уставной деятельностью организации и уплатой налогов и обязательных платежей, за счет поступлений выручки от реализации продукции, выполнения работ, оказания услуг и других целевых доходов; самостоятельность в распределении доходов из небюджетных источников на цели, ради которых создана сама организация; материальная ответственность перед учредителями за результаты деятельности. На этих условиях функционируют автономные учреждения, ряд учреждений социально-культурной сферы (лечебные учреждения, театры и т.д.),

потребительская кооперация, общественные и религиозные организации, различные негосударственные фонды и др.

Смешанный способ финансового обеспечения некоммерческих организаций предполагает сочетание принципов сметного бюджетного финансирования с элементами самоокупаемости. Таким образом, формируются и используются финансовые ресурсы и доходы значительной части бюджетных учреждений, оказывающих социальные услуги населению в области образования, здравоохранения, культуры и т.д., научно-исследовательские учреждения и другие.

Основной формой некоммерческих организаций в России остаются пока бюджетные учреждения. В Бюджетном кодексе РФ бюджетное учреждение определяется как государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы. В свою очередь, бюджетная смета представляет собой документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств бюджетного учреждения, а лимит бюджетных обязательств – объем прав в денежном выражении на принятие бюджетным учреждением бюджетных (расходных) обязательств и (или) их исполнение в очередном финансовом году и плановом периоде (статья 6 Бюджетного кодекса РФ). К числу бюджетных относятся учреждения здравоохранения, образования, культуры и спорта, социального обеспечения и страхования, научно-исследовательские учреждения, органы государственной власти и местного самоуправления, суды и прокуратура, учреждения правопорядка, государственной безопасности и обороны.

Финансовые ресурсы бюджетных учреждений формируются преимущественно за счет бюджетных ассигнований, предоставляемых на безвозмездной и безвозвратной основе. Эти средства поступают на счета бюджетных учреждений и находятся в их оперативном управлении. Бюджетные учреждения получают и расходуют бюджетные ассигнования в соответствии с бюджетной сметой. Заключение и оплата ими государственных (муниципальных) контрактов и других договоров за счет бюджетных средств производятся в пределах доведенных им лимитов бюджетных обязательств с учетом принятых и неисполненных обязательств. Бюджетные учреждения не имеют права на получение субсидий, бюджетных кредитов, других кредитов и займов.

Доведение бюджетных ассигнований до бюджетных учреждений, как правило, осуществляется через главного распорядителя (распорядителя)

бюджетных средств – органа управления, которому подчинено бюджетное учреждение¹. Сначала средства соответствующего бюджета предоставляются главному распорядителю (распорядителю), а он доводит ассигнования уже до конкретного бюджетного учреждения. В отдельных случаях (по особо важным бюджетным учреждениям, имеющим общенациональное значение, как правило, учреждениям культуры) бюджетные учреждения могут быть прямыми получателями бюджетных ассигнований. В свою очередь, бюджетное учреждение, являющееся получателем бюджетных средств, обладает следующими бюджетными полномочиями: составляет и исполняет бюджетную смету; принимает и (или) исполняет в пределах доведенных бюджетных ассигнований бюджетных обязательства; обеспечивает результативность, целевой характер использования бюджетных ассигнований; вносит предложения главному распорядителю (распорядителю) предложения по изменению бюджетной росписи (документа, который составляется и ведется главным распорядителем в целях исполнения бюджета по расходам).

Бюджетные учреждения, которым разрешено заниматься предпринимательской и иной приносящей доход деятельностью, формируют и используют на осуществление уставной деятельности (в соответствии со сметой) собственные финансовые ресурсы в виде выручки от выполнения платных работ и оказания платных услуг физическим и юридическим лицам, арендных платежей, добровольных взносов других лиц и прочих собственных доходов.

Взаимоотношения бюджетных учреждений с бюджетной системой не ограничиваются финансированием их расходов. Эти организации обязаны уплачивать установленные налоги и другие обязательные платежи. Учреждения, находящиеся на полном бюджетном финансировании, также уплачивают налоги (налог на доходы физических лиц, страховые взносы во внебюджетные фонды), суммы которых предусматриваются в общем объеме бюджетных ассигнований (закладываются в бюджетную смету). Бюджетные учреждения, осуществляющие также предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность, уплачивают налоги, связанные с этой деятельностью – НДС, налог на прибыль, налог на доходы физических лиц, страховые взносы во внебюджетные фонды, земельный налог и др., за счет полученной выручки, прибыли и иных собственных доходов. Все бюджетные учреждения не только производят отчисления на социальные нужды в государственные внебюджетные фонды, но и

¹ По средствам федерального бюджета – это министерства, федеральные службы, федеральные агентства; по средствам бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов – отраслевые управления, департаменты, отделы исполнительного органа власти или органа местного самоуправления.

получают из них средства на выплату различных социальных пособий работникам учреждений.

Некоммерческие организации других организационно-правовых форм (небюджетные организации) формируют свои финансовые ресурсы преимущественно в форме взносов учредителей (участников, членов), добровольных перечислений юридических и физических лиц, выручки от реализации товаров, работ, услуг и иных поступлений от деятельности, приносящей доход. Кроме того, источником формирования финансовых ресурсов этих организаций может быть бюджет. Средства бюджета предоставляются автономным учреждениям на выполнение государственных (муниципальных) заданий; общественным, религиозным организациям и фондам на определенные цели, предусмотренные законодательством о некоммерческих организациях. Используются финансовые ресурсы и доходы некоммерческих небюджетных организаций исключительно на цели и финансовое обеспечение направлений их деятельности, закрепленных в уставе этих организаций.

Отношения небюджетных организаций с бюджетной системой складываются также по линии уплаты установленных налогов – НДС, налога на прибыль, налога на доходы физических лиц, страховых взносов, земельного налога, налога на имущество организаций и др. Из бюджетов государственных внебюджетных фондов эти организации получают средства для покрытия расходов на социальные выплаты (по больничным листам, по беременности и родам и др.).

Финансовые отношения всех некоммерческих организаций с другими юридическими и физическими лицами возникают как по поводу формирования финансовых ресурсов и доходов этих организаций, так и по поводу их использования при покупке товаров, оплате работ, услуг, техники и оборудования, аренде земли, зданий и сооружений, оплате других расходов, необходимых для осуществления уставной деятельности. Важным аспектом этих отношений является формирование цен на товары, платные работы и услуги, а также управление ими в условиях рыночных рисков.

Отношения некоммерческих организаций с персоналом возникают в процессе установления должностных окладов, порядка премирования и других условий оплаты труда работников, начисления и выплаты им заработной платы, премий, материальной помощи и социальных пособий.

Видовое и финансовое разнообразие некоммерческих организаций позволяет оптимально сочетать в рыночной экономике бесплатный и платный принципы оказания социально значимых услуг обществу, обеспечить, одновременно, достаточный уровень государственных социальных гарантий (социальной защиты) и доступность получения

населением дополнительных социальных благ за умеренную плату. Бесплатные социальные блага, потребляемые обществом в целом или его коллективами (неделимые социальные блага), финансируются из бюджетной системы и предоставляются бюджетными учреждениями. Социальные блага, потребляемые индивидуально или малыми группами людей (делимые блага), могут предоставляться как бесплатно и финансироваться из бюджета, так и на альтернативной платной основе за счет средств потребителей. Эти блага предоставляются и бюджетными учреждениями социально-культурной сферы, и некоммерческими организациями других организационно-правовых форм. Оптимальное сочетание платности и бесплатности социальных услуг, бюджетного и небюджетного их финансирования является важнейшей проблемой, которая решается в каждой стране индивидуально с учетом объема государственных социальных гарантий, уровня развития экономики, состояния государственных финансов, национальных и иных особенностей.

4.6. Содержание финансов домашних хозяйств

Финансы домашних хозяйств составляют самостоятельное звено системы частнохозяйственных финансов, что обусловлено спецификой самих домашних хозяйств, особенностями движения их финансовых ресурсов, образования и использования доходов. До недавнего времени в отечественной литературе вообще отрицалось существование такого звена системы финансов, поскольку считалось, что денежные отношения, возникающие в процессе функционирования домашних хозяйств и жизнедеятельности их членов, не имеют финансовой природы.

Домашнее хозяйство представляет собой хозяйство, которое ведется одним или несколькими совместно проживающими людьми, осуществляет различные виды деятельности, в результате которых образуются и используются финансовые ресурсы и доходы, и имеет общий бюджет. О том, что домашние хозяйства являются полноценным и самостоятельным экономическим субъектом и звеном системы финансов, свидетельствует выделение этого сектора экономики в Системе национальных счетов (СНС). Это позволяет определить вклад домашних хозяйств в создание и использование ВВП, в образование, распределение и использование доходов в экономике. По методологии СНС домашнее хозяйство – это небольшие группы людей:

- проживающие в одних и тех же помещениях и обладающие самостоятельностью в принятии решений по распоряжению своими финансовыми и другими ресурсами;

- объединяющие часть или все свои доходы и накопленное имущество;
- ведущие совместное потребление определенных видов товаров, работ и услуг индивидуального, семейного, производственного и другого хозяйственного характера.

Понятие «домашнее хозяйство» и «семья» чаще всего совпадают, хотя и не всегда (условно, для учебных целей, между ними можно не делать различий). Не являются членами домашнего хозяйства нанимаемые им работники и прислуга.

Домашние хозяйства являются как конечными потребителями произведенных в обществе материальных благ и услуг, так и их производителями. Домашние хозяйства могут включать предприятия по производству товаров, работ и услуг, принадлежащие непосредственно их членам и не учреждаемые отдельно от конкретного домашнего хозяйства в качестве юридического субъекта. Такие предприятия неотделимы от самого домашнего хозяйства. Производимая ими продукция может быть предназначена как для собственного потребления, так и на продажу. Поэтому они делятся на рыночные и нерыночные.

Рыночные домашние хозяйства (рыночные предприятия домашних хозяйств) создаются с целью производства продуктов, работ и услуг для продажи или обмена на рынке. В России такие хозяйства должны зарегистрироваться в государственных органах и встать на налоговый учет в качестве индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица (индивидуальных предпринимателей). Они могут заниматься различными видами производственной и другой предпринимательской деятельности, быть разными по масштабу (от одного работника до предприятия с достаточно большим количеством наемных работников) и по объему выручки. Нерыночные домашние хозяйства (нерыночные предприятия домашних хозяйств) создаются и функционируют с целью производства продукции, работ и услуг для собственного потребления или накопления собственного капитала. К ним относятся: фермеры и другие лица, ведущие нетоварное хозяйство и занятые в производстве сельскохозяйственных товаров для собственного конечного потребления (личные подсобные сельские хозяйства); домашние хозяйства, занятые строительством (улучшением, расширением, ремонтом) собственного жилья и иных сооружений для собственного пользования; хозяйства, занятые производством товаров для собственного производства (мебели, одежды, продуктов питания и т.д.).

Отдельные члены домашних хозяйств могут быть работниками других секторов экономики (финансового и нефинансового, государственного и негосударственного). Они получают заработную плату, другие денежные выплаты и доходы. Часть домашних хозяйств и их членов получают

социальные трансферты (пенсии, пособия, стипендии). Названные работники и социальные категории населения могут не иметь никаких иных источников доходов от рыночной или нерыночной деятельности.

Как рыночные, так и нерыночные домашние хозяйства могут осуществлять деятельность на финансовом рынке (операции с ценными бумагами, депозитно-кредитные операции и т.д.).

В Системе национальных счетов домашние хозяйства подразделяются также на подсектора, различающиеся характером производства, образования, распределения и использования доходов. Согласно этой группировке домашние хозяйства делятся на следующие виды (подсектора):

- домашние хозяйства индивидуальных предпринимателей с наемными работниками;
- домашние хозяйства самозанятых индивидуальных предпринимателей без наемных работников;
- домашние хозяйства наемных работников;
- домашние хозяйства получателей доходов от собственности и социальных трансфертов.

Домашние хозяйства выполняют разнообразные функции, которые также определяют специфику их финансов. К таким функциям относятся¹:

1) производственные функции, включающие в себя:

- ведение личного подсобного хозяйства (произведенная на нем сельскохозяйственная продукция может использоваться как для внутреннего потребления, так и для продажи; в России эти хозяйства производят 80 % всего картофеля в стране, 60 % овощей, 30-40 % крупного рогатого скота, свиней и овец);

- индивидуальная трудовая и предпринимательская производственная деятельность (производство в домашних условиях товаров повседневного спроса, работ и услуг для населения: пошив одежды и ремонт обуви, изготовление и продажа изделий кустарного промысла, местные и сезонные промыслы, заготовка продуктов питания, производство кулинарных изделий, организация и содержание семейных кафе, магазинов, ремонтных мастерских и т.д.; доля производства индивидуальщиками некоторых услуг и работ составляет от 40 до 90 % всего их объема в России);

2) функции индивидуальной и семейной торговли (перепродажа товаров по более высоким ценам, продажа накопленного имущества, торговля импортными товарами);

¹ Производственные и непроизводственные функции см.: Финансы / Под ред. Г.Б. Поляка. – М., 2007. – С. 498-499.

3) непроизводственные предпринимательские функции (сдача в аренду и в наем жилплощади, дач, земли, автомобилей, гаражей и т.д., осуществление операций с ценными бумагами и с вкладами в банках, кредитных и страховых операций);

4) функции индивидуального и семейного потребления (конечное потребление продуктов питания, одежды и обуви, бытовой техники и мебели, бытовых, туристических услуг и иных товаров, работ и услуг; доля домашних хозяйств в конечном потреблении составляет в России 70 % всего его объема).

Выполнение названных функций домашними хозяйствами невозможно без финансового и имущественного обеспечения. Финансы домашних хозяйств представляют собой совокупность денежных отношений, возникающих в процессе формирования и использования финансовых ресурсов и доходов хозяйств, относящихся к домашним, для целей финансового обеспечения их индивидуальной производственной, торговой и непроизводственной деятельности, личного и семейного потребления, для погашения обязательств перед бюджетной системой.

Домашние хозяйства вступают в разнообразные финансовые отношения, которые можно объединить в следующие группы:

1) отношения между домашними хозяйствами и рыночными контрагентами (другими домашними хозяйствами и организациями) в процессе осуществления производственной и коммерческой деятельности, возникающие по поводу закупок сырья, материалов и товаров, с одной стороны, продажи произведенной продукции (товаров, работ, услуг) и перепродажи товаров, с другой стороны;

2) отношения между домашними хозяйствами и наемными работниками, возникающие по поводу оплаты труда и других выплат;

3) отношения между домашними хозяйствами как арендодателями и арендаторами (квартиросъемщиками и т.п.), возникающие по поводу получения арендной и иной платы за пользование имуществом, а также между домашними хозяйствами как арендаторами и арендодателями – по поводу уплаты арендной и иной платы за пользование имуществом;

4) отношения между домохозяйствами и организациями розничной торговли, сферы услуг (работ) и другими домашними хозяйствами, возникающие по поводу оплаты товаров и услуг (работ) для личного и семейного потребления;

5) отношения между домашними хозяйствами и бюджетной системой, возникающие по поводу уплаты налогов, других обязательных платежей в бюджетную систему, с одной стороны, получения социальных трансфертов (пенсий, пособий, стипендий, денежных льгот, субсидий) из бюджетной системы, с другой стороны;

6) отношения между членами домашних хозяйств, возникающими по поводу распределения общих доходов (семейного дохода);

7) отношения между домашними хозяйствами и профессиональными участниками рынка ценных бумаг, возникающими по поводу купли-продажи ценных бумаг и получения дивидендов и процентов по ним;

8) отношения между домашними хозяйствами и кредитными организациями, возникающими по поводу совершения операций по депозитным счетам, начисления и получения по ним процентов, оплаты банковских услуг, получения банковских и потребительских кредитов и их погашения с уплатой процентов;

9) отношения между домашними хозяйствами и профессиональными участниками страхового рынка, возникающими по поводу уплаты страховых взносов по договорам страхования жизни и здоровья, страхования недвижимого имущества, автотранспорта и т.д., а также получения страховых возмещений при наступлении страховых случаев;

10) отношения между домашними хозяйствами и организациями рынка жилья, жилищно-коммунального хозяйства, строительными фирмами и жилищными кооперативами, возникающие по поводу уплаты услуг риэлторов, жилищно-коммунальных услуг, строительных жилищных работ, а также получения жилищно-коммунальных и ипотечных субсидий и льгот; отношения с организациями связи, телефонными компаниями и т.д. – по поводу оплаты этих услуг;

11) отношения между членами домашних хозяйств и дарителями, юридическими и нотариальными службами и т.д.;

12) прочие денежные отношения с организациями производственной и социальной сферы.

Финансовые ресурсы домашних хозяйств традиционно делятся на собственные и привлеченные. Собственные финансовые ресурсы домашних хозяйств – доходы рыночных предприятий домашних хозяйств в форме выручки от продажи произведенных ими товаров, работ и услуг, доходы от коммерческой и непроизводственной предпринимательской деятельности, доходы членов домашних хозяйств, являющихся наемными работниками, в виде заработной платы и других трудовых выплат, доходы, получаемые членами домашних хозяйств в форме социальных трансфертов (пенсий, пособий, стипендий и т.д.), прочие доходы (средства, получаемые в порядке наследования, дарения и др.). Привлеченные домашними хозяйствами финансовые ресурсы включают в себя банковские и потребительские кредиты (заемные средства), средства бюджетов бюджетной системы в виде социальных субсидий и денежных льгот отдельным категориям граждан, в том числе жилищно-коммунальных и

ипотечных, материнского капитала при рождении второго и последующего ребенка.

Использование финансовых ресурсов домашних хозяйств осуществляется по направлениям их функциональной деятельности – на финансирование производственной, торговой и непроизводственной деятельности, на личное и семейное потребление, а также на погашение обязательств перед бюджетной системой, кредитными и страховыми организациями, на сбережения и накопления. Заемные средства привлекаются домашними хозяйствами только при недостатке собственных финансовых ресурсов. Наиболее популярной формой привлечения заемных средств для осуществления крупных покупок (как правило, товаров длительного пользования) является потребительский кредит (в России сейчас наблюдается настоящий «бум» потребительского кредитования). Широкое распространение имеет ипотечное кредитование под покупку или строительство жилья, чему способствует, в частности, социальная ипотека, предполагающая выделение кредитов молодым семьям под более низкий процент или компенсацию части сумм начисленных процентов за счет средств бюджетов. Тем не менее, основными источниками финансирования жизнедеятельности домашних хозяйств являются текущие собственные доходы, сбережения и накопления.

В Системе национальных счетов выделяются следующие доходы домашних хозяйств:

1) смешанные доходы нанимателей (доходы домашних хозяйств индивидуальных предпринимателей с наемными работниками);¹

2) смешанные доходы работающих на себя (доходы домашних хозяйств самозанятых индивидуальных предпринимателей без наемных работников);

3) доходы по труду наемных работников (доходы домашних хозяйств наемных работников);

4) доходы от собственности (имущества, финансовых активов, земельных участков) и трансферты (доходы домашних хозяйств получателей доходов от собственности и текущих трансфертов).

Названные доходы образуют совокупный доход домашних хозяйств, который делится по источникам образования на две группы: первичные и вторичные доходы. К первичным относятся доходы от производственной деятельности и от собственности (финансовых и непроизводственных активов), а к вторичным – текущие трансферты. Состав совокупного дохода домашних хозяйств представлен схематично на рис. 4.3.

¹ Смешанными называются доходы, которые содержат в себе и вознаграждения за труд (оплату труда), и доход владельца (предпринимателя) и их невозможно разделить.

Использование совокупного дохода домашних хозяйств осуществляется по следующим функциональным направлениям:

1) промежуточное производственное потребление товаров (за исключением средств труда), работ и услуг, расходы которые составляют затраты на производство и продажу (покупку и перепродажу) домашними хозяйствами товаров, работ, услуг;

2) конечное потребление (приобретение потребительских товаров, работ и услуг для непосредственного удовлетворения потребностей людей);

3) обязательные платежи и взносы (налоговые, страховые, процентные, коммунальные и т.д.);

4) приобретение недвижимости и средств труда;

5) приобретение финансовых активов (иностранной валюты, ценных бумаг, банковские вклады и т.д.).



Рис. 4.3. Состав совокупного дохода домашних

хозяйств¹

¹ См.: Национальное счетоводство / Под ред. Г.Д. Кулагиной. – М., 1997. – С.310.

Использование доходов домашних хозяйств принимает форму расходов и сбережений.

Формирование и использование финансовых ресурсов осуществляется в результате приведения в действие уже известных общих и специальных финансовых инструментов и механизмов.

Финансовое обеспечение деятельности домашних хозяйств связано с их имущественным обеспечением, без которого домашние хозяйства не могут полноценно функционировать как хозяйствующие субъекты и осуществлять жизнедеятельность как физические лица. К такому имущественному обеспечению относятся: недвижимое имущество (земельный участок, квартира, дом и т.д.); средства труда (капитальные активы в виде транспортных средств и оборудования, продуктивного и рабочего скота и т.д.); финансовые активы (денежные средства, ценные бумаги и т.д.); иное имущество (товары длительного пользования).

Финансы домашних хозяйств организуются преимущественно на принципах самокупаемости и самофинансирования, финансовой заинтересованности и ответственности, хотя реализация этих принципов имеет свои особенности. Домашние хозяйства должны покрывать все свои текущие и капитальные расходы за счет собственных доходов, сбережений или заемных средств. Однако, во-первых, ряд домашних хозяйств или их членов относятся к категории социально защищаемых (пенсионеры, инвалиды, молодые семьи, семьи военнослужащих, беременные женщины и др.). Их финансовое положение и жилищные условия во многом зависят от государственной поддержки. Объем и структура доходов и расходов таких домашних хозяйств определяется государственной политикой социальной защиты населения, поддержки военнослужащих и молодых семей в решении жилищной проблемы, стимулирования рождаемости и т.д. Во-вторых, из доходов домашних хозяйств, занимающихся предпринимательской деятельностью, сложно выделить прибыль. Поэтому организация финансов домашних хозяйств ориентирована не на рентабельность, а доходность, достаточную для покрытия затрат на ведение этой деятельности и создание достойных условий жизни членов домохозяйства.

Важное значение для укрепления финансов домашних хозяйств имеет государственная социальная политика и политика стимулирования развития малого бизнеса. Реализация действенных мер государственного (муниципального) финансового регулирования сектора домашних хозяйств позволит повысить роль последних в производстве социально и экономически значимой продукции (товаров, работ, услуг), в развитии

рыночной конкуренции, повышении уровня занятости в экономике и формировании среднего класса в обществе.

4.7. Доходы и расходы домашних хозяйств

Особенностью доходов домашних хозяйств, учитываемых в Системе национальных счетов (СНС) в качестве таковых, является включение в их состав, кроме денежных выплат, доходов в натуральной форме, составляющих порой значительную часть общих семейных доходов (стоимость продукции питания из личного подсобного хозяйства, натуральных льгот, лекарственной помощи и т.д.). Таким образом, совокупный доход домашних хозяйств формируется преимущественно из доходов от производственной деятельности, включая совместительство и самозанятость. В свою очередь, названные доходы принимают денежную и натуральную формы.

Денежные доходы домашних хозяйств группируются следующим образом:

- 1) доходы от предпринимательской деятельности или смешанные доходы (в среднем за последние три года их доля в общих денежных доходах составила около 12 %);
- 2) оплата труда (около 65 %);
- 3) полученные социальные трансферты или выплаты (около 13 %);
- 4) доходы от собственности (более 8 %);
- 5) прочие доходы (более 2 %).

Оплата труда составляет наиболее крупный элемент системы доходов домашних хозяйств и представляет собой денежные средства, получаемые членами домашних хозяйств за выполненную ими работу по найму в той или иной форме денежных выплат.

Если владелец индивидуального предприятия или члены одного и того же домашнего хозяйства производят неоплачиваемые отдельно трудовые затраты, которые сложно разделить на заработную плату и прибыль владельца предприятия, то такой доход называется смешанным или предпринимательским, т.е. доходом, полученным домашним хозяйством от предпринимательской производственной деятельности. В СНС смешанный доход определяется как добавленная стоимость минус оплата труда наемных работников и налоги на производство плюс полученные субсидии.

Доходы от собственности – это средства, получаемые домашними хозяйствами от сдачи в аренду движимого и недвижимого имущества (кроме земли), а также в виде процентов по банковским депозитам и ценным бумагам, дивидендов по акциям, изъятий из

предпринимательского дохода, дохода от земли (платы за пользование землей), дохода от страховых полисов, доходов от нематериальных активов (патентов, изобретений, авторских прав) и др.

Социальные выплаты домашним хозяйствам принято называть также полученными социальными трансфертами (в СНС – текущими трансфертами). Конкретными видами социальных выплат являются пенсии, стипендии, социальные пособия, страховые возмещения, дотации на оплату жилищно-коммунальных услуг, дотации на погашение части процентов по социальным ипотечным кредитам, иные поступления из бюджетов и внебюджетных фондов. К данной группе доходов приравниваются также так называемые полученные международные трансферты домашним хозяйствам – денежные переводы эмигрантов или рабочих, постоянно проживающих за границей, иных иностранных физических и юридических лиц.

Доходы от предпринимательской деятельности (смешанные доходы), оплата труда и доходы от собственности являются первичными доходами домашних хозяйств, а доходы в виде социальных и других трансфертов – их вторичными доходами (средствами, поступающими в результате перераспределения первичных доходов других экономических субъектов). Первичные и вторичные доходы составляют совокупный доход домашних хозяйств. Исключение из совокупного дохода налоговых выплат и других обязательных платежей образует располагаемый совокупный доход домашних хозяйств, то есть доход, которым фактически располагают домашние хозяйства для осуществления расходов.

В составе располагаемого дохода более 80 % приходится на оплату труда и примерно 16 % на смешанные доходы и доходы от собственности. Низкий, по сравнению со странами с развитой рыночной экономикой, удельный вес последних групп доходов домашних хозяйств в России обусловлен недостаточным уровнем развития малого бизнеса и финансового рынка, значительно более низкой долей среднего класса в общей численности населения. Снижает общий объем располагаемого совокупного дохода российских домашних хозяйств отрицательное сальдо текущих трансфертов (разница между трансфертами полученными и трансфертами уплаченными домашними хозяйствами). Во многих развитых странах это сальдо имеет положительный результат. Использование располагаемого дохода домашних хозяйств предполагает направление его средств на расходы на конечное потребление и сбережения. При этом чистое сбережение определяется как разница между валовым сбережением и потреблением (амортизацией) основного капитала (активов).

Разнообразны и специфичны совокупные расходы домашних хозяйств. Также как и доходы, совокупные расходы домашних хозяйств могут осуществляться в денежной и натуральной формах. Позитивной для экономики России является тенденция сокращения натуральных расходов (до 5 % к совокупным расходам), что свидетельствует о развитии рыночных отношений.

По функциональному признаку денежные расходы домашних хозяйств включают в себя:

1) покупку товаров (кроме недвижимого имущества), работ и услуг (в общем объеме эти расходы составляют около 70 %), в том числе:

- расходы на промежуточное потребление;
- расходы на конечное потребление;

2) обязательные и иные платежи и взносы (около 10 %);

3) приобретение недвижимости и другие расходы на накопление основного капитала (около 4 %);

4) валовые сбережения (более 16 %).

К обязательным и иным платежам и взносам относятся установленные законодательством налоги с физических лиц и индивидуальных предпринимателей, обязательные и добровольные взносы в Пенсионный фонд РФ и негосударственные пенсионные фонды, платежи по жилищно-коммунальным услугам, уплата процентов за кредит, уплата страховых взносов по добровольному и обязательному страхованию имущества, транспортных средств, жизни, здоровья и другие платежи.

Сбережениями домашних хозяйств являются помещение денежных средств в сберегательные вклады в банках, конвертация денежных средств в иностранную валюту и ее хранение, приобретение ценных бумаг (акций и облигаций), иные вложения в финансовые активы.

Большое значение имеют расходы на приобретение недвижимости и другое валовое накопление основного капитала (жилых домов, квартир, земельных участков, дач, драгоценностей, произведений искусства, оборудования, транспортных средств и т.д.). В связи с реализацией национального проекта «Доступное жилье» и социальной ипотечной программы, включая льготные ипотечное кредитование определенных категорий граждан, доля расходов домашних хозяйств на улучшение жилищных условий. Вложения в финансовые активы, строительство, приобретение и капитальный ремонт недвижимого имущества, приобретение земельных участков, продуктивного скота, транспортных средств, оборудования можно квалифицировать как инвестиционные расходы домашних хозяйств.

Наибольший удельный вес в расходах у российских домашних хозяйств занимает покупка товаров, работ и услуг, которая связана с промежуточным и конечным потреблением.

К промежуточному потреблению домашних хозяйств относятся:

- покупка товаров (инструментов, инвентаря, семян, строительных материалов, товаров для перепродажи и т.д.) и другие расходы на производственные нужды;
- оплата ветеринарных услуг, связанных с обслуживанием домашнего скота, услуг по страхованию скота и хозяйственных построек;
- расходы на текущий ремонт домов и квартир, другого недвижимого и движимого имущества, на установку сигнализации;
- плата за аренду хозяйственных помещений, машин, оборудования и инвентаря, используемых в производственных целях;
- прочие расходы на производственные цели, связанные с покупкой товаров, оплатой работ и услуг.

Таким образом, к расходам на промежуточное потребление товаров и услуг относятся все покупки и платежи, направленные на обеспечение производственной деятельности домашних хозяйств. Промежуточное потребление домашних хозяйств составляет не более 3 % всех расходов на покупку ими товаров и услуг. То есть, подавляющая доля этих расходов приходится на конечное потребление.

Фактическое конечное потребление домашних хозяйств состоит из потребительских товаров и услуг, приобретаемых домашними хозяйствами за счет их расходов или через социальные трансферты в натуральной форме. Стоимость фактического конечного потребления включает в себя сумму трех компонентов: стоимость расходов домашних хозяйств на потребительские товары и услуги; стоимость расходов государственного сектора на индивидуальные потребительские товары и услуги, предоставляемые домашним хозяйствам на бесплатной основе в качестве натуральных социальных трансфертов; стоимость расходов некоммерческих организаций на индивидуальные товары и услуги, предоставляемые домашним хозяйствам на бесплатной основе в качестве натуральных социальных трансфертов.

Денежные расходы домашних хозяйств на конечное потребление состоят из расходов на приобретение материальных благ и услуг для непосредственного удовлетворения потребностей членов домашних хозяйств. Эти расходы производятся за счет индивидуального (домохозяйственного) бюджета и состоят из расходов на:

- покупки потребительских товаров (кроме домов, квартир и т.п.) в торговых организациях всех организационно-правовых форм;
- покупки потребительских товаров на рынке;

- покупки продуктов, произведенных домашними хозяйствами для конечного потребления;

- оплату услуг, связанных с удовлетворением личных потребностей членов домохозяйств (туристических, культурных, медицинских, бытовых и многих других).

Денежные расходы на покупку товаров и услуг составляют основную сумму общей стоимости фактического конечного потребления домашних хозяйств. Доля этих расходов в общих расходах на конечное потребление российских домохозяйств приближается к 85 % и ожидается, что она и дальше будет увеличиваться по мере роста денежных доходов населения (заработной платы, а также пенсий, пособий и других денежных социальных трансфертов).

Разница между денежными доходами и расходами домашних хозяйств дает представление о финансовом результате деятельности домохозяйств. Положительный финансовый результат (превышение денежных доходов над расходами) может принимать форму сбережений (в том числе в виде прироста денег на руках населения) либо направляться на дополнительное потребление товаров и услуг членов домашнего хозяйства. Отрицательный финансовый результат деятельности домашних хозяйств может повлечь за собой уменьшение сбережений, сокращение массы денег на руках населения и части расходов на промежуточное и конечное потребление.

По отдельным видам деятельности домашних хозяйств финансовый результат определяется в следующем порядке¹.

В личных подсобных хозяйствах финансовый результат можно рассчитать как разницу между доходами от производства и продажи продукции и расходами на ее производство и реализацию. В качестве расходов принимаются: затраты на семена и иной посадочный материал, удобрение и корм скоту и птице; транспортные расходы; стоимость инвентаря, инструментов и приспособлений; амортизация оборудования, техники (если ведется учет амортизационных отчислений); сумма налогов на имущество, транспортные средства, землю и других налогов с физических лиц; плата за аренду земли; расходы на хранение готовой продукции; прочие расходы, связанные с извлечением доходов от личного подсобного хозяйства.

При индивидуальной трудовой и производственной предпринимательской деятельности финансовый результат определяется в виде разницы между доходами от производства и реализации продукции и издержками производства и обращения. К последним относятся: стоимость сырья и материалов; оплата труда наемных работников (при

¹ См.: Финансы / Под ред. Г.Б. Поляка. – М., 2007. – С. 506

использовании труда наемных работников) с начислениями на социальные нужды; стоимость потребленных инструментов и других средств труда; налоги на производство (налоги на продукты и налоги, относимые на издержки производства); расходы на содержание оборудования и производственных помещений; арендные платежи; расходы на хранение и транспортировку сырья и готовой продукции; расходы по продаже готовой продукции; другие расходы.

При осуществлении индивидуальной торговой деятельности домашними хозяйствами финансовый результат определяется как разница между торговой выручкой и издержками обращения. Расходами по продаже товаров являются: стоимость приобретенных для перепродажи товаров; установленные налоги при осуществлении торговой деятельности (в зависимости от организационно-правовой формы индивидуала и режима налогообложения); лицензионные и арендные платежи; таможенные пошлины и сборы (при продаже импортных товаров); расходы на закупку и транспортировку подлежащих перепродаже товаров; плата за торговое место; другие расходы, связанные с закупкой и продажей товаров.

Важнейшими финансовыми проблемами функционирования домашних хозяйств в современной России являются: недостаточный уровень развития индивидуального малого бизнеса, что не позволяет сформировать полноценный по масштабам и качеству средний класс, и отсутствие эффективной системы государственной поддержки действительно нуждающейся в ней части домашних хозяйств. Несмотря на наметившийся в последние годы рост доходов населения (средней заработной платы, пенсий, пособий и т.д.), в стране насчитывается, по данным официальной статистики за 2007 г., 26 млн. чел., живущих за чертой бедности (по сравнению с 2000 г. их число сократилось в 2,4 раза). Однако, в российском законодательстве до сих пор не определены конкретные параметры отнесения физических лиц (домашних хозяйств) к категории бедных и среднего класса. Например, в Западной Европе бедным считается человек (домашнее хозяйство), доходы которого (доходы на одного члена семьи) составляют менее 60 % среднегодового дохода в стране. Согласно этому подходу численность бедного населения в России увеличивается до 56 млн. чел. (около 40 % всего населения страны). Видимо, на решение проблемы бедности и поддержки индивидуального малого бизнеса должна быть направлена государственная социальная финансовая политика, в том числе политика адресной и значимой социальной помощи нуждающимся домохозяйствам и индивидуальным предпринимателям в форме социальных трансфертов, другой бюджетной и налоговой поддержки.

4.8. Финансовый рынок и его элементы

Финансовый рынок представляет собой рынок финансовых ресурсов. Он отличается от обычного товарного рынка тем, что объектом купли-продажи выступают денежные средства и другие финансовые инструменты, то есть финансовые ресурсы. Финансовый рынок призван аккумулировать (привлекать) временно свободные денежные средства одних субъектов экономики и предоставлять их на платной основе нуждающимся в финансовых ресурсах другим субъектам (организациям, домашним хозяйствам, органам публичной власти). Владелец денежных средств инвестирует их в инструменты финансового рынка или передает их во временное пользование для хранения, управления, сбережения или страхования организациям финансового рынка за определенную плату, которые, в свою очередь, предоставляют эти средства за более высокую плату другим юридическим и физическим лицам. Плата за финансовые ресурсы выступает их ценой в форме процентов, дивидендов, купонного дохода и др. Разница между ценой размещения и ценой привлечения финансовых ресурсов составляет доход (в том числе прибыль) организаций финансового рынка (финансовых организаций).

Субъектами финансового рынка выступают, прежде всего, его профессиональные участники и их контрагенты (клиенты, вкладчики, заемщики, инвесторы, страхователи, застрахованные лица и т.д.). Профессиональные участники финансового рынка – это финансовые организации, осуществляющие деятельность по аккумуляции и размещению финансовых ресурсов на финансовом рынке, преимущественно в качестве финансовых посредников. К субъектам финансового рынка можно отнести также органы государственной власти и управления, осуществляющие правовое обеспечение, надзор и контроль деятельности его профессиональных участников.

Рассмотрение понятийного аппарата финансового рынка требует также определения таких понятий, как финансовая услуга, финансовая организация, рынок финансовых услуг и некоторых других, а также классификационной структуры финансового рынка.

Согласно российскому законодательству, финансовой услугой является деятельность, связанная с привлечением и использованием денежных средств юридических и физических лиц, включая осуществление банковских операций и сделок, предоставление страховых услуг и услуг на рынке ценных бумаг, заключение договоров финансовой аренды и договоров по доверительному управлению денежными средствами и ценными бумагами, другие услуги финансового характера.

Финансовой организацией является юридическое лицо, осуществляющее на основании лицензии банковские операции и сделки или предоставляющие услуги на рынке ценных бумаг, услуги по страхованию и иные услуги финансового характера, а также негосударственный пенсионный фонд, его управляющая компания, управляющая компания паевого инвестиционного фонда, лизинговая компания, кредитный потребительский союз и иная организация, осуществляющая операции и сделки на рынке финансовых услуг. Рынок финансовых услуг представляет собой сферу деятельности финансовой организации на территории России, определяемую исходя из места предоставления финансовой услуги потребителям.¹

Финансовый рынок как единое целое имеет свою структуру, то есть составляющие ее элементы – частные финансовые рынки, которые можно классифицировать по ряду признаков.²

По срокам размещения средств в составе финансового рынка выделяется: рынок денег и рынок капиталов. На первом средства размещаются на срок до одного года; второй – это рынок долгосрочных финансовых вложений.

По объекту или форме движения денежных ресурсов финансовый рынок делится на:

- рынок кредитных ресурсов (кредитный рынок);
- рынок ценных бумаг (фондовый рынок);
- валютный рынок;
- рынок лизинговых услуг (лизинговый рынок);
- рынок факторинговых услуг (факторинговый рынок);
- рынок страховых услуг (страховой рынок).

Несмотря на такое разнообразие частных финансовых рынков, по критерию наличия их самостоятельных профессиональных участников можно выделить следующие финансовые рынки:

- 1) кредитный рынок (обычно включает в себя также валютные, лизинговые и факторинговые операции, осуществляемые коммерческими банками);
- 2) фондовый рынок;
- 3) страховой рынок.

По месту нахождения финансовые рынки делятся на: внутренние и мировые. Внутренние финансовые рынки ориентированы на финансовые ресурсы национальной экономики. Мировые финансовые рынки

¹ Закон РФ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» от 23 июня 1999 г., № 117-ФЗ (с дополнениями и изменениями).

² См.: Финансы / Под ред. Г.Б. Поляка. – М., 2007 – С. 430 – 436, нашими дополнениями и изменениями.

функционируют за счет финансовых ресурсов экономических субъектов различных стран.

Покупка-продажа финансовых ресурсов может осуществляться либо непосредственно (самостоятельно) их первоначальным владельцем получателю без посредников, либо через финансовых посредников, к которым относятся: кредитные организации, профессиональные участники рынка ценных бумаг, страховые организации, лизинговые и факторинговые организации. Уровень развития финансовых посредников является одной из важных характеристик развитости финансового рынка в стране.

По степени развитости финансового рынка в целом и отдельных его элементов различают развитые и развивающиеся финансовые рынки. Развитые финансовые рынки характеризуются следующими признаками: стабильностью (незначительностью колебания курсов, процентных ставок и т.д., что не исключает кратковременных кризисных явлений); качественным и полноценным правовым обеспечением деятельности субъектов на финансовом рынке; развитой и отлаженной системой информационного обеспечения субъектов финансового рынка; высокой ликвидностью и надежностью большинства инструментов финансового рынка; развитостью системы и высокой надежностью финансовых посредников; масштабностью финансовых сделок и операций, совершаемых на рынке; наличием развитой рыночной инфраструктуры (системы гарантирования, страхования и защиты прав инвесторов, системы рейтинговых агентств и кредитных бюро, контроля и аудита, биржевой торговли и коммуникаций). Развивающиеся финансовые рынки либо вообще не имеют характеристик, присущих развитым рынкам, либо они не достигли необходимого уровня. Кроме того, развивающимся рынкам присущи: более высокие финансовые, политические и иные нерыночные риски; отсутствие четкой отлаженной системы их страхования; низкая эффективность рынка (большие сроки прохождения финансовых ресурсов от момента их первичного до конечного размещения; большая разница между ценами покупки и продажи, продажи и покупки финансовых ресурсов); жесткость мер государственного надзора и регулирования; трудности доступа на финансовые рынки нерезидентов данной страны; зависимость от развитых финансовых рынков.

К категории развивающихся финансовых рынков относится, в частности, и финансовый рынок России. Как и другие развивающиеся финансовые рынки, он характеризуется пока еще низкой конкурентоспособностью, результатом чего является широко распространенная практика кредитования крупнейших отечественных компаний за рубежом, высокая зависимость российского фондового и

валютного рынков от развитых финансовых рынков. К примеру, на начало 2008 г. зарубежный долг ведущих российских компаний, в том числе банков, составил 146 млрд. долл. США, что более чем в два раза превышает государственный долг Российской Федерации (наиболее крупными заемщиками выступают Газпром, Роснефть, Сбербанк России и другие крупные банки, Лукойл, Русал и др.). Заимствования осуществляются как в форме банковских кредитов, так и облигационных займов. Кроме того, российские компании активно привлекают средства зарубежных инвесторов на мировом финансовом рынке путем выпуска и размещения своих акций.

Основной особенностью российского финансового рынка являются высокие темпы его развития, опережающие по многим показателям развивающиеся финансовые рынки других стран. Тем не менее, его функционирование до сих пор сопряжено с рядом проблем:¹

1. Недостаток ресурсной базы (временно свободных финансовых ресурсов в экономике, вовлеченных в финансовый рынок). Так, в 2005 г. коэффициент монетизации экономики (отношение денежного агрегата M_2 к ВВП) составлял чуть более 30 %, при общепринятом минимальном его значении 50-60 %. Наиболее острой формой проявления дефицита ресурсной базы финансового рынка является кризис ликвидности, который периодически испытывает мировой рынок. В России одним из путей решения этой проблемы могло бы стать инвестирование в национальную экономику избыточно накопленной части средств государственных финансовых резервов и фондов, которая под видом борьбы с инфляцией инвестируется в экономики (финансовые рынки) развитых зарубежных стран.

2. Инертность населения как субъекта финансового рынка. В рыночно развитых странах домашние хозяйства являются активным участником фондового, кредитного и страхового рынков, чего нельзя сказать о населении России. Причин тому много, в том числе недоверие к частным финансовым организациям. Однако, в последние годы в связи с реализацией государством ряда социальных программ и укреплением рубля существенно повысилась активность российских домашних хозяйств на кредитном и фондовом рынках (наблюдается рост депозитных вкладов, ипотечных кредитов и операций с ценными бумагами со стороны населения).

3. Низкий уровень диверсификации наиболее активных операций на рынке по финансовым инструментам, территориям страны и финансовым посредникам. Например, на фондовом рынке котируются и доминируют акции не более десяти компаний (в основном так называемые «голубые

¹ См.: Финансы / Под ред. Г.Б. Поляка. – М., 2007. – С. 439 – 440.

фишки»), на которые приходится более 90 % торгов, подавляющая часть финансовых ресурсов концентрируется в столице, в структуре финансовых посредников и инвесторов преобладают олигополии и т.п.

4. Отсутствие крупных, по сравнению с развитыми рынками, финансовых посредников, имеющих конкурентоспособную капитальную базу и способных брать на себя крупные финансовые риски и эффективно управлять ими.

5. Несовершенство ценообразования на финансовом рынке, в том числе с позиций справедливости для клиентов и непрозрачности (нередко закрытости) информации.

6. Высокая степень рисков, вытекающая из комплекса перечисленных выше проблем и некоторых других причин.

Важная роль в функционировании финансового рынка, как развитого, так и развивающегося, принадлежит системе его государственного регулирования. Она отличается по типам и видам рынков, но в последние годы происходит существенное сближение государственного регулирования финансовых рынков развитых и развивающихся стран. Нередко система регулирования фондового, кредитного и страхового рынков включает в себя совокупность специально созданных для этого государственных структур и негосударственных (подконтрольных правительству либо общественных) организаций. В большинстве стран, включая развивающиеся, созданы и функционируют системы страхования (гарантирования) депозитных вкладов населения (в США оно охватывает также и вклады юридических лиц). Страхование вкладов может быть обязательным (США, Канада, Великобритания и др.) и добровольным (Франция, Италия, Германия и др.). В Японии принята смешанная форма страхования вкладов, при которой создается страховая компания со смешанным государственно-частным капиталом. Наиболее полноценным является обязательное страхование вкладов населения (юридических лиц), которое предполагает в общих чертах законодательное установление: перечня банков, вклады в которые подлежат страхованию, условий проведения страхования, его субъектов и объектов, механизма определения страховых взносов и страховых выплат. Страховым случаем является отзыв лицензии или банкротство банка; страховые выплаты вкладчикам ограничены по размерам.

Обязательная форма страхования вкладов населения действует сейчас и в России. Управление системой страхования депозитов осуществляет Федеральное агентство (государственная корпорация) по страхованию вкладов. Страховой фонд формируется за счет бюджетных средств и взносов коммерческих банков, получивших право на участие в системе страхования вкладов. Предельная сумма страховых возмещений несколько

раз пересматривалась в сторону увеличения и сейчас она составляет 700 тыс. руб. для вкладов одного физического лица в одном банке.

Государственное и иное регулирование российского финансового рынка осуществляет ряд специализированных структур и организаций.

Государственное регулирование кредитного рынка, на котором функционируют коммерческие банки и другие кредитные организации, осуществляет Банк России (Центральный банк Российской Федерации). Банк России как орган банковского надзора обязан:

- устанавливать правила осуществления расчетов и проведения банковских операций;
- лицензировать кредитные организации, осуществлять приостановку или аннулирование указанных лицензий;
- участвовать в управлении системой страхования депозитов населения через Совет директоров государственной корпорации по страхованию вкладов;
- регулировать и контролировать деятельность кредитных организаций;
- осуществлять валютное регулирование и контроль.

Определенную роль в регулировании ресурсной базы кредитного рынка играет Федеральное агентство по страхованию вкладов (см. выше).

Рынок ценных бумаг, обслуживаемый преимущественно профессиональными его участниками, регулируется Федеральной службой по финансовым рынкам (ФСФР). К функциям ФСФР как органа государственного финансового надзора относятся:

- определение основных направлений развития рынка ценных бумаг;
- разработка и утверждение единых требований к осуществлению профессиональной деятельности с ценными бумагами;
- установление обязательных требований к операциям с ценными бумагами, норм допуска к публичному размещению, обращению, котировке и листингу ценных бумаг, а также требований и норм расчетно-депозитарной деятельности;
- лицензирование различных видов профессиональной деятельности на фондовом рынке, приостановка или аннулирование этих лицензий;
- лицензирование негосударственных пенсионных фондов и компаний, управляющих паевыми инвестиционными фондами.

Государственное регулирование страхового рынка осуществляет Федеральная служба страхового надзора. Последняя выполняет следующие надзорные функции:

- разрабатывает нормативные акты и методические материалы в области страхования и страхового дела;
- проводит надзор за финансовым состоянием страховщиков;

- лицензирует страховые организации, отзывает и аннулирует указанные лицензии.

Регулирующие функции в России выполняют не только государственные, но и негосударственные структуры и организации – объединения (союзы, ассоциации) профессиональных участников финансового рынка, хотя их роль пока еще не столь значима, как в странах с развитыми финансовыми рынками. Такие союзы и ассоциации представляют собой добровольные некоммерческие объединения профессиональных участников в различных сегментах финансового рынка, которые функционируют на саморегулирующей (для участников данного объединения) основе, но в рамках действующего законодательства. В банковской сфере наиболее известными являются Ассоциация региональных банков «Россия» и Ассоциация российских банков; на рынке ценных бумаг – Национальная ассоциация участников фондового рынка, Профессиональная ассоциация регистраторов, депозитариев, Национальная фондовая ассоциация, Ассоциация участников вексельного рынка и др.; в страховом деле – Всероссийский союз страховщиков, в который в качестве его ассоциированных членов входят, в частности, Российский союз автостраховщиков, Межрегиональный союз медицинских страховщиков и Союз страховщиков ответственности. Создание подобного рода объединений профессиональных участников финансового рынка (финансовых организаций) осуществляется только при получении согласия Федеральной антимонопольной службы.

Стратегическими направлениями развития российского финансового рынка, позволяющие приблизить его к развитому состоянию, являются: повышение доверия инвесторов к финансовым институтам и организациям, снижение уровня финансовых рисков, совершенствование ценообразования и другие. Реализация этих приоритетов может быть обеспечена путем решения следующих задач:

- стабильное и долговременное развитие экономики на инновационной базе;

- совершенствование системы защиты прав вкладчиков, застрахованных лиц и инвесторов, в том числе за счет расширения и создания системы обязательного и добровольного страхования вкладов юридических лиц, накоплений в негосударственных пенсионных фондах, вкладов населения в паевых инвестиционных и иных фондах;

- укрепление доверия к банковской, страховой и иной негосударственной системе услуг финансового характера;

- создание привлекательных стимулов привлечения сбережений населения, в том числе на основе совершенствования ценообразования и реализации принципа его справедливости;

- превращение системы «Бюро кредитных историй» в эффективный механизм развития финансового рынка;
- повышение объективности ценообразования на финансовом рынке с учетом интересов всех его субъектов, сокращение необоснованных разрывов между ценой продажи и ценой покупки финансовых ресурсов для их конечных потребителей;
- своевременное выявление фактов недобросовестной конкуренции на финансовом рынке, создание эффективной системы противодействия ей;
- поэтапное расширение возможностей допуска на российский финансовый рынок иностранных финансовых организаций.

4.9. Особенности кредитного рынка и финансовых ресурсов кредитных организаций

Кредитный рынок опосредует кредитные отношения – денежные отношения, возникающие между кредитором и заемщиком в процессе функционирования ссудного капитала, движения денежных средств на возвратной и платной основе. По-другому, кредитный рынок обслуживает формирование и использование финансовых ресурсов в кредитной форме или кредитных ресурсов. На кредитном рынке формируется цена последних под влиянием спроса и предложения ссудного капитала, других экономических факторов и регулирующих действий со стороны центрального банка страны (иных органов банковского надзора).

Особенности кредитного рынка обусловлены спецификой самого кредита как объекта кредитных отношений. Сущность кредита многогранна. В первую очередь, она непосредственно связана со ссудным капиталом или ссуженной ценностью. Кредитор предоставляет заемщику денежные средства в ссуду, то есть во временное пользование и на определенных условиях. Кредитор и заемщик выступают здесь в качестве субъектов кредитных отношений.

Для кредитора ссужаемая им ценность (ссужаемые денежные средства) выступает в форме ссудного капитала, так как она приносит его владельцу или финансовому посреднику (банку) доход, приращение ценности в виде ссудного процента (процента за кредит), уплачиваемого заемщиком. Капитальную форму принимают и средства, размещенные на депозитных и иных счетах в банках, поскольку за их использование в качестве источника кредитных ресурсов банки выплачивают владельцам средств депозитный процент. Ставки процента за кредит и депозитного процента составляют рыночные цены кредитных ресурсов. С этих позиций кредит представляет собой форму движения ссудного капитала или ссуженной ценности.

Для заемщика кредит представляет собой заемные средства, привлеченные за плату финансовые ресурсы, временно замещающие его собственные доходы при их недостатке в силу несовпадения по времени моментов осуществления текущих расходов и поступления доходов, временных финансовых затруднений, превышение потребности в денежных средствах для осуществления инвестиционных расходов над имеющимися в наличии источниками доходов и других причин. С этих позиций кредит выступает формой долгового обязательства заемщика перед кредитором.

В ст. 819 Гражданского кодекса РФ (ГК РФ) под кредитом понимается «предоставление денежных средств заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором, с обязательством заемщика возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты за нее». Законодательство РФ различает также понятия кредита, займа и ссуды. Под займом подразумевается сделка, в результате которой займодавец передает в собственность заемщику деньги и другие вещи, а заемщик обязуется возвратить займодавцу такую же сумму денег (сумму займа) или равное количество других полученных им вещей такого же рода и качества (ГК РФ, ст. 809). В определенных случаях займ может быть беспроцентным. Ссудой считается сделка безвозмездного пользования, согласно которой одна сторона передает другой стороне вещь с обязательством вернуть ту же вещь в том же состоянии, в каком она была получена (ст. 689 ГК РФ). Однако в экономической теории понятия «ссуда» и «кредит» рассматриваются обычно как родственные, подразумевая под ними передачу денежных средств или материальных ценностей на условиях возвратности и платности (ссуды бывают иногда беспроцентные).

Источниками кредитных ресурсов выступают временно свободные денежные средства субъектов экономики: коммерческих и некоммерческих организаций, домашних хозяйств и органов публичной власти. Такие временно свободные денежные средства хранятся на расчетных, текущих, валютных, депозитных и иных счетах в кредитных организациях. В свою очередь, кредитная организация представляет собой юридическое лицо, осуществляющее банковские, в том числе кредитные, операции с целью извлечения прибыли на основе лицензии центрального банка страны.

Большинство экономистов наделяет кредит (кредитование) следующими принципами: возвратности, срочности, обеспеченности, платности. Эти принципы отражают специфику движения финансовых ресурсов в кредитной форме. Возвратность кредита предполагает обратное движение ссуженной ценности от заемщика к кредитору. Срочность

кредита неразрывно связана с его возвратностью, так как означает предоставление и возврат кредита в строго определенные сроки. Принцип обеспеченности кредита предполагает его предоставление под определенное обеспечение, гарантии возвратности выполнения заемщиком взятых на себя долговых обязательств. Различают первичное и вторичное обеспечение кредита. Первичным обеспечением выступают денежные потоки заемщика, достаточные для возврата взятых в долг сумм и уплаты процентов. Видами вторичного обеспечения возврата кредита с процентами могут быть залог, поручительство, заклад, гарантия, страхование и т.д. Принцип платности означает, что предоставление кредита осуществляется за плату, которой являются ссудный процент (основная форма платности) и иные платежи, связанные с обслуживанием кредита. Иногда названные принципы кредита дополняют принципом целевого назначения, хотя нередко кредиты выдаются без прямой привязки к конкретной цели.

Все перечисленные принципы кредитования (предоставления кредита) находят отражение в кредитном договоре (соглашении), заключаемом между кредитной организацией и заемщиком. В этом состоит практическая значимость принципов кредита.

Таким образом, кредит как частная финансовая категория опосредует совокупность денежных отношений, возникающих в процессе движения (аккумуляции и размещения) финансовых ресурсов в кредитной форме (кредитных ресурсов), образования на этой основе процентных доходов кредитных организаций, временного замещения собственных доходов заемщиков и возврата кредиторам в определенные сроки заимствованных средств с процентами.

Сущность кредита проявляется в его функциях, к которым можно отнести: 1) аккумуляцию временно свободных финансовых ресурсов экономики; 2) размещение временно свободных финансовых ресурсов экономики; 3) замещения собственных финансовых ресурсов (доходов) заемщиков. В функции аккумуляции финансовых ресурсов происходит формирование источников кредитных ресурсов путем концентрации временно свободных денежных средств субъектов экономики кредитными организациями на открываемых ими этим субъектам различных счетов. Выполнение функции размещения временно свободных финансовых ресурсов осуществляется путем предоставления кредитными организациями кредитов нуждающимся в заемных средствах субъектам экономики, влияя тем самым на структуру экономики, на накопление и потребление, на инвестиционную активность. Больше всего в кредитах нуждаются, а банки активнее кредитуют наиболее динамично развивающиеся сектора, отрасли, организации и кредитоспособные

домашние хозяйства. Функция замещения собственных финансовых ресурсов (доходов) заемщиков вытекает из второй функции кредита и выражается также в экономии издержек обращения и замещении наличных денег в экономике кредитными деньгами, ускорении оборачиваемости оборотных средств и финансовых ресурсов, повышении рентабельности капитала в результате действия эффекта финансового рычага и стимулировании экономии затрат.

Функции кредита одновременно являются функциями кредитного рынка. Кроме того, кредитный рынок выполняет: ценовую функцию (обеспечивает процесс формирования рыночных цен кредитных ресурсов в виде процентов по депозитам и по кредитам); функцию обеспечения рентабельности ссудного капитала (связана с получением прибыли по кредитным операциям); регулирующую функцию (предполагает определение правил и условий поведения участников на рынке, принятие мер по регулированию спроса и предложения кредитных ресурсов путем обязательного резервирования, установления учетной ставки процента и т.д.); информационную функцию (призвана обеспечить участников информацией о состоянии рынка).

Кредитный рынок организуется, функционирует и развивается в рамках действующей кредитной системы. В свою очередь, в основе кредитной системы лежат кредитные отношения, возникающие в процессе функционирования кредитного рынка. Таким образом, кредитная система представляет собой основанную на кредитных отношениях, принципах кредитования и функциях кредитного рынка совокупность форм и видов кредита, методов кредитования, регулирующих инструментов и норм, а также кредитных организаций и органов кредитного надзора.

Кредит принимает различные формы и виды. В этой связи выделяют коммерческий, банковский, потребительский, государственный и международный кредит.

При коммерческом кредитовании и кредиторами, и заемщиками выступают предприниматели (организации и индивидуальные предприниматели). Коммерческий кредит имеет свои особенности: предоставляется преимущественно не в денежной, а в товарной форме; не требует специального лицензирования; ссудный процент носит скрытые, неявные формы, а экономический интерес кредитора может выражаться не столько в процентном доходе, сколько в увеличении объема продаж своей продукции. По видовому составу выделяют следующие разновидности коммерческого кредита: вексельный кредит, лизинг, факторинг, открытый счет, форфейтинг, консигнация.

Банковский кредит является основной формой кредитования организаций и домашних хозяйств. Кредитором здесь выступают банк или

иная кредитная организация, имеющая право (получившая лицензию) на занятие кредитной деятельностью. Банковский кредит предоставляется исключительно в денежной форме. Важной особенностью этого кредита является то, что банк совершает кредитные сделки преимущественно не за счет собственных средств, а за счет средств, привлеченных им в качестве депозитов. С одной стороны, банк принимает на себя обязательства возратить средства вкладчикам, включая начисленные проценты, по истечении срока действия депозитных договоров или обеспечить сохранность средств клиентов на их расчетных и подобных счетах (с начислением небольших процентов); с другой стороны, банк принимает обязательства заемщиков на возврат ими сумм полученных кредитов с начисленным банком процентами. То есть, при банковском кредитовании происходит встречное движение обязательств в рамках одного банка.

Банковский кредит классифицируется по ряду признаков:

1) в зависимости от сроков кредитования выделяют краткосрочный (на срок до 1 года), среднесрочный (сроком до 5 лет), долгосрочный (на срок более 5 лет) кредит; сейчас в России долгосрочным считается кредит, выдаваемый на срок более 1 года, а в развитых странах иногда практикуется так называемый онкольный кредит – краткосрочный кредит без точной даты истечения срока кредитного договора, но который должен быть возвращен по первому требованию банка;

2) по характеру участия в воспроизводственном процессе банковские кредиты делятся на текущие, инвестиционные и межбанковские; текущий кредит предоставляется на покрытие временных разрывов в кругообороте ресурсов заемщика и на другие текущие хозяйственные нужды, инвестиционный кредит – на цели развития производства и модернизации оборудования, на приобретение или создание недвижимого имущества; межбанковский кредит – кредитование центральным банком страны коммерческих банков на поддержание их ликвидности;

3) по целевому признаку кредиты могут быть целевые и нецелевые; по целевым кредитам конкретная цель указывается в кредитном договоре, нецелевые кредиты обычно выдаются на короткий срок (до 3 месяцев) и называются еще несвязанными или партнерскими кредитами;

4) в зависимости от характера обеспечения возврата банковских кредитов следует различать обеспеченные и необеспеченные кредиты; обеспечением могут выступать: имущество и имущественные права, гарантии и поручительства третьей стороны; необеспеченные кредиты называются еще бланковыми и выдаются заемщикам, имеющим высокую репутацию, или аффилированным с банками лицам;

5) в зависимости от порядка предоставления банковские кредиты делятся на кредиты, выдаваемые с простого ссудного счета (разовые,

однократные кредиты), и кредиты, выдаваемые в порядке открытия кредитных линий (многократные кредиты), не требующие дополнительного документального оформления для получения заемщиком очередной ссуды или транша; в порядке открытия кредитных линий предоставляется так называемые возобновляемый, револьверный и контокорректный кредиты.

Потребительский кредит предоставляется населению как в денежной, так и в товарной форме на цели приобретения потребительских товаров, как правило, длительного пользования, и имущества. Его предоставляют либо кредитные организации (в деньгах), либо торговые организации (в товарной форме) с оформлением ссуды через банк. Разновидностями потребительского кредита являются: краткосрочный кредит на неотложные нужды; револьверный кредит (на основе постоянно возобновляемой кредитной линии, открываемой заемщику), в том числе кредиты по чековому счету, по контокорректному счету, по пластиковой карте; образовательный кредит; ипотечный кредит (последние два вида потребительских кредитов являются долгосрочными).

Последней формой кредита является международный кредит. Часть международного кредита имеет прямое отношение к разновидностям государственного кредита. В международном кредитовании одной из сторон сделки выступает нерезидент. В зависимости от содержания и целей кредитных сделок международные кредиты делятся на следующие их виды: межправительственные политические кредиты, межгосударственные коммерческие кредиты, международные корпоративные кредиты.

Характерными чертами международных кредитов первой группы являются следующие: заемщиком выступает правительство страны (министерство финансов, центральный банк), а кредитором – правительство (министерство финансов, центральный банк другой страны или международные финансовые организации (МВФ, МБРР и др.)); предоставление кредита обычно сопровождается определенными политическими и экономическими условиями, приносящими выгоду стране-кредитору. Межгосударственные коммерческие кредиты отражают сделки, при которых заемщиком выступает правительство одной страны, а кредитором – негосударственная организация другой страны (банки, крупные корпорации, финансовые компании и объединения кредиторов). Наконец, международные корпоративные кредиты представляют собой ссудные сделки, в которых участвуют банки, производственные и финансовые организации и объединения. Государство принимает участие в процессе такого кредитования в роли субъекта регулирования экспортно-импортных операций, создавая специализированные внешнеторговые

банки, которые занимаются кредитованием иностранных компаний, осуществляющих закупки товаров в стране-кредиторе, и отечественных организаций – экспортеров. Широкое распространение получили международные межбанковские кредиты. В современной российской практике наиболее активными внешними заемщиками являются Сбербанк России, Внешторгбанк, Роснефть, Газпром и другие крупные компании топливно-энергетического комплекса, суммарные внешние заимствования которых более чем в два раза превышает внешний долг Российской Федерации.

Элементом кредитной системы являются методы кредитования. К таковым относятся кредитование по остатку, кредитование по обороту, индивидуальное срочное кредитование по простым ссудным счетам, кредитование в порядке открытия кредитных линий и др.

Еще одним элементом кредитной системы выступает банковская система. Она представляет собой совокупность банков и других кредитных организаций, осуществляющих кредитную и иную банковскую деятельность на основе специальных лицензий. Банковская система обслуживает основную массу оборота ресурсов кредитного рынка. Банк – это кредитная организация, которая является финансовым посредником, имеет исключительное право согласно действующему законодательству осуществлять в совокупности следующие банковские операции: привлечение во вклады денежных средств юридических и физических лиц; размещение этих средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности и срочности; открытие и ведение банковских счетов клиентов. Если кредитная организация не выполняет хотя бы одну из названных операций, то она относится к категории небанковской (иной) кредитной организации.

Кредитные организации могут объединяться в кредитные союзы и ассоциации, банковские группы и холдинги. Они создаются для защиты интересов участников, координации их деятельности, концентрации капитала и проведения единой банковской и кредитной политики в рамках объединения.

Особой место среди кредитных организаций занимает центральный (эмиссионный) банк страны, который называют еще «Банк банков». Он является основным денежно-кредитным координирующим и регулирующим центром, органом банковского надзора. Центральный банк обладает монопольным правом эмиссии и организации обращения наличных денег в стране, разрабатывает и реализует денежно-кредитную политику, осуществляет банковское регулирование и надзор деятельности коммерческих банков, валютное регулирование и контроль, организует

систему расчетов в экономике, осуществляет финансовое обслуживание органов публичной власти, проводит анализ денежно-кредитной системы.

Российская банковская система включает в себя Центральный банк РФ (Банк России), кредитные организации, филиалы и представительства иностранных банков. Основным звеном этой системы выступают коммерческие банки, на которые приходится подавляющая часть банковских операций, в том числе кредитных. Небанковские кредитные организации действуют на основании лицензии Банка России. К ним относятся специализированные инвестиционные, ипотечные, клиринговые банки, кредитные союзы и общества взаимного кредитования. Согласно законодательству, кредитные союзы и общества взаимного кредитования могут функционировать и без лицензии Банка России. Если это происходит, то названные кредитные организации будут считаться уже не небанковскими организациями, а специальными финансово-кредитными учреждениями (институтами). К числу последних могут быть отнесены также расчетные и клиринговые дома или палаты и другие подобные им финансово-кредитные структуры.

Кредитный рынок, обслуживающий двусторонний процесс формирования и использования кредитных ресурсов, структурно включает в себя два вида рынков: рынок депозитов и рынок кредитов.

Рынок депозитов обеспечивает формирование источников кредитных ресурсов на основе привлечения кредитными организациями временно свободных средств юридических и физических лиц, определяет и регулирует спрос и предложение, цену и объемы источников кредитных ресурсов. Основными инструментами депозитного рынка являются виды депозитов, депозитный портфель, учетная ставка процента (ставка рефинансирования), проценты по депозитным вкладам и нормы страхования банковских вкладов. Совокупность видов депозитов, учитывая разнообразие условий размещения средств во вклады юридических и физических лиц, составляет депозитный портфель кредитной организации. В состав рынка депозитов включается также средства клиентов, необходимые им для обеспечения своей текущей деятельности, принимаемые банками на хранение по договору банковского счета (средства на расчетных, текущих, чековых счетах, счетах до востребования и др.). Привлеченные кредитными организациями средства клиентов используются для кредитования организаций и домашних хозяйств.

Рынок кредитов обслуживает процесс использования ссудного капитала в форме кредитных ресурсов, т.е. размещения кредитными организациями временно свободных средств субъектов экономики в конкретные виды кредитных вложений, или процесс предоставления и

возврата кредитов в различных их формах и видах. На рынке кредитов формируется под влиянием спроса и предложения на ссудный капитал (заемные средства) цена кредитных ресурсов по конкретным видам кредитов с учетом регулирующих мер и действий надзорных органов. Основными инструментами рынка кредитов являются их формы и виды, кредитный портфель, учетная ставка процента (ставка рефинансирования), рыночные ставки процента за кредит и нормы обязательного резервирования и страхования кредитов. Совокупность различных видов кредитов кредитного учреждения составляет его кредитный портфель, который вместе с депозитным портфелем определяет конкурентную позицию кредитной организации на кредитном рынке.

Важной функцией кредитного рынка является ценообразование кредитных ресурсов. Цена кредита выражается в ставке ссудного процента. Как уже отмечалось, она формируется под влиянием спроса и предложения кредитных ресурсов. Однако, существуют определенные факторы, влияющие на уровень рыночных ставок ссудного процента. К таким факторам относятся следующие:

- степень деловой активности в экономике (чем выше производственная, иная хозяйственная и инвестиционная активность, тем выше спрос на заемные средства и величина процента);

- уровень инфляции (при прочих равных условиях рост инфляции вызывает рост ставок ссудного процента);

- характер проводимой государством денежно-кредитной политики (при политике денежно-кредитной экспансии увеличивается масса свободных денежных средств, и они дешевеют; при политике денежно-кредитной рестрикции наблюдается обратная зависимость);

- величина ставок ссудного процента, устанавливаемых центральным банком страны (их рост влечет за собой, как правило, рост рыночных ставок процента, и наоборот);

- уровень риска совершаемой кредитной сделки (чем выше риск, тем выше ставка процента, и наоборот);

- степень открытости национального кредитного рынка и конвертируемости национальной валюты (открытые рынки и конвертируемая валюта стимулирует приток иностранного капитала и удешевление кредитных ресурсов);

- величина и срок кредитной и депозитной сделки (чем они больше, тем выше ставки ссудного процента);

- уровень конкуренции на кредитном рынке (зависимость величины ссудного процента от этого фактора обратная).

Ставки ссудного процента принимают две формы: ставок банковского процента и небанковских ставок. К банковским ставкам относятся: ставки,

устанавливаемые центральным банком; ставки межбанковского рынка; ставки, устанавливаемые кредитными организациями. Небанковские ставки характеризуют плату за проведение кредитных операций, не связанных непосредственно с банковской деятельностью (по сделкам с долговыми ценными бумагами, по сделкам коммерческого кредитования и др.).

Различают фиксированные и плавающие, простые и сложные ставки процента. В отличие от фиксированных, плавающие ставки процента могут изменяться во время срока действия договора. Сложная ставка ссудного процента, в отличие от простой ставки, предусматривает капитализацию полученного процента в течение срока действия договора.

Для выполнения своих функций центральные банки устанавливают ставки рефинансирования. Это – процентная ставка, по которой центральный банк страны предоставляет кредиты коммерческим банкам и другим кредитным организациям. Размер ставки рефинансирования выступает инструментом проводимой центральным банком денежно-кредитной политики. Размер ставки рефинансирования является ориентиром для коммерческих банков при установлении ими процентных ставок по депозитам и кредитам. Снижение ставки рефинансирования вызывает удешевление депозитов и кредитов, а ее повышение – удорожание кредитных ресурсов. Через изменение ставки рефинансирования можно косвенно влиять на уровень инфляции и валютный курс национальной валюты.

Кроме ставки рефинансирования центральный банк страны устанавливает учетную ставку – ставку операций по учету (переучету) им векселей коммерческих банков. Ее размер обычно близок к величине ставки рефинансирования. В мировой банковской практике используются также другие, подобные учетной, ставки, устанавливаемые центральным банком: ставки по долгосрочным и среднесрочным казначейским обязательствам, ставка по казначейским векселям, ломбардная ставка (последняя используется и в России для кредитования коммерческих банков под залог государственных ценных бумаг).

Ставки межбанковского рынка отражают прогнозную оценку краткосрочных и долгосрочных перспектив развития экономики через рынок межбанковских кредитов. Основными видами межбанковских процентных ставок являются:

- 1) ставка ЛИБОР, которая характеризует предложение депозитов на межбанковском рынке (продажу денежных ресурсов стандартными лотами); по-другому, ЛИБОР – это средняя ставка по предлагаемым межбанковским кредитам в ряде валют (долларах, иенах, фунтах

стерлингов, евро, швейцарских франках и других), рассчитываемая Британской банковской ассоциацией;

2) ставка ЛИБИД, которая показывает средний уровень процентной ставки при покупке межбанковских кредитов.

Многие страны рассчитывают собственные, аналогичные ЛИБОР и ЛИБИД, процентные ставки. На московском рынке определяются ставки МИБОР и МИБИД. Для оценки состояния кредитного рынка в России, его активности и ликвидности рассчитываются ставки МИАКР (Банком России) и ИНСТАР (Межбанковским финансовым домом).

Ставки по клиентским операциям, устанавливаемые кредитными организациями, делятся на депозитные ставки и кредитные ставки. Депозитная ставка характеризует величину ссудного процента по операциям привлечения ресурсов банками. Кредитная ставка отражает размер платы за пользование кредитом, взимаемой кредитной организацией с заемщика.

Величина депозитных ставок, складывающаяся на национальном кредитном рынке (рынке депозитов), зависит от определенных условий и ограничений: уровня деловой и кредитной активности в экономике; уровня банковской конкуренции; средней доходности операций на финансовом рынке; положения и репутации банка на рынке; объемов и сроков размещения средств в депозиты; размера ставок рефинансирования центрального банка; уровня инфляции и инфляционных ожиданий; состояния мирового и региональных кредитных рынков; уровня конвертируемости национальной валюты.

Рыночный уровень кредитных ставок также зависит от ряда условий и ограничений: степени развитости рынка долговых ценных бумаг; степени открытости национального рынка и его интегрированности в мировой кредитный рынок; величины средней депозитной ставки; уровня кредитных рисков; целей и сроков кредитования; величины и характера обеспечения кредита; уровня конвертируемости национальной валюты.

Кредитный рынок характеризуется банковскими рисками, в составе которых выделяется процентный риск. Последний представляет собой риск уменьшения или полной потери прибыли кредитной организации в результате изменения депозитных и кредитных процентных ставок. Поэтому процентным риском необходимо управлять, используя апробированные в мировой практике методы страхования и предотвращения потерь прибыли от колебания цен на кредитные ресурсы.

Отношения купли-продажи денежных ресурсов на кредитном рынке обслуживаются кредитными организациями, которые осуществляют депозитные, кредитные и иные банковские операции и функционируют на принципах коммерческого расчета. Поэтому финансам кредитных

организаций присущи как общие для коммерческих организаций черты, так и принципиальные особенности, связанные со спецификой самого кредитного рынка и деятельности этих организаций на рынке.

В связи с вышеизложенным финансовую деятельность кредитных организаций можно условно разделить на две большие группы:

1) Деятельность общекommerческого характера, связанная с формированием и использованием собственных финансовых ресурсов кредитной организации (образование капитала, приобретение за деньги товарно-материальных ценностей, основных средств и иного имущества, начисление и использование амортизации, получение доходов от прочей деятельности, долевое участие в других предприятиях, списание денежных средств со своих счетов, уплата налогов и других платежей и т.п.);

2) Специфическая кредитно-банковская деятельность, осуществляемая на основании лицензий и устава кредитной организации преимущественно за счет привлеченных ей финансовых ресурсов субъектов экономики (расчетно-кассовые, депозитные, ссудные, эмиссионные, валютные, учетные и другие операции). Кредитные организации привлекают и размещают денежные средства юридических и физических лиц, открывают и ведут расчетные, валютные, ссудные, текущие и иные счета последних, осуществляют расчеты по поручению клиентов и их кассовое обслуживание, проводят валютные операции, операции с ценными бумагами и золотом, осуществляют доверительное управление средствами клиентов, выдают гарантии и поручительства за третьих лиц, осуществляют факторинговые, форфейтинговые и лизинговые операции, а также другие разрешенные законодательством операции на финансовом рынке. Банки обслуживают также и сферу бюджетных отношений: открывают и обслуживают текущие счета органам публичной власти, исполняющим бюджеты всех уровней, и коммерческим организациям, получающим средства из бюджета. Названные операции кредитных организаций осуществляются ими как на платной, так и на бесплатной основе, в соответствии с условиями заключенных договоров и стандартными тарифами на банковские услуги.

Таким образом, финансы кредитных организаций структурно включают в себя две группы денежных отношений, связанных, с одной стороны, с их деятельностью как обычных коммерческих организаций, а, с другой стороны, с их деятельностью на кредитном рынке и по обслуживанию оборота денежных средств в экономике как финансовых посредников. На платной основе предоставляются кредиты, осуществляется расчетно-кассовое обслуживание клиентов, управление средствами и ценными бумагами юридических и физических лиц, оказываются другие банковские услуги. Одновременно, банки в процессе

своей деятельности выполняют функции регулирования денежного обращения, осуществляя эмиссионные операции, обслуживая наличный и безналичный денежный оборот, осуществляя расчеты в экономике и обеспечивая сохранность средств клиентов.

Финансы кредитных организаций опосредуют (обслуживают) совокупность денежных отношений, возникающих в процессе привлечения и размещения финансовых ресурсов субъектов экономики на кредитном рынке, осуществления расчетно-кассовых и иных банковских операций, образования и использования на этой основе доходов самих кредитных организаций в результате приведения в действие общих и специальных финансовых (кредитно-банковских) инструментов и механизмов.

Финансы кредитных организаций имеют ряд существенных особенностей, отличающих их от финансов других коммерческих организаций. Во-первых, кредитные организации осуществляют свою деятельность в основном за счет средств, привлекаемых со стороны (юридических и физических лиц, органов публичной власти), то есть в общей массе финансовых ресурсов кредитных организаций преобладают привлеченные средства. Собственные финансовые ресурсы и доходы кредитных организаций образуются преимущественно в процессе осуществления операций со средствами своих клиентов. Во-вторых, финансы кредитных организаций отличаются высоким уровнем правовой регламентации со стороны государства (надзорных органов в лице центрального банка). Регулированию подлежат как операции, осуществляемые кредитными организациями, так и в определенной части процессы формирования и использования их собственных финансовых ресурсов через устанавливаемые надзорными органами нормы, регламентирующие размер капитала, порядок формирования резервов, уровни финансовой устойчивости, платежеспособности и ликвидности кредитных организаций. В-третьих, высокорисковый характер деятельности банков обуславливает не только необходимость, но и обязанность создания финансовых резервов. Поскольку в банках хранятся денежные средства организаций, домашних хозяйств и органов публичной власти, то есть большая часть финансовых ресурсов экономики страны, постольку кризис банковской системы может привести к национальной катастрофе (экономической и социальной). Поэтому в России для обеспечения устойчивости кредитных организаций и банковской системы в целом коммерческие банки обязаны формировать резервный фонд, резерв на возможные потери по ссудам, резерв под обесценение ценных бумаг, а также перечислять по нормативам в Банк России часть своих средств в фонд обязательного резервирования (для урегулирования кредитные ресурсы банковской системы) и в фонд обязательного

страхования вкладов населения (только для банков, включенных в систему страхования вкладов).

Учитывая, что банковская система Российской Федерации является двухуровневой, выделяют в качестве относительно самостоятельных групп финансовых отношений финансы Банка России и финансы коммерческих банков (последние составляют основную массу кредитных организаций).

Особенностью Банка России является органичное сочетание в одном лице кредитной организации и органа государственного денежного и банковского регулирования и надзора. Банк России, с одной стороны, имеет право осуществлять банковские операции, а с другой стороны, призван обеспечивать устойчивость денежной системы и стабильность кредитно-банковской системы страны путем денежно-кредитного и банковского регулирования. Все это обуславливает специфику финансов Банка России.

Деятельность Банка России регламентируется специальным Федеральным законом «О центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ. В соответствии с этим законом, а также Гражданским кодексом РФ Банк России является независимым органом государственного управления, не преследует цель извлечения прибыли, а предпринимательскую деятельность осуществляет в порядке реализации основных задач, ради которых он создан. В этом плане Банк России можно отнести к разновидности некоммерческой организации, но с индивидуальной спецификой, что определяет особенности организации его финансов.

Уставный капитал Банка России сформирован первоначально за счет средств федерального бюджета. Тем не менее, он остается финансово самостоятельной и независимой кредитной организацией и органом государственного финансового регулирования, что необходимо для проведения единой денежно-кредитной политики. Это означает, что Банк России полностью покрывает свои расходы за счет собственных доходов, не отвечает по обязательствам государства и не имеет права кредитовать органы публичной власти.

Финансовую деятельность Банка России как органа управления и кредитной организации также можно условно разделить на две группы операций:

1) деятельность, связанная с функциями государственного управления денежно-кредитной системой страны, в том числе: эмиссия наличных денег; организация наличного денежного оборота и безналичных расчетов; установление правил осуществления банковских операций, экономических нормативов по капиталу, финансовым резервам, устойчивости, платежеспособности и ликвидности кредитных организаций; установление

ставки рефинансирования; управление золотовалютными резервами; лицензирование деятельности кредитных организаций, приостановление и отзыв лицензий; надзор за деятельностью кредитных организаций;

2) деятельность, связанная с выполнением банковских функций и операций на фондовом рынке, в том числе: депозитные операции, предоставление кредитов, проведение расчетных и кассовых операций, осуществление операций с иностранной валютой, купля-продажа государственных ценных бумаг и др.

Лицензирование и банковские операции Банк России осуществляет за плату по установленным тарифам. Поступления этих платежей, а также доходы от операций на рынке ценных бумаг и от долевого участия в российских и иностранных кредитных организациях составляют сумму общего дохода Банка России.

По результатам деятельности за отчетный период Банк России может получить положительный финансовый результат – прибыль. Она определяется в виде разницы между суммой общего дохода и суммарными расходами на осуществление государственных управленческих функций, проведение банковских операций и других сделок, уплату налогов и текущие хозяйственные нужды. Банк России уплачивает все установленные законодательством налоги в части отдельных банковских операций и доходов по ним, но операции по денежно-кредитному регулированию не подлежат налогообложению. По результатам деятельности за год часть фактически полученной прибыли (по нормативу), оставшейся после уплаты налогов, должна перечисляться в федеральный бюджет. Остаток прибыли по решению Совета директоров Банка России направляется на пополнение финансовых резервов и на внутрихозяйственные нужды банка, в том числе, на капитальные вложения и материальное стимулирование работников.

Основным звеном банковской системы выступают коммерческие банки. Отсюда – особые требования к устойчивости их финансов. Как кредитные организации, коммерческие банки обслуживают двусторонние потоки денежных средств: привлекают временно свободные финансовые ресурсы субъектов экономики и предоставляют нуждающимся юридическим и физическим лицам кредиты, а также оказывают другие банковские услуги. Кроме того, банки располагают собственными средствами, которые они используют на разнообразные внутрихозяйственные, инвестиционные и иные коммерческие цели.

По источникам формирования финансовые ресурсы коммерческих банков делятся на две группы: 1) привлеченные со стороны денежные средства (кредитные ресурсы); 2) собственные денежные средства (капитал), в том числе уставный капитал, резервы и прибыль.

Коммерческие банки привлекают финансовые (кредитные) ресурсы путем проведения пассивных и активно-пассивных операций (если пассивы превышают активы). Эти средства принимают форму обязательств банков и используются для осуществления банками своих активных операций. В процессе осуществления этих операций оказываются банковские услуги. Банковская услуга представляет собой одну или несколько операций банка, направленных на удовлетворение определенных потребностей клиента в пользу последнего и по его поручению за определенную плату в процессе осуществления банком своей уставной деятельности.

Таким образом, финансовые отношения возникают у коммерческих банков в процессе выполнения ими следующих операций: 1) пассивных (по привлечению финансовых ресурсов); 2) активных (по размещению денежных средств); 3) комиссионных, посреднических и доверительных (по оказанию услуг на комиссионной основе).

Пассивными операциями называются операции по привлечению и формированию финансовых ресурсов, в результате которых происходит увеличение остатков денежных средств на пассивных счетах, отражаемых в пассивной части баланса коммерческого банка. В свою очередь, пассив баланса банка складывается из: 1) долговых обязательств (задолженности по привлеченным и заемным средствам) и 2) капитала (собственных средств). Остаток обязательств банка, а также капитала (после отчислений в фонд обязательного резервирования и расходов на осуществление хозяйственной деятельности за счет собственных средств) составляет ресурсную базу коммерческого банка, предназначенную для дальнейшего размещения средств среди нуждающихся в них юридических и физических лиц с целью получения прибыли. Наиболее значимая часть ресурсной базы банка выступает в форме его кредитных ресурсов.

Обязательства банка можно разделить на три их группы: депозиты, займы и прочие обязательства.

Депозиты представляют собой средства других коммерческих банков, размещенные на депозитных корреспондентских счетах данного банка, средства организаций на расчетных, текущих и валютных счетах, средства домашних хозяйств во вкладах, средства общественных организаций, средства небанковских кредитных организаций, иные средства в депозитах. Депозиты делятся на срочные и до востребования (в последнем случае вкладчик вправе востребовать всю сумму вклада или часть его в любое время). Займы банка – это ссуды, получаемые им от Банка России (центрального банка), а также получаемые от других кредитных организаций. Такие займы в мировой практике получили название межбанковских кредитов. Они могут предоставляться для нормализации

текущей ликвидности банков (краткосрочные кредиты), для внутренних стабилизационных целей и в рамках реализации международных целевых программ (долгосрочные кредиты). Прочие обязательства банка включают в себя средства, поступающие от выпуска и размещения облигаций, а также получаемые от выпуска собственных долговых обязательств и платежных средств банка (деPOSITНЫХ и сберегательных сертификатов, банковских векселей и др.).

В отличие от других организаций, работающих на принципах коммерческого расчета, в составе пассивов коммерческих банков основная часть приходится не на собственные, а на привлеченные и заемные финансовые ресурсы, в том числе: остатки средств на расчетных, текущих и иных счетах (вкладах до востребования) клиентов; срочные депозиты юридических и физических лиц; остатки средств на корреспондентских счетах; межбанковские кредиты и др.

Собственные средства коммерческого банка (капитал) включают в себя: 1) уставный капитал, резервный капитал, нераспределенную в течение года прибыль, нераспределенную прибыль прошлых лет (основная часть капитала); 2) субординированные долговые обязательства, резерв на возможные потери по стандартным ссудам, прочие целевые резервы, другие средства (дополнительный капитал). От величины собственных средств банка зависят многие аспекты его уставной деятельности. К примеру, для получения права на ведение определенных банковских операций, на открытие филиалов и отделений коммерческий банк должен выполнить установленные требования Банка России к размеру капитала (собственных средств); величина собственных финансовых ресурсов учитывается при определении лимитов по инвестициям, ссудным операциям, валютным операциям и т.д.

Одним из источников собственных финансовых ресурсов коммерческих банков выступает акционерный капитал, который образуется путем размещения акций на финансовом рынке. Увеличение собственных средств путем пополнения уставного капитала может оказать положительное влияние на рост прибыли и финансовое состояние банка, так как позволяет ему увеличить размеры кредитов, проводить более либеральную кредитную и активную инвестиционную политику, вкладывать средства в долгосрочные инвестиционные проекты.

Другим важным источником собственных финансовых ресурсов и одновременно финансовым результатом деятельности банков является их прибыль. Особая значимость банковской прибыли заключается также в том, что в ней пересекаются интересы различных групп субъектов экономики: акционеров, клиентов (вкладчиков и заемщиков), государства, кредиторов банков. Прибыль коммерческих банков определяется как

разница между доходами от осуществления операционной банковской и иной деятельности и расходами по ее обеспечению. Доходы банков включают в себя операционные и прочие доходы. Расходы банков делятся на операционные расходы, расходы на управление и прочие расходы.

Операционными доходами являются: проценты, полученные по предоставленным кредитам, платежи за расчетно-кассовое обслуживание клиентов, доходы по операциям с иностранной валютой, ценными бумагами и драгоценными металлами, доходы от проведения форфейтинговых и факторинговых операций и др. К прочим доходам относятся: доходы по акцептным и гарантийным операциям, доходы от осуществления доверительного управления, доходы от сдачи в аренду имущества и реализации имущества третьим лицам, плата за оказание консультационных и посреднических услуг клиентам и др.

Из состава расходов коммерческих банков наиболее специфическими являются операционные расходы. К таким расходам относятся: уплата процентов по вкладам до востребования и срочным вкладам, уплата процентов по долговым обязательствам банка и межбанковским кредитам, оплата услуг банков-корреспондентов, расходы по операциям с ценными бумагами, расходы на проведение форфейтинговых и факторинговых операций и т.п. Кроме того, банки осуществляют расходы на формирование резервов по сомнительным долгам, на возможные потери по ссудам и под обесценивание ценных бумаг, уплату страховых взносов в рамках страхования вкладов физических лиц в банках, а также расходы по уплате страховых взносов, налога на имущество организаций, транспортного налога, земельного налога, государственной пошлины, налога на добавленную стоимость по небанковским операциям (банковские операции освобождены от НДС).

Наиболее значимыми в составе доходов и расходов банков являются процентные доходы и расходы. Поэтому величина прибыли также в большой степени зависит от объема ссужаемых средств и размера процентных ставок, сложившихся на рынке, а также от характера проводимой банком депозитной и кредитной политики.

Прибыль может использоваться банками также в качестве кредитного ресурса (особенно в случаях недостатка ликвидности), но не вся сумма, а только ее нераспределенная часть. Поэтому в пассиве баланса банка в составе собственных средств отражается именно нераспределенная прибыль. Она образуется как остаток балансовой прибыли после уплаты налога на прибыль, отчислений в фонд обязательного резервирования, выплаты дивидендов, осуществление расходов на развитие банка и других его хозяйственных и социальных расходов.

Активные операции коммерческого банка – это операции по размещению и использованию имеющихся в его распоряжении финансовых ресурсов для получения прибыли, поддержания ликвидности и осуществления хозяйственной деятельности. Активные операции банка, связанные с использованием собственных финансовых ресурсов для осуществления хозяйственной деятельности, мало, чем отличаются от активных операций обычных коммерческих организаций. Поэтому рассмотрим активные операции банка как профессионального участника кредитного рынка по размещению кредитных ресурсов.

Такие активные операции коммерческого банка классифицируются по различным признакам: по срочности, по экономическому содержанию и по видам банковских активов.

1. По срочности банковские активные операции делятся на срочные и онкольные. Последние не предполагают установление конкретного срока погашения задолженности заемщиком и банк вправе в любое время потребовать возврата средств.

2. По экономическому содержанию активные операции можно разделить на ссудные, расчетные, кассовые, инвестиционно-фондовые и прочие.

Ссудные операции – это сделки по предоставлению денежных средств юридическим и физическим лицам (заемщикам) на принципах срочности, возвратности и платности. Причины и цели заимствования зависят от вида затребованного лицом кредита, но основной причиной является временный недостаток собственных средств. В основе ссудной операции, как правило, лежит принцип обмена обязательствами (деPOSITных обязательств банка на кредитные обязательства заемщиков). Особой разновидностью ссудных операций банка являются также учетно-ссудные (учетные) операции, предполагающие покупку (учет) векселей или принятие векселей в залог.

Расчетные операции заключаются в списании или зачислении банком денежных средств клиентов по их поручению с целью осуществления расчетов по товарным и нетоварным операциям. Расчетные операции банка связаны с системой безналичных расчетов в экономике, регламентируемой Банком России. Для осуществления расчетов клиенты открывают в коммерческом банке расчетные, текущие, валютные, транзитные или иные разрешенные законодательством счета, через которые банк осуществляет зачисление или списание средств. Главным условием проведения расчетов является наличие необходимого остатка средств на счете клиента. За осуществление расчетных операций и открытие счетов банк взимает с клиентов установленную, как правило, самим банком плату, дифференцированную по видам проведенных операций, объемам списанных средств и другим критериям.

Кассовые операции банков связаны с приемом, выдачей и перерасчетом денежной наличности. Прием и выдача наличных денег юридических и физических лиц производятся банком на основании соответственно приходных и расходных кассовых ордеров. Кассовые операции могут осуществляться и между банками в порядке оказания друг другу финансовой помощи. Для обеспечения своевременности выдачи наличных денег банкам устанавливается сумма минимального допустимого остатка наличности в операционной кассе на конец дня, ниже которой не должен опускаться фактический остаток наличных денег в кассе.

Инвестиционно-фондовые операции банка связаны с вложением средств в различные инструменты рынка ценных бумаг, а также с долевым участием в других организациях и с размещением срочных депозитов в других финансово-кредитных организациях. Эти операции отличаются от других активных операций банка, в частности ссудных, тем, что они осуществляются по инициативе самого банка (а не по поручению клиентов) и за счет его собственных средств. Инвестиционная деятельность банка на финансовом рынке осуществляется на основе инвестиционной политики, предполагающей формирование оптимальных объема и структуры соответствующих активов с учетом величины и соотношения степени риска и доходности, а также других параметров.

3. Различают следующие основные виды банковских активов: кредитные активы, вложения в ценные бумаги, лизинг, факторинг, прочие активы.

1) Кредитные активы составляют наиболее значимую часть банковских активов и являются продуктом кредитных (ссудных) операций банка. При формировании кредитного портфеля банка важны не только видовое разнообразие и структура кредитных активов, но и их распределение по степени риска, соотношению рискованности и доходности. В этой связи кредиты (также как и другие банковские активы) по уровню риска делятся на пять категорий, в соответствии с которыми дифференцируются нормативы отчислений в резерв на возможные потери по ссудам. От уровня риска, при прочих равных условиях, зависит и доходность кредитных активов: чем выше риск невозврата ссуды, тем выше процентные ставки.

2) В результате проведения банком инвестиционно-фондовых операций создается такой банковский актив, как вложения в ценные бумаги. При условии эффективной организации этой работы данный актив может приносить банку существенные доходы. В зависимости от вида ценных бумаг операции с ними можно разделить на учетные, инвестиционные и операции РЕПО.

Как уже отмечалось ранее, учетные операции – это сделки по покупке (учету) банком векселей других организаций. Дисконтные векселя покупаются по цене ниже номинала (разница между номиналом и ценой покупки составляет доход банка), а процентные векселя могут покупаться по цене даже выше номинала (доход банка составит разница между суммой выплаты по векселю, включающей номинал и накопленный процентный доход, и ценой покупки). Учет векселей предполагает совершение векселедержателем индоссамента в пользу банка, после которого последний становится новым векселедержателем. С этого момента банк может держать вексель с целью извлечения дохода, продать или учесть вексель в Банке России либо использовать его в качестве залога.

Вложения в эмиссионные ценные бумаги с целью извлечения дохода в виде процентов, дивидендов и прибыли от перепродажи представляют собой банковский актив, создаваемый в процессе осуществления инвестиционных операций. Совокупность таких вложений образует инвестиционный портфель банка, который характеризуется видами вложений, сроками размещения ресурсов, способами получения дохода, степенью риска и другими параметрами. Инвестиционный портфель формируется на основе инвестиционной политики банка. Традиционно выделяют консервативную, умеренную и агрессивную инвестиционную политику, которые различаются ориентацией на определенный уровень ликвидности, риска и доходности.

Операция РЕПО представляют собой срочную сделку купли-продажи ценных бумаг с совершением позднее обратной сделки купли-продажи этих ценных бумаг. Сначала заключается сделка купли-продажи ценных бумаг определенного вида и объема на условиях исполнения ее в день заключения сделки. Через некоторое время заключается новая сделка на тот же вид и объем ценных бумаг между теми же участниками, но уже на условиях исполнения ее в день заключения новой сделки. При этом участники операции меняются ролями покупателя-продавца. Продавец ценных бумаг получает возможность привлечь денежные средства для поддержания ликвидности, а покупатель – эффективно разместить денежные средства. Однако, вследствие колебания рыночных цен у обоих участников операции РЕПО возникают риски, которые необходимо учитывать при выборе актива (объекта сделки) и формировании резерва под обесценение ценных бумаг.

Операции РЕПО могут быть срочными и до востребования. Участниками таких сделок являются банки и юридические лица, но эти операции могут быть и межбанковскими. Операции РЕПО, проводимые между коммерческими банками и Банком России, рассматриваются в

качестве одного из механизмов государственной денежно-кредитной политики.

3) Лизинг представляет собой, с одной стороны, форму долгосрочной аренды активной части основных средств (машин, оборудования, транспортных средств), производственных комплексов и сооружений с возможностью выкупа лизингополучателем объекта лизинга у лизингодателя по истечении срока договора, а с другой стороны, – форму небанковского кредита. Банки участвуют в лизинговых операциях двояким образом. Во-первых, они кредитуют лизинговые сделки при отсутствии или недостатке средств у лизингодателя для приобретения им объекта договора лизинга. Во-вторых, коммерческие банки сами выступают в роли лизингодателей, приобретают объекты лизинга у третьих лиц (организаций-производителей, торговых организаций, собственников) по заказу лизингополучателей и предоставляют за плату эти объекты в долгосрочную аренду с правом последующего выкупа. В этом случае объект лизинга становится банковским активом, приносящим доход в виде лизинговой платы. Сумма последней устанавливается по согласованию сторон в договоре лизинга.

4) Факторинг представляет собой разновидность финансовой услуги, предполагающей приобретение права на взыскание долгов с должников до наступления срока их оплаты по договору. Проще говоря, факторинг – это операция по скупке долгов. Суть этой сделки сводится к следующему. Банк, выступающий в роли фактор-организации, выплачивает продавцу-держателю долга сумму в размере 70 – 90 % причитающегося платежа, а оставшаяся его часть, за вычетом дохода банка, перечисляется после оплаты должником своих обязательств. Факторинговые операции близки к кредитным операциям, но отличаются от традиционного банковского кредитования. Это проявляется не только в особенностях движения ссуженной стоимости, но и в урезанной форме кредитной сделки, когда банк кредитует клиента лишь до момента возврата долга и содействует в получении этого долга.

5) К прочим операциями, в процессе осуществления которых создаются разнообразные банковские активы, можно отнести операции с иностранной валютой и драгоценными металлами, операции по долевым участию в капитале других организаций и т.д.

Комиссионные операции коммерческого банка (операции, осуществляемые на комиссионной основе) представляют собой банковские сделки, осуществляемые по поручению, от имени и за счет средств клиентов. От этих сделок банки получают доход в виде комиссионного вознаграждения. Комиссионные операции относятся к категории активно-пассивных. Поэтому их осуществление требует определенных расходов,

которые банки осуществляют за счет средств клиентов и собственных финансовых ресурсов. Комиссионные расходы закладываются вместе с прибылью в сумму комиссионного дохода.

В состав комиссионных операций банка включаются следующие сделки: гарантийные, трастовые и депозитарные операции, комиссионные операции с ценными бумагами в пользу клиента, прочие операции.

Гарантийные операции – это сделки, при которых банк выступает в роли гаранта или поручителя в отношении своего клиента. Гарантия и поручительство представляют собой обязательства, в соответствии с которыми гарант или поручитель (в данном случае банк) берет на себя ответственность за то, что его клиент исполнит взятые на себя денежные обязательства, а в случае их неисполнения обязуется погасить долг в оговоренных размерах.

Трастовые операции банка представляют собой операции доверительного управления активами юридических и физических лиц, преимущественно ценными бумагами. В этих операциях принимают участие три стороны: учредитель траста (лицо, заключившее с банком договор об управлении – трастовое соглашение); доверительный собственник (банк, осуществляющий управление); бенефициарий (лицо, в пользу которого заключено трастовое соглашение). Траст может быть и двусторонним, когда его учредитель и доверительный собственник представлены в одном лице.

Банк заключает с клиентом соглашение о доверительном управлении ценными бумагами либо денежными средствами, в котором оговаривается, в частности, порядок определения и размер вознаграждения, составляющего доход от проведения трастовой операции. При этом ценные бумаги клиента, являющиеся объектом управления, не переходят в собственность банку. В случае получения отрицательного финансового результата по трастовому счету банк не несет ответственности перед клиентом, если объектом управления выступают ценные бумаги со свободно плавающим курсом и доходностью. Как и в отношении инвестиционных операций банка, трастовые операции могут осуществлять в рамках консервативной, умеренной и агрессивной трастовой политики.

Комиссионное вознаграждение банка за проведение трастовых операций обычно состоит из двух частей: фиксированной комиссионной платы и премии, зависящей от суммы полученных доходов в результате доверительного управления или от прироста активов клиента. Размер премии может быть фиксированным или определяться по прогрессивно-дифференцированным ставкам. Премияльные вознаграждения стимулируют банки к эффективному размещению средств клиентов в ценные бумаги.

Депозитарные операции представляют собой деятельность банка по хранению ценных бумаг и учету прав на них. Между депозитарием (банком) и депонентом (собственником ценных бумаг) заключается договор об открытии счета-депо, на котором осуществляется учет хранения и перемещения ценных бумаг с отражением дополнительных обязательств и ограничений по ним. За совершение депозитарных операций банк получает соответствующее вознаграждение, зависящее от специфики операции.

Хранение ценных бумаг в депозитарии может осуществляться в открытой или закрытой формах. Открытая форма хранения предполагает, что банк одновременно выполняет также и функцию управления ценными бумагами. Хранение в закрытом виде исключает управление ценными бумагами депозитарием (банком). Если функцию управления ими выполняет попечитель счета (профессиональный участник рынка ценных бумаг), то депозитарий заключает с последним соответствующий договор, в котором определяются права и обязанности сторон в отношении хранящихся в депозитарии активов депонента.

К комиссионным операциям банка с ценными бумагами в пользу клиента относится ряд операций, при которых банк (комиссионер) действует за счет и по поручению клиента (комитента). В число таких операций включаются: операции по купле-продаже ценных бумаг по поручению клиента, инкассирование, домициляция и авалирование векселей, прочие операции.

Инкассирование векселей – это сделка, в соответствии с которой банк выполняет поручение векселедержателя получить платеж по векселю в установленный срок, без права перехода собственности на вексель. Домициляция векселя – операция по оплате предъявляемых в банк векселей в установленный срок за счет и по поручению векселедержателя. Авалирование векселя – это операция, согласно которой банк выступает гарантом по векселю.

Комиссионные операции в целом выгодны банкам, так как они приносят им доход без принятия на себя значимых рисков.

4.10. Особенности рынка ценных бумаг и финансов его профессиональных участников

Рынок ценных бумаг является важнейшим сегментом развитой рыночной экономики и финансового рынка. По состоянию фондового рынка оценивают финансовое состояние экономики в целом. Рынок ценных бумаг обслуживает процессы мобилизации и размещения

финансовых ресурсов субъектов экономики путем выпуска и обращения ценных бумаг и производных от них финансовых инструментов.

Рынок ценных бумаг призван решать ряд задач, присущих любому рынку:

1) формирование рыночных цен, обеспечивающих процесс выпуска и свободного обращения ценных бумаг;

2) создание условий для прибыльного функционирования участников рынка по операциям с ценными бумагами и производными от них финансовыми инструментами;

3) установление правил выпуска, размещения, купли-продажи ценных бумаг и участия в торгах, формирование системы контрольно-регулирующих ограничений;

4) информационное обеспечение субъектов рынка ценных бумаг об объектах торговли и их участниках.

Основными субъектами рынка ценных бумаг выступают инвесторы, заемщики, кредиторы, профессиональные участники и непрофессиональные участники. К профессиональным участникам рынка ценных бумаг относятся организации, осуществляющие посредническую брокерскую, дилерскую, депозитарную и клиринговую деятельность, а также деятельность по управлению ценными бумагами и по организации торговли ими на рынке. Непрофессиональные участники – это преимущественно организации, которые самостоятельно, без посредников, размещают собственные ценные бумаги или самостоятельно приобретают ценные бумаги у других организаций, не являющихся профессиональными участниками рынка.

Объектами рынка ценных бумаг являются акции, облигации, векселя и депозитные (сберегательные) сертификаты, а также фьючерсы, опционы, депозитарные расписки и другие производные ценные бумаги и финансовые инструменты.

Рынок ценных бумаг выполняет ряд функций, отражающих его специфику:

1) мобилизации временно свободных финансовых ресурсов юридических, физических лиц и органов публичной власти;

2) размещения временно свободных финансовых ресурсов субъектов экономики в ценные бумаги;

3) межотраслевого (структурного) перелива капитала;

4) финансирования дефицита бюджетов всех уровней;

5) страхования ценовых и иных финансовых рисков на основе фьючерсных и опционных контрактов.

Различают следующие виды рынка ценных бумаг:

- организованный и неорганизованный;

- первичный и вторичный;
- биржевой и небиржевой.

Организованный рынок – это рынок, на котором ценные бумаги обращаются на основе установленных органами государственного управления правил, а операции осуществляются между лицензируемыми профессиональными участниками (посредниками) по поручению других субъектов (участников) рынка ценных бумаг. Организованной в обязательном порядке является биржевая торговля. Неорганизованный рынок связан с обращением ценных бумаг без соблюдения единых для всех участников правил купли-продажи. Неорганизованный рынок, как правило, обслуживает небиржевую торговлю ценными бумагами.

Первичный рынок представляет собой рынок, на котором эмитенты продают ценные бумаги инвесторам в процессе эмиссии и первичного размещения эмитированных ценных бумаг. В результате продажи акций и облигаций на первичном рынке эмитент получает необходимые ему финансовые ресурсы, а собственниками ценных бумаг становятся первоначальные инвесторы-покупатели. Целью инвестирования в эмитированные ценные бумаги является не столько получение дохода, сколько получение контроля над эмитентом, в том числе, путем приобретения контрольного пакета акций. На этом ограничиваются сделки первичного рынка, так как дальнейшая перепродажа ценных бумаг происходит уже на вторичном рынке.

Первичный рынок отличается полнотой раскрытия информации для инвесторов, что позволяет им сделать правильный выбор объекта инвестирования. Это обеспечивается подготовительной работой над проспектом эмиссии, его регистрацией и контролем органами государственного надзора полноты представленной эмитентом информации, публикацией проспекта эмиссии, итогов подписки на ценные бумаги и другой деятельностью эмитента.

Размещение (продажа) ценных бумаг осуществляется в порядке их частного и публичного размещения. В случае частного размещения имеет место продажа ценных бумаг ограниченному и заранее известному контингенту инвесторов без публичных объявлений и торгов. Публичное размещение ценных бумаг предполагает их продажу неограниченному числу инвесторов путем публичного объявления и публичной подписки. Публичное размещение ценных бумаг осуществляется преимущественно коммерческими банками и инвестиционными компаниями (фондами и другими институтами). Публичная подписка (размещение) ценных бумаг дает возможность эмитенту предложить рынку большое количество акций и облигаций, мобилизовать значительные объемы финансовых ресурсов на

цели развития компании и диверсификации ее деятельности, повысить престиж и инвестиционную привлекательность эмитента.

На первичном рынке эмитенты могут воспользоваться тремя способами размещения ценных бумаг: 1) частное размещение без финансовых посредников (без привлечения профессиональных участников рынка); 2) размещение через финансовых посредников (андеррайтеров); 3) размещение на уличном рынке. Наибольшее распространение получил второй способ, поскольку процесс эмиссии и гарантированного размещения ценных бумаг требует не только больших затрат, но и профессиональный знаний, специализации и опыта. В этой связи эмитенты чаще всего пользуются услугами андеррайтеров, то есть финансовых посредников – банков и профессиональных участников фондового рынка, которые организуют и гарантируют размещение ценных бумаг на платной основе.

Вторичный рынок обслуживает последующую куплю-продажу ранее эмитированных и размещенных на первичном рынке ценных бумаг, включая операции спекулятивного характера. Именно на вторичном рынке происходит обращение ценных бумаг и перераспределение финансовых ресурсов (капитала). Этот рынок отличается высокой ликвидностью и масштабностью торговых операций, незначительностью курсовых колебаний и расходов по продаже ценных бумаг.

Характерной чертой вторичного рынка является то, что на нем эмитент не получает дополнительных финансовых ресурсов, а происходит лишь их перераспределение между последующими инвесторами, которые вкладывают средства в ценные бумаги исключительно с целью извлечения дохода. После того, как первоначальный инвестор приобрел у эмитента ценные бумаги, он может перепродать их другим лицам, которые также могут продавать их другим инвесторам. Возможность свободной перепродажи ценных бумаг на вторичном рынке увеличивает доверие к ним со стороны субъектов экономики, создает мотивы к инвестированию временно свободных средств в ценные бумаги, вовлекая их в наиболее эффективные и перспективные виды деятельности и отрасли. Чем доходнее сектор экономики, тем выше цена акций и облигаций его предприятий, тем больше желающих купить их ценные бумаги, что дает возможность привлечь дополнительный капитал (ресурсы) путем выпуска новых ценных бумаг.

Небиржевой рынок представляет собой торговлю ценными бумагами, минуя фондовую биржу. Этот рынок может быть как организованным, так и неорганизованным. Первый вид небиржевого рынка предполагает использование средств коммуникаций, компьютерных технологий при осуществлении торговли и обслуживании процесса купли-продажи ценных

бумаг, который подчиняется определенным правилам. Неорганизованному небиржевому рынку присущи операции с ценными бумагами без соблюдения каких-либо правил торговли.

Биржевой рынок – это организованный рынок, основанный на торговле ценными бумагами через фондовые биржи. Биржевые торги ведутся только по установленным правилам и между биржевыми посредниками, получившими такое право.

Фондовая биржа представляет собой часть организованного фондового рынка, где происходят торги (совершаются сделки купли-продажи ценных бумаг) при посредничестве членов биржи. Биржевые сделки совершаются только в специально оборудованном помещении биржи, в строго определенное время (во время биржевой сессии) и в соответствии с четким механизмом заключения, исполнения и контроля результатов исполнения сделок. Чаще всего фондовые биржи организуются в формах ассоциации или акционерного общества. В любом случае их деятельность не преследует цель получения прибыли, а по их акциям не выплачиваются дивиденды. В члены правления биржи (при акционерной форме) могут включаться представители эмитентов, инвесторов и государственных органов.

В российском законодательстве фондовые биржи и фондовые отделы товарных и валютных бирж определяются как организованный рынок ценных бумаг, функционирующий на основе централизации предложения о купле-продаже ценных бумаг, выставляемых брокерами – членами биржи по поручению институциональных и индивидуальных инвесторов. Установлено, что членами фондовой биржи могут быть любые профессиональные участники рынка ценных бумаг. Фондовая биржа самостоятельно устанавливает: порядок и размеры отчислений в доход биржи от вознаграждений, получаемых ее членами за участие в биржевых сделках, взносов, сборов и других обязательных платежей, уплачиваемых членами биржи за оказываемые ей услуги, штрафов за нарушение устава биржи; правила биржевой торговли и другие документы; процедуры включения в список ценных бумаг, допущенных к обращению на бирже, листинга и делистинга. Фондовая биржа обязана обеспечить гласность и публичность проводимых торгов.

К сделкам и обращению на фондовой бирже допускаются: ценные бумаги, прошедшие процедуру эмиссии и включенные фондовой биржей в список ценных бумаг, допускаемых к обращению; иные финансовые инструменты. В биржевой торговле принимают участие члены биржи или их представители, имеющие место на бирже, а также ее штатные работники. Члены биржи (их представители) выступают в роли брокера или дилера, а штатные работники – в роли маклера. Брокер – это

поверенный или комиссионер, который заключает сделку от имени клиента или от своего имени и за счет клиента. Дилер осуществляет куплю-продажу ценных бумаг от своего имени и за свой счет путем публичного объявления цен с обязательством исполнения сделок по объявленным ценам покупки-продажи. Названные участники рынка могут выступать в качестве маркетмейкеров, осуществляющих поддержку постоянных котировок ценных бумаг в пределах минимальной разницы между ценой покупки и ценой продажи (минимального спреда). Наконец, маклер – это работник биржи, который ведет торги, оформляет сделки и вручает их участникам маклерские записки или компьютерные распечатки, содержащие всю информацию о результатах проведенных сделок.

Не каждая ценная бумага может быть допущена на биржу. Допущение биржей ценных бумаг к продаже означает, что они приняты к котировке и включаются в котировочный (листинговый) список, а сама процедура допуска ценных бумаг к торгам на бирже называется листингом. Существует и обратная процедура – исключение ценных бумаг из листингового списка, называемая делистингом. Такая мера применяется к ценным бумагам эмитентов, финансовые показатели которых выходят за рамки допустимых диапазонов.

Биржевые торги проводятся в форме открытых акционерных торгов и торговли по заказам. Открытые акционерные торги – это торговля ценными бумагами, при которой происходит непрерывное сопоставление цен на их покупку и цен на их продажу. Сделка совершается тогда, когда цены продавца и покупателя сходятся в размере в процессе постепенного снижения цены продавцом и ее повышении покупателем. Суть торговли по заказам заключается в разработке и передаче маклерам письменных заявок на покупку или продажу ценных бумаг с указанием их количества и цен. Эти заявки (заказы) отражаются в маклерской книге, а по истечении определенного периода их прием прекращается, и маклер сопоставляет все заказы на покупку и продажу ценных бумаг и производит оформление сделок.

Важнейшим элементом, точнее объектом, фондового рынка выступают ценные бумаги. Сущность ценных бумаг многогранна. Во-первых, они являются материальным воплощением отношений мобилизации финансовых ресурсов одним участником рынка и их размещения другим его участником в денежный товар особого рода, в котором фиксируются права собственности при эмиссии акций или долговые обязательства при эмиссии облигаций. Во-вторых, ценные бумаги представляют собой форму капитала, приносящую их владельцам доход в виде дивидендов, процентов или прибыли от их продажи. В-третьих, ценные бумаги являются разновидностью инструментов

финансового рынка. В-четвертых, ценная бумага представляет собой документ установленной формы и реквизитов либо его виртуальный аналог (реестр), удостоверяющие имущественные права, осуществление или передача которых возможны при предъявлении документа либо в результате проведения соответствующих автоматизированных операций.

Ценные бумаги могут давать их владельцам, кроме имущественных прав и дохода, определенные дополнительные права, заключающиеся в праве на участие в управлении, на получение информации, на предпочтение в отдельных сделках и др. Ценные бумаги по ряду своих свойств близки к деньгам (денежным знакам), неслучайно в рыночно развитых странах они включаются в обращаемую денежную массу в составе агрегата L. Во-первых, ценные бумаги обладают свойством обращаемости, могут быть в любое время обменены на деньги путем купли-продажи, погашения, возврата эмитенту, переуступки и т.д. Во-вторых, они могут использоваться в расчетах, выступать предметом залога и средством сбережения (накопления), передаваться по наследству и т.д.

Современные ценные бумаги при их выпуске и обращении функционируют в двух формах: документарной и бездокументарной. При документарной форме ценные бумаги выпускают и обращаются в виде специальных бумажных бланков установленной формы и содержания. С развитием коммуникаций и компьютерных технологий появилась новая, бездокументарная (виртуальная) форма ценных бумаг. Она позволяет ускорить, упростить и удешевить процесс обращения ценных бумаг, включая расчеты, клиринги, передачу прав, хранение и учет. Поэтому в последние десятилетия бездокументарная форма ценных бумаг стала преобладающей. Независимо от формы выпуска и обращения выплата дохода и купля-продажа ценных бумаг обычно производятся сейчас без предъявления материальных носителей этих прав.

Кроме формы функционирования ценные бумаги обладают еще рядом признаков, которые лежат в основе их классификации: срок выпуска и обращения (срочные, бессрочные); характер владения (на конкретное лицо или на предъявителя); форма вложения средств (инвестирование для приобретения прав собственности или в долговые обязательства); вид обеспечения (совокупные активы, деньги, товары и т.д.); форма выпуска (эмиссионная, то есть выпускаемая сериями с одинаковыми характеристиками каждой бумаги, или неэмиссионная, то есть индивидуальная); характер обращаемости (свободно обращаемые бумаги или ограниченные в обращении); форма собственности и вид эмитента (коммерческие, государственные, муниципальные и т.д.); наличие дохода и его вид; уровень риска (безрисковые, рискованные, высокорисковые бумаги);

уровень ликвидности (низколиквидные, ликвидные, высоколиквидные); другие признаки.

Ценные бумаги различаются большим видовым разнообразием. Поэтому для эффективного управления этими активами и определения объекта вложения средств необходимо классифицировать ценные бумаги по следующим основным критериям.

1. В зависимости от характера владения различают именные, предъявительские и ордерные ценные бумаги. В именных бумагах (на их бланках или в реестре собственников) фиксируется имя владельцев. В предъявительских ценных бумагах имя владельца не фиксируется и их обращение также не нуждается в регистрации. Ордерные ценные бумаги представляют собой бумаги, по которым права принадлежат поименованным в них лицам или правопреемникам, реализующим эти права.

2. В зависимости от формы вложения средств и возникающих при этом имущественных отношений ценные бумаги делятся на долевые и долговые. Долевые ценные бумаги (акции) выражают отношения собственности их владельцев на часть имущества эмитента, а долговые бумаги – отношения займа (долговых обязательств) между их эмитентами и владельцами, в которых первые обязуются в установленный срок выкупить ценные бумаги (облигации, векселя) и выплатить вторым определенный доход (процент).

3. На рынке ценных бумаг обращаются и функционируют два типа или две большие группы ценных бумаг, различающихся экономическим содержанием и первичностью по отношению друг к другу:

- 1) основные ценные бумаги;
- 2) производные ценные бумаги (финансовые инструменты).

Основные ценные бумаги выражают отношения имущественных прав на определенный актив (имущество, деньги, товар и т.д.). Наиболее распространенными из этой группы обращающихся ценных бумаг являются акции, облигации, векселя, депозитные (сберегательные) сертификаты. Эти ценные бумаги составляют не только объектную базу фондового рынка в целом, но и производных от них ценных бумаг и инструментов.

Акция представляет собой эмиссионную ценную бумагу, дающую ее владельцу право собственности на часть имущества и совладения организацией-эмитентом, являющейся акционерным обществом. Держатели акций имеют право на получение по ним дохода в виде дивидендов, которые выплачиваются из доли чистой прибыли акционерного общества по итогам работы за отчетный год, направляемой

на эти цели, а также право на участие в управлении и на часть имущества в случае ликвидации организации-эмитента.

Различают обыкновенные и привилегированные акции. Обыкновенные акции – это ценные бумаги, дающие право владельцу на долю в уставном капитале акционерного общества, право голоса при принятии решений общим собранием акционеров и право на получение доли прибыли от деятельности общества после выплаты дивидендов по привилегированным акциям. Решением общего собрания акционеров дивиденды по обыкновенным акциям вообще могут не выплачиваться, а вся чистая прибыль направляется на развитие. Привилегированные акции – это ценные бумаги, держатели которых имеют преимущество перед держателями обыкновенных акций при получении дивидендов и распределении имущества в случае ликвидации акционерного общества, но обычно не имеют права голоса и преимуществ на покупку акций нового выпуска. По этим акциям дивиденды выплачиваются до выплаты дивидендов по обыкновенным акциям и, как правило, по фиксированной ставке.

Облигации – это долговые ценные бумаги, удостоверяющие факт внесения их владельцем денежных средств на условиях займа эмитенту и подтверждающие обязательства последнего возместить держателю номинальную стоимость облигаций в установленный срок с уплатой процента (как правило, фиксированного). Таким образом, облигация не дает ее владельцу права собственности на имущество эмитента, а держатель облигации является кредитором последнего. Также как и владельцы привилегированных акций, держатели облигаций имеют право на первоочередное получение доходов и на возвращение предоставленных по займу средств в случае недостатка у заемщика средств для удовлетворения всех обязательств или в случае его банкротства. Целью облигационных займов является привлечение эмитентом (организациями, органами публичной власти) временно свободных денежных средств юридических и физических лиц для финансирования определенных инвестиционных расходов (по корпоративным облигациям) и покрытие дефицита бюджетов (по государственным и муниципальным облигациям).

Вексель представляет собой безусловное долговое обязательство установленной формы векселедателя (должника) по уплате определенной денежной суммы векселедержателю (кредитору) в определенный срок и, как правило, с уплатой процентов. В отличие от акций и облигаций, векселя обращаются только на небиржевом рынке. Эмиссия векселей позволяет не только ускорить расчеты в экономике, но использовать векселя в качестве способа привлечения краткосрочных финансовых ресурсов.

Различают простые и переводные векселя. Простой вексель (соло-вексель) – это безусловное долговое обязательство векселедателя уплатить указанную в векселе денежную сумму векселедержателю в определенный срок и в определенном месте. Переводной вексель (тратта) – это письменный приказ векселедателя (трассанта) векселедержателю (трассату) заплатить причитающуюся по векселю денежную сумму третьей стороне (ремитенту). Обычно ремитент – вторичный векселедержатель, выступает кредитором по отношению к трассанту по прочим сделкам. Таким образом, в результате продажи векселя ремитенту трассат (должник) погашает вексель в пользу конечного получателя (ремитента). Иногда трассант и ремитент являются одним лицом, и в этом случае платеж производится самому трассанту.

Процесс движения векселей в качестве денежных документов, то есть процесс перехода векселей от одного владельца к другому для осуществления денежных расчетов между ними, получил название вексельного обращения. Основу вексельного обращения составляет индоссамент – передаточная надпись на векселе (а также коносаменте, чеке и другом денежном документе), свидетельствующая о передаче права получения платежа с векселедателя третьему лицу – от первичного векселедержателя (индоссанта) вторичному и т.д. векселедержателю (индоссату). Индоссамент может быть: именованным или полным (содержит наименование лица, в пользу которого продаются права, т.е. индоссируется вексель); бланковым (ордерным) или до востребования (не содержит наименования лица, которому переводится вексель); ограниченным (исключает дальнейшую индоссацию векселя).

Кроме индоссамента в практике вексельного обращения используются и другие виды надписей: аваль – вексельное поручительство в виде гарантийной надписи на полную или частичную сумму обязательства; вексельный акцепт – надпись, удостоверяющая согласие акцептанта на оплату обязательства; протест векселя – нотариально заверенная надпись на векселе в случае отказа от акцепта (непроведения платежа в установленный срок), что дает право векселедержателю предъявить регрессионный иск к авалисту, векселедателю, индоссанту, акцептанту.

Депозитные (сберегательные) сертификаты – это разновидность ценных бумаг, представляющих собой письменное свидетельство банка-эмитента о вкладе юридическим и физическим лицом денежных средств, удостоверяющее право бенефициара (вкладчика) на получение по истечении установленного срока суммы вклада (депозита) и процентов по нему. Депозитные сертификаты предназначены для юридических лиц, а сберегательные – для физических лиц; эмитентом выступают только банки. Сроком обращения этих сертификатов является период со дня их

выдачи до дня, с которого владельцы сертификатов получают право востребования вкладов. Как правило, срок обращения депозитных сертификатов не превышает одного года, а сберегательных сертификатов – трех лет.

Кроме рассмотренных основных ценных бумаг к их разновидностям относятся также чеки и коносамент. Чек – это письменное требование чекодателя плательщику уплатить чекодержателю указанную в чеке сумму. Коносамент представляет собой товарораспорядительный документ, удостоверяющий право его держателя распоряжаться указанным в этом документе грузом и получить его после доставки. Названные ценные бумаги используются в расчетах и могут обращаться с определенными ограничениями.

Определенную специфику по сравнению с коммерческими ценными бумагами имеют государственные и муниципальные ценные бумаги, которые были рассмотрены в главе 7 учебника.

Производные ценные бумаги (финансовые инструменты) называются так потому, что их первичной основой выступают классические (основные) ценные бумаги. Производные ценные бумаги за редким исключением не являются свободно обращающимися на рынке. Наиболее известными из них являются: фьючерсы, опционы, депозитарная расписка и варрант.

Фьючерс – представляет собой документ, подтверждающий обязательство купить или продать ценные бумаги по истечении определенного срока по заранее оговоренной цене. Инвестор-покупатель, заключивший фьючерсный договор, дает согласие купить акции в будущем, в день, установленный в договоре, а продавец контракта – продать эти акции по истечении оговоренного периода времени по сегодняшней (на день заключения контракта) цене. Тем самым покупатель ценных бумаг страхует себя от роста их рыночного курса, избегая рисков повышения цен, но теряет возможность приобрести эти ценные бумаги по более низким, чем предусмотрено в контракте, ценам (курсам).

Опцион – это договор о передаче права на покупку или продажу оговоренного количества ценных бумаг по заранее оговоренной цене в определенный период времени. При этом, если цена акций повышается, то инвестор (покупатель) выполняет заключенный договор, то есть приобретает их по цене опциона, которая будет ниже рыночной; если цена акций снижается, то покупатель вправе не исполнять договор. Таким образом, заключая опционный контракт, участник получает право купить или продать определенное количество ценных бумаг по согласованной цене либо отказаться от этого права. За предоставленную инвестору возможность выбора в принятии решения о покупке ценных бумаг он

уплачивает продавцу опциона премию. Опционная премия представляет собой плату за риск продавца или цену опциона, уплачиваемую покупателем продавцу сверх сумм опционного договора.

При заключении контракта сторонами может быть использовано два подхода к определению сроков исполнения опциона: его исполнение в любой день до истечения срока договора или исполнение только в день истечения срока договора. Различают два вида опциона: опционы на продажу и на покупку. Опцион на продажу отличается от опциона на покупку тем, что первый дает право его владельцу продать ценные бумаги или отказаться от их продажи, а второй – его право купить ценные бумаги или отказаться от этой сделки. Опцион на продажу участник рынка приобретает в случае ожидаемого понижения курса ценных бумаг, а опцион на покупку – в случае ожидаемого повышения их курса.

Депозитная расписка – представляет собой обращаемую ценную бумагу, выпущенную на акции иностранной организации, депонированные в банке в виде депозитария.

Наконец, варрант – это свидетельство, выдаваемое вместе с ценной бумагой, которое дает право на льготы держателю по приобретению новых ценных бумаг и другие рыночные преференции.

Профессиональные участники рынка ценных бумаг, включая инвестиционные фонды, доставляют своим клиентам широкий набор финансовых инструментов и услуг по аккумуляции и размещению их временно свободных финансовых ресурсов, снижают степень риска вложений инвесторов и кредиторов, используя свой профессиональный опыт и преимущества специализации, а также методы диверсификации инвестиций и снижения издержек управления средствами, обеспечения ликвидности и защищенности вложений.

Основной финансовой деятельностью профессиональных участников рынка ценных бумаг является мобилизация, объединение денежных средств юридических и физических лиц и их инвестирование в ценные бумаги и производные от них финансовые инструменты, управление ими и организация этих процессов, включая организацию торговли на рынке ценных бумаг. Деятельность профессиональных участников этого рынка сопряжена с высокими рисками, связанными с изменением рыночной конъюнктуры, что влияет на достижение основной цели таких организаций – получение прибыли (дохода), и на степень вмешательства государства в процесс их функционирования на фондовом рынке. Государство вынуждено предъявлять дополнительные требования к профессиональным участникам рынка ценных бумаг и принимать меры по его регулированию с целью обеспечения финансовой стабильности экономики и устойчивости финансовой системы страны.

Организация финансов профессиональных участников рынка ценных бумаг имеет свою специфику, которая выражается, прежде всего: в запрете на осуществление других, кроме операций с ценными бумагами и производными финансовыми инструментами, видов коммерческой деятельности; в осуществлении операций на рынке ценных бумаг в основном за счет и по поручению юридических и физических лиц за определенную плату; в рисковом характере деятельности на рынке и необходимости создания в этой связи значительных по объему финансовых резервов; в обязательном лицензировании и государственном регулировании этой деятельности; в нормативных ограничениях процесса формирования и использования финансовых ресурсов инвестиционных фондов и некоторых других участников рынка.

Финансовую деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг можно условно разделить на две группы:

1) деятельность общекommerческого характера, связанная с формированием и использованием собственных финансовых ресурсов для осуществления нелицензируемых финансово-хозяйственных операций (образование капитала в части, не предназначенной для вложения в ценные бумаги и для управления ими, приобретение основных средств, материальных ценностей и другого хозяйственного имущества, начисление и использование амортизации, осуществление расходов на содержание органов управления, уплата налогов и других платежей и т.п.);

2) специфическая деятельность на рынке ценных бумаг, осуществляемая на основании лицензий и устава организации преимущественно за счет мобилизованных средств и по поручению юридических и физических лиц (инвесторов, пайщиков, доверителей, заемщиков), а также за счет собственных средств профессионального участника (дилерские, брокерские, депозитарные и клиринговые операции, деятельность по управлению денежными средствами и по организации торговли ценными бумагами).

В свою очередь, в составе второго типа деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг выделяются следующие ее виды:

- посредническая деятельность (дилерская, брокерская);
- деятельность по доверительному управлению денежными средствами и ценными бумагами;
- организация биржевой торговли ценными бумагами;
- прочая деятельность на рынке ценных бумаг (депозитарная, клиринговая).

С учетом вышесказанного, финансы профессиональных участников рынка ценных бумаг включают в себя две группы денежных отношений: 1)

отношения, возникающие по поводу функционирования профессиональных участников как обычных коммерческих организаций; 2) отношения, возникающие по поводу их функционирования на рынке ценных бумаг как финансовых посредников, управляющих компаний, организаторов торговли ценными бумагами и т.д.

Таким образом, финансы профессиональных участников рынка ценных бумаг опосредуют (обслуживают) совокупность денежных отношений, возникающих в процессе мобилизации, объединения и размещения временно свободных финансовых ресурсов юридических и физических лиц на фондовом рынке и осуществления фондовых операций за счет собственных финансовых ресурсов, образования и использования на этой основе доходов профессиональных участников этого рынка в результате приведения в действие общих и специальных (фондовых) финансовых инструментов и механизмов.

Финансовые ресурсы профессиональных участников рынка ценных бумаг по источникам их формирования делятся на две группы: 1) привлеченные денежные средства организаций и домашних хозяйств; 2) собственные денежные средства.

Привлеченные финансовые ресурсы профессиональных участников фондового рынка формируются путем мобилизации и объединения средств юридических и физических лиц для размещения их на этом рынке в ценные бумаги и производные от них финансовые инструменты. Предоставляя свои ресурсы и ценные бумаги (активы) в распоряжение и управление профессиональным участникам, организации и домашние хозяйства становятся инвесторами, кредиторами или заемщиками, трастами и (или) бенефициариями, то есть другими участниками рынка ценных бумаг.

Собственные финансовые ресурсы (средства) профессиональных участников рынка ценных бумаг включают в себя уставной, добавочный и резервный капиталы, нераспределенную прибыль отчетного и прошлого года, инвестиционный резерв и другие средства. Собственные средства профессиональных участников используются на осуществление внутренних финансово-хозяйственных расходов, уплату налогов и других обязательных платежей в бюджет и государственные внебюджетные фонды, формирование резервов по сомнительным долгам и под обесценение ценных бумаг, а также на проведение от своего имени операций (сделок) на рынке ценных бумаг.

Доходы профессиональных участников фондового рынка образуются в результате предоставления услуг юридическим и физическим лицам в процессе дилерской, брокерской, депозитарной и клиринговой деятельности, а также деятельности по доверительному управлению

денежными средствами и ценными бумагами. Как уже отмечалось, профессиональные участники имеют право осуществлять эти операции и за свой счет, также получая доходы от их проведения. Доходы от операций и сделок на фондовом рынке за вычетом расходов на их проведение и внутренних финансово-хозяйственных расходов образуют прибыль профессиональных участников рынка ценных бумаг. Она используется на уплату налога на прибыль, выплату дивидендов и паев (долей), пополнение капитала, развитие организации, выплату премий работникам и другие цели. Оставшаяся прибыль составляет ее нераспределенную часть, которая может быть использована для осуществления операций на фондовом рынке.

Регулирование деятельности, процесса формирования и использования прибыли профессиональных участников рынка ценных бумаг в России осуществляет сейчас Федеральная служба по финансовым рынкам. В частности, надзорно-регулирующими органами устанавливаются нормативы достаточности собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг¹. Нормирование достаточности собственных финансовых ресурсов направлено на обеспечение финансовой устойчивости профессиональных участников и определенных гарантий инвесторам в сохранности вложенных ими в ценные бумаги средств.

В составе профессиональных участников фондового рынка особое место занимают инвестиционные фонды. Они создаются для мобилизации и объединения денежных средств или другого имущества организаций и домашних хозяйств путем размещения ценных бумаг или заключения договоров доверительного управления. Согласно Федеральному закону от 29.11.2001 № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» они представляют собой находящийся в собственности акционерного общества или в общей долевой собственности физических и юридических лиц имущественный комплекс, пользование и распоряжение которым осуществляется управляющей компанией в интересах акционеров или учредителей доверительного управления (инвесторов). Таким образом, в результате создания и функционирования инвестиционных фондов появляется еще один участник рынка ценных бумаг – управляющая компания.

Инвестиционные фонды в Российской Федерации выступают в форме акционерных и паевых инвестиционных фондов.

Акционерный инвестиционный фонд создается в виде открытого акционерного общества. Инвестирование денежных средств и другого

¹ Значения этих нормативов установлены постановлением Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг «О нормативах достаточности собственных средств участников рынка ценных бумаг» от 18.07.2001, № 15.

имущества фонда разрешается законодательством только в ценные бумаги и некоторые другие объекты имущества, указанные в инвестиционной декларации. Такими объектами инвестирования могут быть: денежные средства, включая иностранную валюту, государственные и муниципальные ценные бумаги, российские и иностранные корпоративные акции и облигации открытых акционерных обществ, ценные бумаги иностранных государств, другие ценные бумаги и имущество (за исключением недвижимого имущества и имущественных прав на него, которые могут лишь входить в состав активов баланса фонда).

Деятельности акционерных инвестиционных фондов присущи также следующие характерные только им особенности. Во-первых, государство регулирует величину собственных средств, состав и структуру активов капитала. Во-вторых, фонд обязан передавать свои инвестиционные резервы в доверительное управление управляющей компании. Под инвестиционным резервом понимается имущество акционерного инвестиционного фонда, предназначенное для инвестирования согласно его уставу. В-третьих, права по размещению ценных бумаг фондом ограничиваются обыкновенными именованными акциями по открытой подписке. При этом акции должны быть оплачены в полном объеме денежными средствами или имуществом, предусмотренным в инвестиционной декларации фонда.

Имущество, большую часть которого составляют денежные средства и ценные бумаги (финансовые ресурсы), акционерного инвестиционного фонда делится на две части: имущество, предназначенное для инвестирования, в виде инвестиционного резерва; имущество, предназначенное для обеспечения деятельности и содержания органов управления фондом. Пропорции такого деления финансовых ресурсов и имущества в целом фиксируется в уставе фонда, что позволяет в определенной степени защитить интересы акционеров. Расходы на управление активами фонда осуществляются за счет его имущества, находящегося в доверительном управлении управляющей компании.

Источником доходов акционерного инвестиционного фонда, получаемых в процессе его функционирования, являются вознаграждения, выплачиваемые управляющей компанией в порядке и размерах, согласованных сторонами сделки в договоре доверительного управления активами фонда, а также доля его имущества, предназначенная для обеспечения деятельности органов управления фондом. На величину доходов влияют также такие факторы, как рыночная конъюнктура, инфляция, профессионализм работников управляющей компании, изменения значений нормативов, регламентирующих деятельность фондов, инвестиционная декларация и др.

Вознаграждения получают также управляющая компания, специализированный депозитарий, организация, ведущая реестр владельцев инвестиционных паев, оценщики и аудиторы. При этом совокупный размер вознаграждений названным лицам не должен превышать 10 % среднегодовой стоимости чистых активов акционерного инвестиционного фонда. Эти вознаграждения выплачиваются или за счет имущества фонда, или за счет доходов от управления фондом.

Полученная акционерным инвестиционным фондом прибыль после ее налогообложения распределяется в порядке, определенном в уставе фонда. На величину прибыли последнего преимущественное влияние оказывают размер вознаграждений и расходов на содержание аппарата управления фондом. В случаях, предусмотренных законодательством об инвестиционных фондах и акционерных обществах, акционерные инвестиционные фонды обязаны выкупать акции у своих акционеров. Доходы инвесторов фонда образуются так же, как и доходы держателей обыкновенных акций.

Паевой инвестиционный фонд представляет собой обособленный имущественный комплекс, включающий в себя имущество, переданное инвесторами в доверительное управление управляющей компании. В отличие от акционерного инвестиционного фонда, паевой инвестиционный фонд не является юридическим лицом. Этот фонд выступает формой долевой собственности и коллективного инвестирования, при которой инвесторы (учредители доверительного управления) становятся собственниками инвестиционных паев. Названный пай представляет собой ценную бумагу, выдаваемую инвестору-учредителю траста управляющей компанией. Владельцы инвестиционных паев несут риск убытков или снижения доходности по операциям с ценными бумагами, в связи с ухудшением рыночной конъюнктуры и снижением стоимости имущества паевого инвестиционного фонда.

Доверительное управление имуществом (ценными бумагами), составляющим паевой инвестиционный фонд, осуществляет управляющая компания. Ей также принадлежат ценные бумаги, формирующие паевой инвестиционный фонд, удостоверяющие права управляющей компании, включая право голоса и право на доход.

Доходами инвесторов паевого инвестиционного фонда являются дивиденды, проценты и прирост рыночной стоимости ценных бумаг, образующих его имущественный портфель. Доходы инвесторов (учредителей) формируются также путем погашения инвестиционных паев управляющей компанией в порядке, установленном правилами доверительного (трастового) управления фондом. Выплата вознаграждений управляющей компании и покрытие расходов на

доверительное управление паевым инвестиционным фондом осуществляется в порядке, принятом для акционерного инвестиционного фонда.

Профессиональные участники рынка ценных бумаг, включая инвестиционные фонды, играют большую роль в развитии финансового рынка страны, обеспечении его стабильности и повышении эффективности инвестиционных вложений организаций и домашних хозяйств.

4.11. Страховой рынок и особенности финансов страховых организаций

Страховой рынок является еще одной важной составной частью рыночной экономики и финансового рынка, обеспечивающей финансовую устойчивость экономики и защиту её субъектов от рисков и неопределенностей. Страховой рынок представляет собой систему организации денежных отношений, возникающих в процессе страхования, купли-продажи страховых услуг под влиянием спроса и предложения на них. Страховой рынок обеспечивает потребности экономики и ее субъектов в получении денежной поддержки при наступлении, как правило, непредвиденных неблагоприятных событий и случаев. На страховом рынке происходит образование и использование финансовых ресурсов страховых организаций, включая страховые резервы, для возмещения возникающих потерь и ущерба субъектам экономики путем страховых выплат.

Объективную основу страхового рынка составляют страховые отношения – денежные отношения, возникающие в процессе страхования. В свою очередь, страхование представляет собой частную финансовую категорию, обслуживающую отношения мобилизации страховщиками финансовых ресурсов страхователей (организаций, домашних хозяйств и органов публичной власти) путем привлечения страховых взносов, а также использования этих денежных средств для защиты интересов страхователей при наступлении страховых случаев путем осуществления страховщиками страховых выплат.

Страхованию присущи следующие отличительные признаки, характеризующие его специфику:

1) непосредственная связь страховых отношений с наличием вероятности наступления непредвиденных неблагоприятных событий (страховых случаев), которые влекут или могут повлечь за собой нанесение материального или иного ущерба;

2) распределение полученного ущерба (потерь) между участниками страхования на замкнутой основе (ущерб одних страхователей

покрывается страховыми взносами других); чем шире круг участников страхования, тем меньшая доля в распределении ущерба приходится на каждого страхователя, больше концентрация финансовых ресурсов и возможностей возмещения даже значительного ущерба при минимальных затратах каждого участника;

3) безвозвратность средств, уплачиваемых конкретным страхователем в качестве страховых взносов, если для него не наступил страховой случай, поскольку эти взносы предназначены для возмещения только вероятного (случайного) ущерба в определенном временном периоде;

4) направленность на предупреждение, распределение и нивелирование рисков; страхование выступает одним из основных способов снижения производственных, коммерческих, финансовых и иных рисков.

Страховые финансовые ресурсы могут принимать фондовую и нефондовую формы. Фондовая форма присуща в основном государственному страхованию – обязательному пенсионному, социальному, медицинскому и другим его разновидностям (в России – это Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, Фонд национального благосостояния, Резервный фонд, Фонд обязательного страхования вкладов населения Банка России).¹ Нефондовая форма страхования характерна преимущественно для корпоративного страхования – страхования специализированными организациями на коммерческой основе.

Обычно в страховании участвуют две стороны: специализированная страховая организация и лицо, заключающее с ней договор страхования. Если обе стороны представлены в одном лице и договор страхования не заключается, но принимаются действия страхового характера, предполагающие создание различного рода финансовых резервов и сбережений, то такие действия юридических, физических лиц и органов публичной власти называются самострахованием.

Объектами страхования являются: трудоспособность, жизнь и здоровье физических лиц, имущество юридических и физических лиц, ответственность организаций и граждан, предпринимательские риски и др. Вне зависимости от объекта, страхование связано с возмещением материального ущерба и потерь. Это могут быть: потери в семейных доходах в связи с нетрудоспособностью граждан по болезни и

¹ Несмотря на то, что государственные внебюджетные фонды и государственные финансовые резервы (фонды) составляют относительно самостоятельные звенья системы государственных финансов, одним из проявлений их многогранной сущности является выполнение этими фондами страховой функции (соответственно, страхования на случай потери трудоспособности гражданами и страхования на случай наступления неблагоприятных событий для экономики страны).

инвалидности, в результате получения травмы от несчастных случаев на производстве и в быту, в связи с достижением пенсионного возраста и потерей кормильца; потери имущества вследствие стихийных бедствий, пожара, неурожая и заболевания животных, угона автомобиля или аварии на дорогах и т.п.; ущерб в виде потерь доходов от наступления предпринимательских и иных рисков и т.д. Основанием для компенсации ущерба (потерь) является наступление страхового случая – непредвиденного события, вероятность наступления которого невелика, но возможна при стечении определенных обстоятельств.

Участниками страхового процесса являются страховщики, страхователи, застрахованные лица. Страховщики – это организации, имеющие государственную лицензию на проведение операций по страхованию, аккумулирующие страховые взносы и осуществляющие страховые выплаты, а также организующие страховой процесс. Страховщиками могут выступать страховые компании (акционерные страховые общества), государственные страховые организации, общества взаимного страхования, страховые пулы. Страхователи – это юридические и физические лица, заключающие договор страхования со страхователями, нуждающиеся в страховой защите или имеющие страховой интерес в силу закона, уплачивающие страховые взносы и получающие страховые выплаты после наступления страхового случая. Страхователями по закону, как правило, становятся соответствующие лица при различных видах обязательного страхования. Застрахованные лица – это физические лица, в пользу которых заключен договор страхования, то есть получающие страховые компенсации (выплаты) при наступлении страхового случая. Такие участники страхового процесса имеют место в личном и обязательном социальном страховании, когда страхователь и застрахованный выступают в разных лицах.

Страховые взносы (страховая премия) представляют собой платежи, уплачиваемые страхователем в пользу страховщика для защиты своих страховых интересов или интересов застрахованных лиц и устанавливаемые по размерам и срокам уплаты в договоре страхования или в законодательном порядке. Страховые взносы могут уплачиваться одними лицами в пользу других лиц, например, работодателями за своих работников, членами семьи за других ее членов. Страховые выплаты (компенсации) – это денежная сумма, получаемая страхователем или застрахованным лицом от страховщика при наступлении страхового случая, в размере и порядке, указанных в договоре страхования или в законодательных и нормативных актах. Сумма страхового возмещения, как правило, меньше суммы понесенного материального ущерба (потерь).

Организация страхового процесса и функционирование страховых организаций осуществляются на страховом рынке, который включает в себя следующие основные структурные элементы: принципы организации, отрасли и виды страхования, субъекты, объекты, страховой тариф и тарифные ставки, условия реализации страховых услуг.

Принципами организации страхового рынка являются:

-обязательное лицензирование деятельности организаций, осуществляющих операции страхования (купли-продажи страховых услуг) на страховом рынке;

-конкуренция страховых организаций в предоставлении страховых услуг, которая выражается в свободном ценообразовании (установлении тарифных ставок) под воздействием спроса и предложения страховых услуг, в разнообразии предлагаемых страховщиками видов и условий страховых сделок, включая порядок уплаты страховых взносов и выплаты страхового возмещения;

-свободный выбор страхователями объектов, видов и условий страхования, что обеспечивается широким ассортиментом предлагаемых на рынке страховых услуг;

-гарантия получения страхователем защиты его страховых интересов (страховой защиты); реализация этого принципа базируется на механизме лицензирования страховых организаций, создания ими специальных финансовых резервов, нормирования отдельных показателей страховой деятельности и ее контроля со стороны государственных надзорных органов;

-перестрахование или страхование особо высоких и крупных рисков;

-гласность и прозрачность деятельности страховых компаний, что позволяет страхователю делать осознанный выбор страховой организации и вида страхования.

Страховой рынок отличается большим разнообразием форм, отраслей, подотраслей и видов страхования. Основными критериями классификации страхования являются организационные и объектные различия страховых сделок (операций), но возможно также их деление по уровню рисков, типам страховщиков, категориям страхователей, размерам страховой ответственности, способам страхования и т.д.

По характеру организации выделяют две формы страхования: обязательное и добровольное. Обязательное страхование – это законодательно организованная форма страховых отношений. Ей присущи следующие характерные черты: законодательная регламентация видов, условий и порядка проведения страхования, сплошной охват объектов страхования, его бессрочность, отсутствие договора страхования со страхователем, установление фиксированного размера (нормированных

значений) страхового возмещения. Добровольное страхование основано на волеизъявлении сторон (страховщика и страхователя) путем заключения договора страхования. В подтверждение заключения договора страхователю выдается страховой полис. Этой форме страхования присущи следующие особенности: возможность выбора страховых услуг на рынке, ограниченность контингента страхователей, разнообразие предлагаемых на рынке объектов, видов и условий страхования, свободное ценообразование страховых услуг.

По объектам страхования оно подразделяется на отрасли: личное и имущественное страхование, страхование ответственности и рисков, социальное страхование.

При личном страховании объектом страхования являются трудоспособность, жизнь и здоровье физических лиц. Соответственно, оно делится на страхование от несчастных случаев, страхование жизни, медицинское страхование. При этом учитываются такие качества страхования, как объект, срок страхования, объем страховой ответственности. Экономическое назначение этой отрасли страхования – возмещение потерь доходов граждан в связи с наступлением соответствующих страховых случаев.

Под имущественным страхованием понимается отрасль страхования, в которой объектом выступают различные виды имущества (недвижимость, транспортные средства, сельскохозяйственные культуры, животные, другое имущество). Имущественное страхование призвано компенсировать ущерб, возникающий вследствие потери и ухудшения качества имущества в результате стихийных бедствий, пожара, кражи и других страховых случаев. Страховать может имущество, находящееся не только в собственности, но и во владении, пользовании и распоряжении страхователя, который несет ответственность за его сохранность. В составе имущественного страхования выделяют его отдельные виды, различающиеся не только объектами, но и не связанными между собой неблагоприятными событиями. К таким видам данной отрасли страхования относятся: страхование имущества от пожара, страхование транспортных средств от угона, аварии и других опасностей, страхование сельскохозяйственных культур от засухи, наводнения и других стихийных бедствий, страхование животных от падежа и вынужденного забоя, другие виды страхования.

Страхование ответственности представляет собой отрасль страховых отношений, при которой объектом страхования является ответственность перед третьими лицами, которым может быть нанесен ущерб действиями или бездействиями страхователя. Эта отрасль страхования позволяет обеспечить страховую защиту интересов возможных виновников

нанесения ущерба, выраженного в конкретных денежных суммах для каждого конкретного страхового случая. Подотраслями страхования ответственности являются страхование задолженности и страхование на случай возмещения вреда (страхование гражданской ответственности), которые сами разделяются на конкретные виды.

При страховании рисков объектом выступают предпринимательские риски, в результате которых страхователь может потерять свои доходы. Данная отрасль страхования включает две подотрасли: страхование рисков прямых потерь и страхование рисков косвенных потерь. Прямыми являются такие потери, как недополучение прибыли, убытки от забастовок, простоя оборудования, недопоставок сырья и других, независимых от страхователя, причин предпринимательского характера. Косвенные потери связаны с рисками банкротства, упущенной выгоды и т.п.

Объектом социального страхования выступает определенный уровень доходов физических лиц, относимых законодательством к категории нуждающихся в социальной поддержке. К видам социального страхования относятся пенсионное страхование (обязательное и добровольное), обязательное социальное страхование (иногда к этой отрасли относят и обязательное медицинское).

В страховой практике нередко используется перестрахование. Это сделка, которая происходит между несколькими страховщиками. Один из них передает на определенных условиях другим страховщикам часть ответственности и рисков по принятым на себя наиболее крупным и рискованным обязательствам перед страхователем. Кроме того, к перестрахованию можно отнести страхование одним страховщиком страховых обязательств другого страховщика.

Важным элементом страхового рынка являются его субъекты. Кроме страховщиков, страхователей и застрахованных лиц, к ним относятся и страховые посредники. В качестве страховщиков выступают негосударственные страховые компании, государственные страховые компании, общества взаимного страхования и страховые пулы.

Негосударственные страховые компании – это акционерные общества с ограниченной ответственностью, являющиеся наиболее распространенной организационно-правовой формой страховых организаций. Федеральная служба страхового надзора предъявляет особые требования к уставному капиталу и страховым резервам этих страховых компаний.

Государственные страховые компании также создаются в форме акционерных обществ, капитал которых контролируется государством (в России, например, это Росгосстрах). Обычно такие страховые компании

занимают на рынке нишу обязательного страхования (за исключением социального).

Общества взаимного страхования – это субъекты страхового рынка, представляющие собой некоммерческие страховые организации, в которых каждый их учредитель выступает в роли страхователя, а сами общества – в роли страховщика. Эти общества создаются для страхования своих учредителей и защиты их интересов путем предоставления наиболее качественных и выгодных по цене страховых услуг. Наибольшее распространение общества взаимного страхования получили в странах с развитым страховым рынком.

Страховым пулом называют объединение страховщиков, не являющееся юридическим лицом, создаваемое для целей страхования наиболее значительных по объему и степени рисков на условиях солидарной ответственности за исполнение обязательств, заключенных от имени этого объединения. То есть, страховой пул обслуживает на рынке операции сострахования, когда каждый его участник получает определенную долю собранных пулом страховых взносов и ответственности по страховым возмещениям (пропорционально доле переданных взносов в общую их сумму). В России сейчас функционируют на рынке экологический страховой пул, пулы по страхованию ядерной ответственности, медицинскому страхованию, страхованию космических рисков и другие.

Страховыми посредниками являются страховые агенты и брокеры, выступающие промежуточным звеном между страховщиком и страхователем. Их функционирование на страховом рынке позволяет расширить круг привлеченных к страховому процессу страхователей и повысить оперативность заключения договоров страхования.

Страховыми агентами могут быть юридические и физические лица, которые занимаются продажей страховых полисов от имени и по поручению страховых компаний. Агенты заключают и возобновляют договоры страхования, оформляют документы, инкассируют страховые взносы и даже выплачивают в отдельных случаях страховое возмещение страхователям. Между страховой компанией и страховыми агентами заключаются генеральные соглашения о сотрудничестве или контракты, в которых, в частности, оговариваются комиссионные вознаграждения агентов по фиксированным ставкам в процентах от суммы поступлений страховых взносов по заключенным соответствующими агентами и действующим договорам (возможны другие варианты оплаты услуг агентов: в процентах к общей сумме договоров страхования или к количеству договоров). Страховыми агентами могут быть генеральные страховые агентства, страховые агентства и свободный страховой агент

(физическое лицо), а также туристические агентства, юридические консультации, нотариальные конторы и т.д., которые, в частности, могут выполнять отдельные функции страховых агентов (продавать страховые полисы, заключать договора).

Страховой брокер – это физическое или юридическое лицо, которое осуществляет консультирование страхователя при заключении им договора страхования со страховой организацией. В отличие от страхового агента страховой брокер является независимым субъектом страхового рынка, который вступает во взаимоотношения и со страхователем, и со страховщиком. Брокер анализирует страховой рынок и деятельность страховых компаний, выбирает страхователю наиболее выгодные для него условия страхования и предлагает наиболее надежную страховую организацию. При заключении договора страхования компания выплачивает брокеру комиссионное вознаграждение.

Объектом страхового рынка являются страховые услуги, покупаемые и продаваемые на рынке как товар. Ценой страховой услуги выступает страховой тариф или тарифная ставка. Основу страхового тарифа составляют размер страхового возмещения и расходов на ведение страхового дела, хотя его окончательная величина складывается под влиянием спроса и предложения страховых услуг. Цена страховой услуги конкретной страховой организации зависит и от других факторов: объема и состава страхового портфеля, размера управленческих расходов, ожидаемой прибыли от страховой деятельности, эффективности инвестиционной деятельности страховщика.

Различают брутто-тарифную ставку и нетто-тарифную ставку. Брутто-ставка страхового тарифа включает в себя его нетто-ставку и нагрузку. Брутто-ставка устанавливается в абсолютной сумме с единицы или в процентах от общей страховой суммы. Нетто-ставка страхового тарифа предназначена для обеспечения будущих страховых выплат страхователям. Ее размер зависит от вероятности наступления страхового случая за тарифный период (ряд лет, по статистическим данным которого определяется названная вероятность путем актуарных расчетов). Базовым показателем для формирования нетто-ставки является убыточность страховой суммы. Она определяется отношением суммы страхового возмещения к страховой сумме всех застрахованных объектов за тарифный период. Среднее значение убыточности страховой суммы корректируется на величину рискованной надбавки (вероятностного показателя среднеквадратического отклонения). Еще одним составляющим элементом нетто-ставки является нагрузка. Это сумма расходов страховой организации на ведение страховых операций, на отчисления в резервы и

проведение предупредительных мероприятий, а также прибыли от страховых сделок.

Условия реализации страховых услуг, сложившиеся на данный момент на страховом рынке, называются его конъюнктурой. Конъюнктура страхового рынка характеризуется соотношением спроса и предложения страховых услуг, соответствием их цены качеству услуг и платежеспособности потенциальных страхователей. Нормальной для развитого рынка является ситуация, когда предложение превышает спрос на страховые услуги. Большое значение в формировании конъюнктуры рынка имеет страховой интерес субъектов экономики, то есть потенциальная потребность последних в страховой защите. Страховые интересы в обществе зависят от платежеспособности потенциальных страхователей, ценности их имущества, уровня предпринимательских рисков, принадлежности к определенной социальной, половозрастной группе и других факторов. Страховой интерес составляет потенциальный спрос. Для того, чтобы он превратился в рыночный спрос, страховщику необходимо показать целесообразность и выгоду страхования, оказать помощь в принятии решения будущим страхователем, оптимизировать свою ценовую политику, учитывающую платежеспособность страхователей, соответствие цен и качества страховых услуг.

Страховые компании (коммерческие организации в форме акционерных обществ) осуществляют страховую деятельность в соответствии с действующим законодательством.¹ Деятельность страховых компаний, также как и других финансовых организаций, подлежит государственному лицензированию и регулированию, а финансовая и другая отчетность – обязательному аудиту.

Финансовая деятельность страховых компаний (организаций) условно можно разделить на две группы: 1) деятельность общекommerческого характера;² 2) страховая деятельность, осуществляемая в соответствии с уставом и на основе лицензий. Соответственно этому делению деятельности страховых организаций, их финансовые отношения также подразделяются на две большие группы:

- денежные отношения, возникающие по поводу формирования и использования собственных финансовых ресурсов и доходов в связи с финансово-хозяйственной деятельностью страховых компаний как обычных коммерческих организаций;

¹ В Российской Федерации это, прежде всего, Федеральный закон от 10.12.2003 №172-ФЗ «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

² Для обществ взаимного страхования это будет деятельность, характерная любой другой некоммерческой организации.

• денежные отношения, возникающие по поводу формирования и использования финансовых ресурсов, привлеченных со стороны (от страхователей и других участников страхового рынка), и собственных средств в процессе осуществления страховой деятельности.

Финансы страховых компаний характеризуется следующей спецификой.

Во-первых, деятельность страховых организаций является высокорисковой. В этой связи она подвержена воздействию двух групп рисков: страховых рисков, связанных с исполнением обязательств перед страхователями; предпринимательских, в том числе инвестиционных, рисков, связанных с ведением бизнеса и инвестиционной деятельностью на рынке ценных бумаг.¹ Страховые риски минимизируются через механизм создания системы страховых резервов, а предпринимательские и инвестиционные риски гарантируются чистыми активами (активы минус обязательства по балансу) и собственными средствами. Поэтому государство предъявляет особые требования к величине принимаемых на себя страховыми компаниями рисков. Так, Федеральная служба страхового надзора России ограничивает принятие ими на ответственность риск по одному договору десятью процентами от объема собственных средств (суммы уставного, резервного, добавочного капиталов и нераспределенной прибыли).

Во-вторых, основным источником финансовых ресурсов и доходов страховых организаций выступают привлеченные средства, поступающие от страхователей в форме страховых выплат (страховой премии). Кроме того, в составе финансовых ресурсов большой удельный вес приходится на страховые резервы.

В-третьих, в силу значительного (иногда в несколько лет) временного разрыва между моментами поступления страховых платежей от страхователей и страховых выплат страховщикам у страховых компаний могут аккумулироваться большие объемы относительно свободных привлеченных финансовых (страховых) ресурсов, которые могут быть инвестированы в ликвидные ценные бумаги, приносящие страховым организациям дополнительные доходы.

В-четвертых, в составе страховых операций (сделок) в особую группу выделяется страхование жизни, которое отличается от других страховых сделок особенностями динамики риска, долгосрочностью и социальной направленностью. Эта специфика страхования жизни вызывает необходимость разработки особых требований к страховщикам,

¹ Активная инвестиционная деятельность страховых компаний характерна для стран с развитым страховым рынком. В современной России эта практика не получила пока широкого распространения.

заключающим договоры такого страхования, и специальных методик расчета страховых резервов.

Таким образом, финансы страховых организаций представляют собой совокупность денежных отношений, возникающих в процессе формирования и использования финансовых ресурсов и доходов этих организаций на страховом и других рынках при осуществлении ими страховой, инвестиционной и внутрихозяйственной деятельности в результате приведения в действие общефинансовых и специальных (страховых) инструментов и механизмов.

Основными источниками финансовых ресурсов страховых организаций являются: уставный капитал, добавочный капитал, резервный капитал, доходы от страховой деятельности, инвестиционные доходы, прочие доходы и поступления. При этом собственными средствами страховой организации считаются уставный, добавочный, резервный капиталы, прибыль, амортизация, другие доходы и поступления. Российское законодательство устанавливает для страховых организаций минимальный размер уставного капитала, определяемый путем умножения его базового размера (30 млн. руб.) на коэффициент, дифференцированный в зависимости от объекта страхования.

В процессе функционирования страховых организаций, движения финансовых ресурсов и приведения в действие общефинансовых и специальных инструментов и механизмов образуются и используются денежные доходы страховых организаций. К ним относятся:

- доходы от страховой деятельности;
- доходы от инвестиционной деятельности;
- доходы и поступления по прочим внереализационным операциями.

В составе доходов от страховой деятельности выделяются: страховые взносы (премии), поступления средств из страховых резервов, комиссионные агентские и брокерские вознаграждения, возмещение расходов по рискам, переданным в перестрахование, другие доходы и поступления. Основным видом доходов страховой компании выступает страховая премия, являющаяся платой за страховую услугу. Она рассчитывается на основе страхового тарифа (брутто-ставки), который, в свою очередь, зависит от характера (степени) риска и определяется произведением частоты наступления страхового случая на среднюю сумму убытка от одного события, а также состоит из нетто-ставки и нагрузки. За счет средств, поступающих страховщику в части нетто-ставки, осуществляются страховые выплаты страхователям, а в части нагрузки – финансирование деятельности страховой компании.

Инвестиционные доходы страховых организаций образуются в результате вложения их страховых резервов в финансовые активы,

перечень которых определяется нормативными правовыми актами. В России такими активами определены государственные и муниципальные ценные бумаги, корпоративные акции и облигации, банковские вклады, денежная наличность (включая иностранную валюту), денежные средства на счетах в банках, драгоценные металлы в слитках, недвижимое имущество. Сроки размещения страховых резервов определяются сроками обязательств страховщика по договорам страхования.

К внереализационным доходам и поступлениям относятся доходы от сдачи имущества в аренду, полученные штрафы, пени и неустойки, поступления средств в порядке регресса, суммы, возвращенные из страховых резервов, поступления средств амортизации и средств от других вертикально-интегрированных структур и т.д.

Большое значение для страховых организаций, формирования и использования их финансовых ресурсов имеют страховые резервы. Особенность данных резервов состоит в том, что они, в зависимости от изменения сумм обязательств страховщика или его потребности в дополнительных финансовых ресурсах, могут выступать и как доходы, и как расходы. Однако, учитывая, что страховые резервы, выступают в качестве финансовых гарантий страховых выплат страхователям, их суммы принимаются в качестве расходов для целей налогообложения, то есть уменьшают налоговую базу по налогу на прибыль страховщиков.

В РФ страховые организации создают следующие страховые резервы: 1) общие резервы для всех видов страхования: резервы незаработанной премии и премий по страхованию жизни; резерв заявленных, но неурегулированных убытков; резерв произошедших, но незаявленных убытков; стабилизационный резерв; 2) специальные резервы для отдельных видов страхования: резерв финансирования предупредительных мероприятий (по обязательному медицинскому страхованию и некоторым видам добровольного страхования); резерв оплаты медицинских услуг и запасной резерв (по обязательному медицинскому страхованию); резерв выравнивания убытков и резерв для компенсации расходов на осуществление страховых выплат (по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств). Основной целью их создания является обеспечение гарантий выполнения обязательств страховщика перед страхователем.

Формирование резервов премий (резервов незаработанной премии и премий по страхованию жизни) связано с тем, что страховщик несет ответственность по обязательствам перед страхователями весь период с момента заключения договора страхования до момента окончания страхового периода или наступления страхового события. Поэтому

полученные страховой организацией суммы страховых премий не могут быть в полном объеме отнесены на ее доходы, а должны частично резервироваться для обеспечения гарантий предстоящих страховых выплат страховщикам. Методики определения резервов премий зависят от вида страхования и характера связанных с ними рисков и основаны на оценке неисполненных обязательств перед страхователями. Обычно страховая премия распределяется пропорционально на весь период страхования. Поэтому она, по состоянию на конкретную отчетную дату, делится на заработанную за истекший период часть, которая образует доход страховой компании, и на незаработанную часть, которая направляется в резерв для обеспечения предстоящих выплат.

Определенную специфику имеет механизм создания и использования резерва премий по страхованию жизни. Страхование жизни на случай смерти или дожития застрахованного лица до определенного возраста события отличается длительными (на ряд лет) сроками действия договоров. При этом страховые выплаты могут производиться единовременно или в форме аннуитета. Расчет тарифных ставок страхования жизни предполагает использование метода дисконтирования, поэтому величина этого резерва должна учитывать ту часть инвестиционного дохода, которая соответствует обязательствам страховой организации. Методическое обеспечение формирования и использования резервов премий по конкретным видам страхования жизни основано на актуарных расчетах.

Создание страховыми организациями резервов убытков (резерва заявленных, но неурегулированных убытков, и резерва произошедших, но незаявленных убытков) обусловлено временными разрывами между моментом наступления страхового случая и моментом страховых выплат по нему. Необходимо установить причины наступления события, оценить нанесенный ущерб и произвести другие действия, требующие времени, в результате страхового случая происходит в одном отчетном периоде, а страховые выплаты – в другом. Поэтому и необходимы страховой организации специальные резервы для покрытия убытков.

Резерв заявленных, но неурегулированных убытков создается для гарантирования страховых выплат по договорам, страховые случаи по которым произошли в течение срока страхования, но фактически выплаты по ним не были произведены в том же отчетном периоде по независящим от страховщика причинам. Размер резерва на конкретную отчетную дату определяется суммой таких неурегулированных убытков по заявлениям страхователей, увеличенной на 3% для финансирования расходов по урегулированию обязательств страховщика.

Другой резерв убытков – произошедших, но незаявленных – создается с целью финансирования выплат по страховым случаям, наступившим в срок действия договора страхования, но по которым не поступило заявлений от страхователей, и о которых не было известно страховщику. Наиболее характерны такие события для страхования ответственности (например, последствия действий или бездействий врачей, профессиональная ответственность которых застрахована, могут проявиться через большой промежуток времени и вызвать необходимость страховых выплат). Резерв произошедших, но незаявленных убытков связан с финансовым обеспечением исполнения обязательств, по которым истекли сроки действия договоров страхования. Величина таких резервов определяется на основе статистических данных методом актуарных расчетов.

Стабилизационный резерв формируется в благоприятные для страховщика годы, когда меньше всего происходят страховые случаи, а используется в неблагоприятные годы с повышенной убыточностью страховых операций. Расчет этого резерва производится на основе анализа финансовых результатов страховых операций за длительные промежутки времени.

Направлениями использования финансовых ресурсов и доходов страховых организаций являются:

- расходы на осуществление страховой деятельности;
- инвестиционные расходы;
- внутрихозяйственные (прочие внереализационные) расходы.

Расходование средств страховых компаний осуществляется с учетом соблюдения нормативно-правовых и законодательных актов в части требований к финансовой устойчивости и платежеспособности этих организаций

К расходам на осуществление страховой деятельности относятся две группы расходов: 1) расходы, связанные с исполнением страховых обязательств; 2) расходы на ведение страхового дела. В составе первых можно выделить расходы на страховые выплаты страхователям (застрахованным лицам), отчисления в страховые резервы, передачу части страховых премий в порядке перестрахования и др. Расходы, связанные с ведением страхового дела – это расходы страховщика на заключение, ведение и исполнение договоров страхования, включая оплату труда работников, выполняющих эту работу. Расходы на осуществление страховой деятельности являются наиболее значимой частью общих расходов страховых компаний, особенно в странах с недостаточно развитым страховым рынком.

Расходы, связанные с осуществлением инвестиционной деятельности страховых организаций, также можно разделить на две группы инвестиционных затрат: 1) финансовые вложения (размещение) страховых резервов в ценные бумаги, банковские депозиты, иностранную валюту и недвижимость с целью получения инвестиционного дохода; 2) инвестиционные расходы на развитие страховой организации за счет амортизации, прибыли и средств, привлеченных на финансовом рынке (капитальные вложения, возврат долгосрочных кредитов с процентами и другие расходы инвестиционного характера).

К категории внутрихозяйственных (прочих внереализационных) расходов страховых организаций можно отнести следующие основные виды расходов: уплата налогов, включая налог на прибыль, и других обязательных платежей в бюджетную систему; уплата процентов и погашение краткосрочных кредитов на текущие хозяйственные нужды; уплата штрафов, пени и неустоек, перечисление средств материнской (дочерней) компании; формирование из прибыли резервного капитала и увеличение уставного капитала в соответствии с порядком, предусмотренным законодательством; расходы на содержание органов управления и материальное стимулирование работников; выплата дивидендов и другие расходы, осуществляемые при распределении прибыли.

Прибыль страховых организаций определяется как разница между их доходами и расходами по страховой, инвестиционной и прочей деятельности. Соответственно, общая сумма прибыли страховщика складывается из прибыли от страховой деятельности, прибыли от инвестиционной деятельности и прибыли по прочим внереализационным операциям. В отличие от других коммерческих организаций, финансовым результатом деятельности страховой организации считается не общая сумма прибыли (убытка), а только прибыль (убыток) от страховой деятельности, что объясняется своеобразием влияния на прибыль фактора риска во временном аспекте.

Отдельные виды страхования осуществляются на некоммерческой основе, например, обязательное медицинское страхование, осуществляемое страховыми медицинскими организациями, хотя им разрешено заниматься предпринимательской деятельностью. Страховые взносы по этому виду страхования направляются на оплату медицинских услуг, расходы на ведение страхового дела (по перечню и нормативам, установленным территориальными фондами обязательного медицинского страхования), создание страховых резервов и оплату труда работников. Прибыль (убыток) по операциям обязательного медицинского страхования определяется и учитывается отдельно от прибыли по инвестиционным

операциям, осуществляемым за счет медицинских страховых резервов. Полученная прибыль от проведения обязательного медицинского страхования направляется на пополнение страховых резервов, а убытки покрываются за счет названной инвестиционной прибыли и запасного резерва. Если прибыль от инвестирования страховых резервов обязательного медицинского страхования осталась не использованной, то она направляется на пополнение этих резервов по нормативам территориального фонда обязательного медицинского страхования. Остаток этих средств (инвестиционной прибыли) и экономия на ведении страхового дела составляют доход страховой медицинской организации.

Управление финансами страховых компаний сложный и многогранный процесс. Он предполагает, в частности, обоснование и установление оптимальных тарифных ставок и страхового портфеля (ассортимента страховых услуг), создание соответствующей страховым обязательствам системы страховых резервов, разработку и реализацию стратегии и тактики инвестиционной политики, отвечающей требованиям ликвидности, финансовой устойчивости и доходности, снижение страховых и инвестиционных рисков путем диверсификации, перестрахования и сострахования.

Глава 5. Основы управления финансами

5.1. Содержание системы управления финансами

Финансы и их система не в состоянии эффективно выполнять свои функции и играть позитивную роль в обеспечении денежными средствами воспроизводственного процесса без надлежащего управления финансовыми потоками в экономике и на уровне отдельных её субъектов (органов власти, организаций и домашних хозяйств). Управление финансами представляет собой целенаправленное воздействие управляющих субъектов финансовых отношений (органов власти, организаций, домашних хозяйств) на систему финансов и её звенья, используя специальные финансовые приемы, методы и инструменты, с целью бесперебойного финансового обеспечения экономики и надлежащего выполнения её субъектами задач и обязанностей. При этом под финансовым обеспечением понимается двусторонний контролируемый процесс привлечения источников (финансовых ресурсов, денежных доходов) и их использования (расходования) на экономически обоснованные нужды.

Управление финансами – это упорядоченная система, имеющая свои субъекты, объекты, структурные элементы, приемы, методы и инструменты, цель, задачи и конечный результат. Наглядно система управления финансами представлена на рис. 5.1.

Субъекты управления финансами включают в себя всю совокупность управленческих структур и органов, имеющих отношение к воздействию на систему финансов через финансовую политику, финансовый механизм и их финансово-правовое обеспечение на макро- и микроуровнях. Каждому объекту управления – звену системы финансов - присущи свои органы управления, за исключением домашних хозяйств, финансами которых управляют индивидуумы, члены семьи. К тому же, само управление финансами домашних хозяйств, по сравнению с управлением публичными финансами и финансами организаций, отличается упрощённым характером и зависимостью от других субъектов управления. Поэтому в данном параграфе речь пойдет преимущественно об управлении финансами органов публичной власти и организаций.

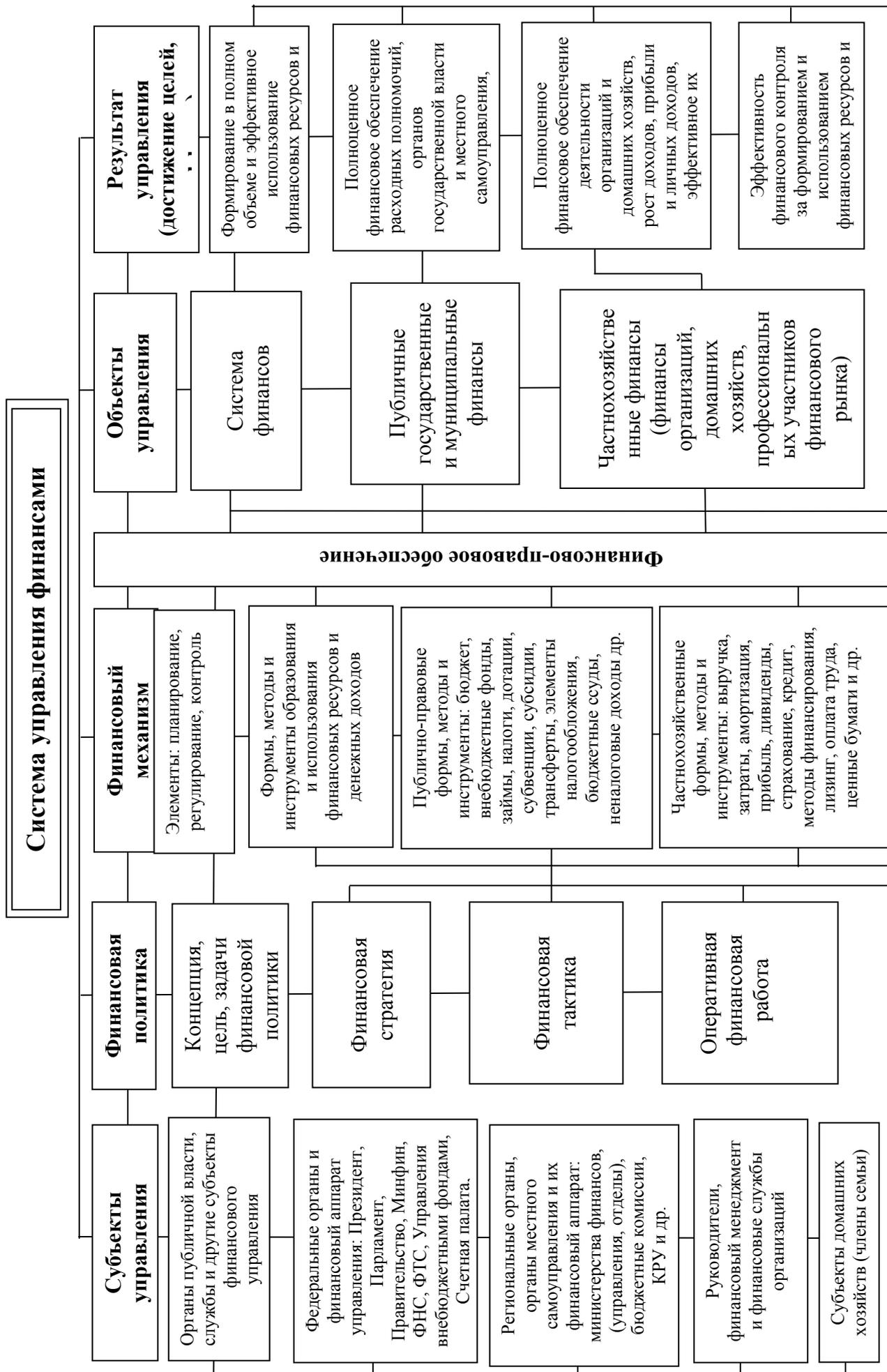


Рис. 5.1 . Содержание и элементы системы управления финансами

Общее стратегическое руководство финансами страны осуществляют её глава и администрация, правительство и его министерства, а также парламент (в России – Государственная Дума РФ и Федеральное Собрание), которое выполняют, соответственно, функции разработки и реализации финансовой политики и законодательного обеспечения финансовых отношений. Из состава аппарата финансового управления в России следует выделить Министерство финансов, которое координирует деятельность всех специальных органов управления финансами, непосредственно разрабатывает и реализует финансовую политику в стране, а также контролирует финансовые и бюджетные потоки в экономике. Минфин РФ призван обеспечивать:

- проведение единой финансовой, в том числе бюджетной и налоговой политики;
- концентрацию финансовых ресурсов в федеральном бюджете и государственных внебюджетных фондах, а также на приоритетных направлениях социально-экономического развития страны;
- управление внутренним и внешним государственным долгом;
- контроль за соблюдением финансового законодательства и эффективным расходованием государственных средств;
- управление государственными финансовыми резервами и фондами (Фондом национального благосостояния, Резервным фондом);
- участие в разработке финансовых показателей планов и прогнозов социально-экономического развития страны;
- участие в разработке направлений денежной, валютной и кредитной политики РФ;
- участие в разработке и финансировании федеральных инвестиционных программ и национальных проектов;
- реализация мер финансового оздоровления, структурной перестройки экономики и поддержки отечественных производителей;
- разработка проекта федерального бюджета, прогноза консолидированного бюджета РФ и механизма межбюджетных отношений;
- исполнение федерального бюджета и проведение бюджетного контроля.

Федеральная налоговая служба (ФНС) и ее территориальные подразделения входят в структуру Министерства финансов РФ и совместно с последним осуществляют управление налоговой системой и налогообложением. Федеральная таможенная служба и ее подразделения выполняют обязанности ФНС при взимании налогов и таможенных пошлин (сборов), а также обеспечивают реализацию внешнеторговой экспортно-импортной политики защиты национального рынка.

Счетная палата РФ и ее региональные отделения осуществляют контроль за надлежащим исполнением бюджетов всех уровней и бюджетов внебюджетных фондов, представляют по результатам проверок предписания, обязательные к исполнению. Контроль за целевым использованием бюджетных средств организациями осуществляют также Федеральная служба финансово-бюджетного надзора Минфина РФ и контрольные управления региональных финансовых органов. Контроль деятельности профессиональных участников финансового рынка возложен на Банк России, Федеральную службу страхового надзора и Федеральную службу по финансовым рынкам.

Федеральное казначейство и его территориальные управления осуществляют кассовое исполнение бюджетов всех уровней публичной власти и государственных внебюджетных фондов, распределение налоговых поступлений и доходных источников в рамках исполнения межбюджетных отношений, отдельные контрольные функции и бюджетный учет в порядке открытия и ведения единых казначейских счетов бюджетополучателей.

На уровне субъектов Федерации и муниципальных образований функционируют аналогичные или близкие по назначению к федеральным структуры и органы управления финансами. Их управленческие цели, задачи и функции во многом сходны с федеральными, но ограничиваются своими территориями и соответствующими финансовыми (бюджетными и внебюджетными) потоками. Кроме того, региональные и местные органы управления финансами обязаны выполнять задачи и функции, возложенные на них федеральными органами власти и управления финансами.

Финансовое управление в организациях отличается разнообразием и зависит от их организационно-правовой формы. Общее стратегическое руководство и управление финансами могут осуществлять совет директоров, исполнительный директор и управляющий, их заместитель по финансам, главный бухгалтер и другие должностные лица высшего менеджмента. Тактическое и оперативное управление финансовыми потоками, их организацию, планирование, регулирование и контроль осуществляют специальные финансовые службы, включая бухгалтерию и отдел налогового планирования (последний создается обычно только на крупных предприятиях).

Объектом управления выступает система финансов в целом, обеспечивающая функционирование экономики и социальной сферы страны, а также отрасли и звенья этой системы, обеспечивающие функционирование органов государственной власти и местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций, домашних

хозяйств и профессиональных участников финансового рынка по его сегментам. Воздействие субъекта управления на его объект на макро – и микроуровнях осуществляется посредством таких организационно-финансовых категорий управления, как финансовая политика, финансовый механизм и финансовое право.

Финансовая политика должна строиться на научно-обоснованной концепции, включающей стратегические и тактические финансовые цели и задачи, которые ставятся и разрабатываются соответствующими органами стратегического управления. Финансовая концепция конкретизируется в процессе оперативной финансовой стратегии и тактики. Их реализация на практике осуществляется в процессе оперативной финансовой работы управленческого финансового аппарата и финансовых служб.

Управление финансами в рамках разработанной финансовой политики непосредственно осуществляется через финансовый механизм, т.е. через формы, методы и инструменты планирования, регулирования и контроля движения финансовых ресурсов, образования и использования публичных и частнохозяйственных денежных доходов субъектов финансовых отношений.

Наконец, финансовое право предполагает правовое законодательное и нормативно-правовое обеспечение функционирования финансов и субъектов управления ими, финансовой политики и финансового механизма. Нормы финансового права закрепляют их легитимность и юридически оформляют систему финансов и её звенья.

Воздействие субъекта управления финансами на управляемый объект имеет конечной целью достижение экономически или социально значимого результата (эффекта). В самом общем виде, последний выражается в полноценном обеспечении экономики, органов публичной власти, хозяйствующих субъектов, включая домашние хозяйства, доходными источниками на основе эффективного использования имеющихся финансовых ресурсов и эффективного контроля (самоконтроля) входящих в систему и исходящих из нее финансовых потоков в публично-правовой и частноправовой формах. В конечном счете результат (эффект) управления финансами выражается в экономическом росте, приросте общественных благ, предоставляемых государством (муниципальными образованиями), объема продаж, прибыли и рентабельности, в обновлении оборудования и технологий, росте оплаты труда, пенсий и других личных доходов, в улучшении прочих качественных показателей экономической и социальной жизни общества.

В системе управления финансами обычно выделяют стратегическое и тактическое и оперативное управление, различающиеся характером и сроками. Стратегическое финансовое управление осуществляется общим

высшим руководством страны и организаций в процессе составления, рассмотрения и утверждения прогнозов социально-экономического развития общества и предприятия, долгосрочных целевых федеральных, инвестиционных и иных программ и корпоративных проектов, в ходе планирования направлений совершенствования и оздоровления публичных и частнохозяйственных финансов. Стратегическое управление на макро-, мезо- и микроуровне предполагает определение доходных источников, объема и структуры финансовых ресурсов, способных полноценно обеспечить воспроизводственный процесс на расширенной основе, эффективных направлений использования финансовых ресурсов и резервов их дальнейшего роста. Тактическое и оперативное управление финансами представляет собой текущую деятельность специальных органов управления, направленных на выполнение экономических, социальных и финансовых прогнозов и программ (проектов) с целью получения максимально возможного эффекта (результата) при минимальных затратах ресурсов. В ходе оперативного финансового управления осуществляется корректировка планов, выявления и устранение узких мест в финансовом обеспечении хозяйственной деятельности, изыскиваются дополнительные источники финансовых ресурсов и новые эффективные направления их вложения.

В заключении важно обратить внимание на то, что при осуществлении стратегического и тактического (оперативного) управления финансами необходимо соблюдать системность в принятии управленческих решений на основе научного обоснования применяемых методов финансового планирования и прогнозирования, организации оперативного управления финансовыми ресурсами, выработки рыночных способов финансового регулирования и контроля. Это потребует применения новых форм, методов и инструментов управления финансовыми потоками, определения в качестве приоритетных одних направлений развития финансов и бесперспективности других, совершенствования финансового механизма с позицией повышения эффективности и результативности управления.

5.2. Финансовая система и правовое обеспечение финансовых отношений

Надлежащее выполнение субъектами управления финансами своих полномочий (функций, прав и обязанностей), успешное проведение финансовой политики и её реализация через финансовый механизм невозможно без соответствующего финансово-правового обеспечения

функционирования государственного, муниципального и частного финансового хозяйства. Такие финансовые «правила игры» задаются и фиксируются в нормах финансового права.

Финансовое право представляет собой упорядоченную совокупность правовых законодательных и нормативных актов, норм и правил, регламентирующих основы построения финансов, финансовой системы и финансового механизма, а также полномочия органов управления финансами.

В соответствии с двухотраслевым построением системы финансов (публичные и частнохозяйственные финансы), а также движением финансовых ресурсов в двух формах публично-правовой и частноправовой, финансовое право также можно разделить на две отрасли - публичное и частнохозяйственное финансовое право.

Публичное финансовое право регламентирует правоотношения в области формирования и использования финансовых ресурсов и доходов органов государственной власти и местного самоуправления, основы построения публичных финансов, функции, права и обязанности органов публичной власти и управления, финансовые формы, методы и инструменты, финансовые взаимоотношения с организациями и физическими лицами, иные публичные финансовые правоотношения, включая государственный финансовый контроль. Публичное финансовое право включает в себя следующие отрасли: валютное право, правовые основы денежной системы, бюджетное право, внебюджетное право, таможенное право и налоговое право, а также отдельные нормы конституционного, гражданского, хозяйственного, трудового, административного права, правовые нормы местного самоуправления (в части, касающейся публичных финансовых отношений) и правовые основы банковской системы (в части, касающейся Банка России и банковского регулирования). Публичное финансовое право носит исключительно императивный (принудительно-властный) характер, нормы которого обязательны к исполнению всеми субъектами правоотношений, за неисполнение (не должное исполнение) которых последние несут финансовую (в виде штрафов), административную (в виде административных штрафов и лишения руководящих лиц должностей) и уголовную (в виде штрафов и лишения свободы) ответственности. Учитывая последнее, часть публичных финансовых правоотношений регламентируется также нормами уголовного права.

Частнохозяйственное финансовое право регламентирует определенные правоотношения в области формирования и использования финансовых ресурсов и доходов организаций (коммерческих, некоммерческих) и домашних хозяйств, основы построения финансов

организаций различных форм собственности, включая профессиональных участников финансового рынка, отдельные полномочия органов управления ими, основы семейных финансовых отношений, финансовые формы, методы и инструменты, финансовые взаимоотношения организаций и домашних хозяйств с органами государственной власти (местного самоуправления) и участниками финансового рынка, иные частнохозяйственные финансовые правоотношения. Частнохозяйственное финансовое право включает в себя соответствующие нормы конституционного, гражданского, хозяйственного, административного, трудового и семейного права, а также нормы отраслей публичного финансового права, касающиеся частнохозяйственных финансовых правоотношений. Широкий круг финансовых правоотношений охватывает хозяйственное право, включая правовые финансовые нормы о коммерческих и некоммерческих организациях, финансовой несостоятельности (банкротстве) организаций, предпринимательской, инвестиционной, лизинговой, страховой, банковской и кредитной деятельности, о ценных бумагах и бухгалтерском учете, о землепользовании, недропользовании, лесопользовании и другие хозяйственно-финансовые правоотношения. В отличие от публичного финансового права, частнохозяйственное финансовое право, кроме жёстких императивных, обязательных к исполнению законодательных правовых норм, в значительной мере строится на более мягких рекомендательных нормах или нормах с широкими правами альтернативного выбора при решении вопросов о правоприменениях (например, Положение бухгалтерского учета, Международные стандарты финансовой отчетности, банковские инструкции, нормы, регламентирующие деятельность на финансовом рынке, применение организациями финансовых форм, методов и инструментов и т.д.).

Таким образом, предметом финансового права выступают денежные отношения, в которые вступают как субъекты финансового права органы государственной и муниципальной власти, организации (юридические лица) и домашние хозяйства (физические лица) и которые требуют правовой регламентации в виде правовых законодательных и нормативных актов.

В России финансовые правоотношения в зависимости от субъектов финансового права делят на следующие группы:

- между Российской Федерации, её субъектами и муниципальными образованиями при разграничении бюджетных доходных (налоговых) и расходных полномочий по уровням бюджетной и налоговой систем, а также в процессе организации межбюджетных отношений;

- между финансовыми, налоговыми органами и юридическими лицами при формировании доходной части бюджетов всех уровней и бюджетов внебюджетных фондов, финансировании организаций и домашних хозяйств из бюджетов и внебюджетных фондов в форме ассигнований, субсидий, субвенций, бюджетных кредитов, оплате государственных (муниципальных) заказов;

- между государственными или муниципальными финансовыми органами в процессе реализации бюджетного процесса на всех уровнях публичной власти;

- между государственными (муниципальными) унитарными предприятиями, бюджетными учреждениями и их собственниками при формировании уставного капитала, формировании, распределении и использовании полученного дохода, при распределении ответственности по обязательствам между унитарным предприятием и его учредителем;

- между профессиональными участниками финансового рынка, включая кредитный рынок, и организациями и физическими лицами в связи с уплатой страховых взносов и получением страховых возмещений, привлечением финансовых, кредитных и инвестиционных ресурсов, их размещением и получением дохода;

- между финансовыми, налоговыми органами и физическими лицами по поводу уплаты налоговых и других обязательных платежей в бюджет и государственные внебюджетные фонды, а также предоставления организациям и получения домашними хозяйствами социальных трансфертов и социальных страховых выплат из внебюджетных фондов¹;

- между органами государственной власти, её структурами и хозяйствующими субъектами по поводу формирования и использования государственных финансовых резервов (Резервного фонда, Фонда национального благосостояния, валютных резервов РФ);

- между Банком России, другими органами государственного надзора и коммерческими банками, страховыми организациями, профессиональными участниками рынка ценных бумаг по поводу государственного банковско-кредитного, страхового регулирования и регулирования фондового рынка;

- между организациями по поводу выполнения хозяйственно-финансовых договоров и разрешения хозяйственно-финансовых споров, в том числе, в судебном порядке;

- между организациями и их работниками по поводу соблюдения трудового законодательства, включая закон о минимальной оплате труда;

¹ Все выше названные группы финансовых правоотношений см.: Финансы: учебник / Под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. – М., 2004. – С. 74-75.

- между федеральными или региональными органами государственной власти и природопользователями, включая землепользователей, по поводу соблюдения соответствующего законодательства в части платности природных ресурсов и охраны окружающей среды;

- между членами семьи по поводу разрешения финансовых споров, дарения и наследования денежных средств и ценных бумаг.

Финансово-правовое обеспечение процесса управления финансами осуществляется в форме правовых актов, в которых заключены финансовые правовые нормы. По степени императивности или юридической силе финансовые правовые акты подразделяются на законы (кодексы) или правовые законодательные акты и подзаконные или правовые нормативные акты (указы президента, постановления правительства, министерские и ведомственные приказы, указания, инструкции, положения и т.п.). Законодательные акты (на уровне местного самоуправления - решения) принимаются законодательными (представительными) органами государственной власти (местного самоуправления). Одни правовые акты регламентируют финансовые отношения во всех звеньях системы финансов, например Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ и т.д., но большая их часть регулирует финансовые отношения в отдельных звеньях и элементах системы финансов.

К финансовым правовым нормам можно отнести также правовые акты, выходящие за рамки одной страны, например, международные договоры о внешнем государственном заимствовании (условиях получения и погашения с процентами), о предотвращении двойного налогообложения между странами, Система национальных счетов, Международные стандарты финансовой отчетности (МСФО) и др.

Отдельные финансовые правоотношения могут регулироваться постановлениями Конституционного суда РФ (ими могут отменять или изменять спорные правовые акты или нормы федерального законодательства), а также постановления или решения арбитражного суда и суда общей юрисдикции по спорным финансовым вопросам, включая наложение финансовых санкций.

Основы правового обеспечения финансовых отношений и системы управления финансами в Российской Федерации схематично представлены на рис. 5.2.



Рис. 5.2. Основы правового обеспечения финансовых отношений и управления финансами

Эффективность управления системой финансов в значительной степени зависит от качества действующей системы её правового обеспечения в целом и финансово-правовых норм в частности. В этой связи следует отметить ряд существенных недостатков, присущих современному российскому финансовому праву, к числу которых специалисты относят следующие¹:

- противоречия между федеральным и территориальным (региональным, муниципальным) законодательством, что приводит к ущемлению интересов субъектов РФ и муниципальных образований, несовершенству механизма разграничения доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы (в частности, к передаче вышестоящим уровнем нижестоящему уровню расходов, не обеспеченных адекватным объёмом доходных источников);

- противоречия между отдельными законами и ведомственными правовыми финансовыми актами, что вызывает их различное толкование;

- слабая экспертиза проектов финансовых законодательных и нормативных актов;

- наличие ряда законов и правительственных программ, реализация которых затруднена в силу необеспеченности финансовыми ресурсами;

- нечётность формулировки отдельных законов и нормативных актов, вызывающая необходимость их уточнения, дополнения и изменения, что порождает нестабильность финансового правового поля;

- языковая сложность формулировки положений законодательных и нормативных актов;

- несвоевременное принятие и опубликование отдельных финансовых правовых актов.

Без решения названных и других правовых проблем сложно будет эффективно управлять публичными и частнохозяйственными финансами. Отсюда – необходимость совершенствования российского финансового права.

Все многообразие финансовых отношений, закреплённых нормами финансового права, отражается в понятиях «система финансов» и «финансовая система». Чаще всего между этими понятиями не проводят никаких различий, что не правомерно. На самом деле - это близкие, но не однозначные понятия. Система финансов составляет только часть финансовой системы. Последняя структурно включает в себя кроме системы финансов еще и другие элементы - принципы организации и органы управления (см. рис. 5.3). Финансовая система как категория управления финансовыми отношениями имеет объект (управляемый элемент системы) и субъект (управляющий элемент системы).

¹ Финансы /Под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. - М., 2004.-С. 79-80.

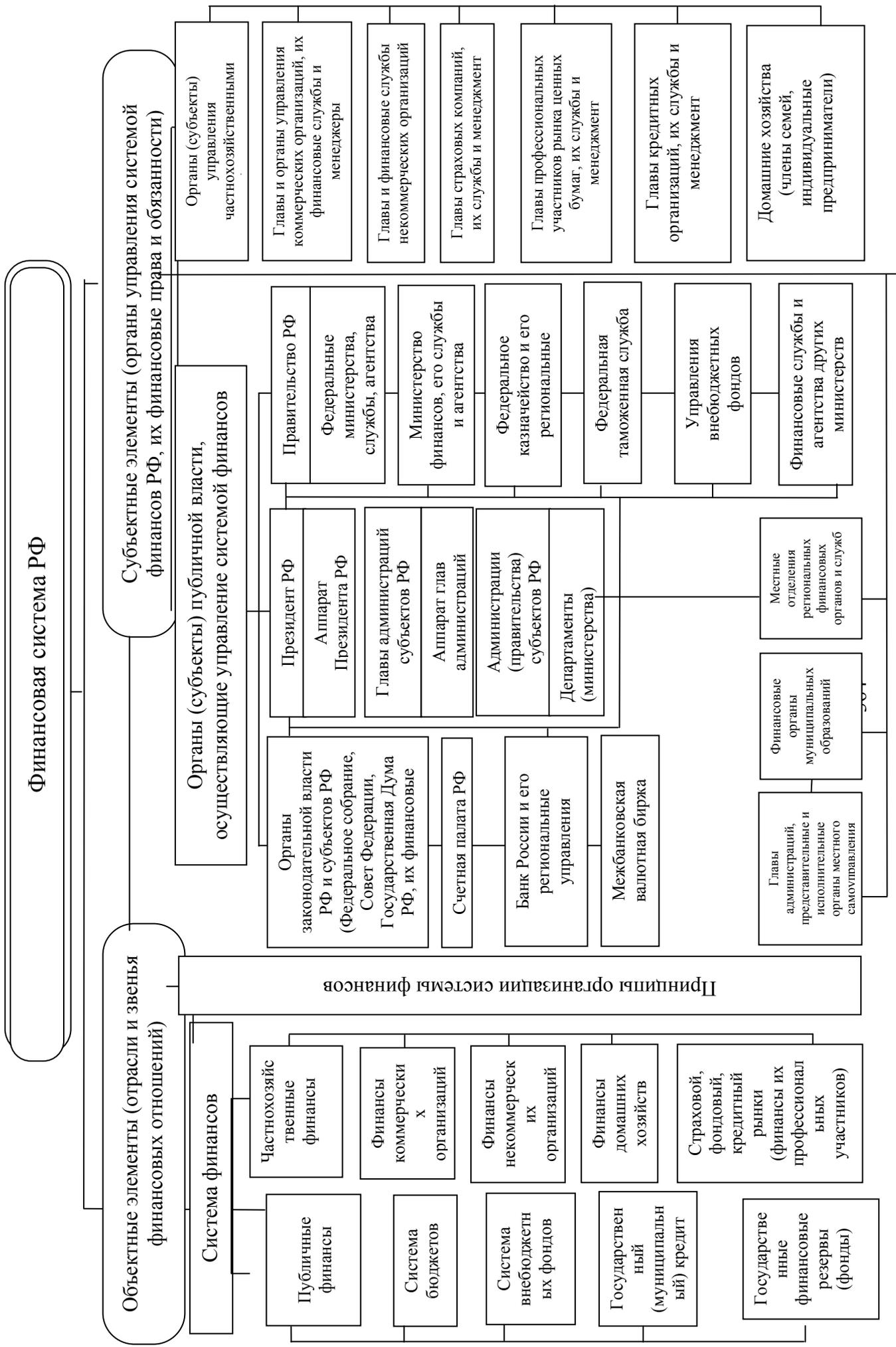


Рис. 5.3. Содержание финансовой системы РФ и взаимосвязь её элементов

Управляемым объектом финансовой системы выступает система финансов, функционирующая на основе определённых организационных принципов. Управляющим субъектом являются субъекты налоговых отношений и органы, осуществляющие управление этими отношениями.

Финансовая система – это основанная на денежных отношениях совокупность отраслей и звеньев системы финансов, построенная на определенных принципах и управляемая общими и специальными органами публичной власти и управления хозяйствующих субъектов.

Система финансов включает в себя две отрасли или большие группы финансовых отношений, различающиеся степенью централизации финансового хозяйства: публичные финансы и частнохозяйственные финансы. В состав российских публичных финансов входят: система бюджетов (федеральный, региональные и местные бюджеты); система государственных внебюджетных фондов (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного и медицинского страхования); государственный (муниципальный) кредит; государственные финансовые резервы и фонды (валютный резерв, Фонд национального благосостояния, Резервный фонд). В состав частнохозяйственных финансов включаются следующие звенья: финансы коммерческих организаций, финансы некоммерческих организаций, финансы домашних хозяйств, страховой рынок и финансы страховых организаций, фондовый рынок и финансы профессиональных участников рынка ценных бумаг, кредитный рынок и финансы кредитных организаций.

Финансовая система страны строится на определённых принципах, отражающих основополагающие требования к организации, взаимодействию и эффективному функционированию отраслей и звеньев системы финансов и органов управления финансами. Содержание таких принципов должно определять минимальные требования к построению рациональной финансовой системы страны с учётом специфики её государственного устройства, экономики и финансов. Применительно к Российской Федерации основными принципами построения финансовой системы являются:

- принцип единства финансового пространства и относительной равномерности распределения финансовых ресурсов на территории всей страны;

- принцип относительной самостоятельности каждого звена системы финансов в организационном и территориальном разрезе;

- принцип чёткого разграничения публичных расходов и доходов между органами федеральной, региональной власти и органами местного самоуправления;

- принцип полноты отражения расходов и доходов в финансовом учёте и отчётности;
- принцип эффективного и рационального использования финансовых ресурсов;
- принцип полного покрытия расходов каждого звена системы финансов собственными доходами и привлеченными финансовыми ресурсами;
- принцип результативности функционирования каждого звена системы финансов;
- принцип адресности и целевого расходования публичных финансовых ресурсов;
- принцип прозрачности всех финансовых потоков.

Наличие общих организационных принципов построения финансовой системы не отвергает, а предполагает функционирование отдельных отраслей и звеньев финансовой системы на основе своих специфических принципов. Так, принципы построения системы публичных финансов задекларированы в Бюджетном и Налоговом кодексах РФ и федеральном законе о местном самоуправлении. Частнохозяйственные финансы коммерческих организаций и профессиональных участников финансового рынка строятся на принципах коммерческого расчета и специальных принципах, регулирующих различные сегменты финансового рынка (страховой, фондовый, кредитный рынки). Принципы организации финансов домашних хозяйств зафиксированы в Гражданском кодексе РФ и других федеральных законодательных актах, но к данному звену системы финансов отчасти применимы принципы коммерческого расчета.

Субъектный элемент финансовой системы (органы власти, органы управления хозяйствующих субъектов) осуществляют свою деятельность в финансовой сфере на основе определённых полномочий, прав и обязанностей, регламентируемых нормами публичного и частнохозяйственного права. Федеральные, региональные и местные органы управления системой публичных финансов руководствуются в своей деятельности положениями соответствующих законодательных и нормативных актов.

Верхняя и нижняя палаты Федерального Собрания Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума РФ) рассматривают и утверждают федеральный бюджет и отчёт о его исполнении, принимают законы, регламентирующие финансовые отношения, совершают другую законодательную деятельность. Кроме того, Совет Федерации формирует Счетную Палату РФ, осуществляющую государственный финансовый контроль по поручению законодательной власти России.

Президент РФ, при участии его Администрации, определяет цели и задачи финансовой политики в ежегодном Бюджетном послании Федеральному Собранию и соответствующих указах, подписывает финансовые законодательные акты, даёт поручения Правительству РФ и контролирует его деятельность, в том числе, по финансовым вопросам.

Федеральное Правительство России разрабатывает и реализует финансовую политику, составляет и исполняет федеральный бюджет, разрабатывает и представляет на рассмотрение в Государственную Думу РФ законы по финансовым и связанными с ними вопросами, разрабатывает и выпускает нормативные акты, обеспечивающие пояснения и реализацию действующего законодательства, и осуществляет другую исполнительную финансовую деятельность. В составе Правительства РФ основные функции управления системой финансов возложены на Министерство финансов РФ. В его структуре находятся следующие федеральные службы: Федеральная налоговая служба; Федеральная служба финансово-бюджетного надзора; Федеральная служба страхового надзора; Федеральная служба по финансовому мониторингу; Федеральное казначейство.

Названные федеральные службы обладают большой самостоятельностью в решении вопросов, находящихся в их ведении. В целом функции Министерства финансов РФ достаточно широки. К ним относятся: разработка государственной финансовой политики, в том числе - бюджетной, налоговой, страховой, кредитной, валютной, денежной политики, политики в сфере аудита, учёта и отчетности; координация различных частей государственной финансовой политики; разработка проектов законов и нормативных актов в области бюджетных и межбюджетных отношений, налогообложения, учёта и отчетности; разработка проекта закона о федеральном бюджете на очередной год, организация его исполнения и составление отчёта об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета РФ; управление государственным долгом России; эмиссия государственных ценных бумаг субъектов РФ; прочие функции.

Кассовое исполнение бюджетов всех уровней и бюджетов государственных внебюджетных фондов по доходам и расходам, их учет на единых счетах распорядителей бюджетных средств, распределение доходных источников в соответствии с Бюджетным кодексом и другие функции возложены на органы Федерального казначейства.

В свою очередь, казначейским органам открываются счета в подразделениях Центрального банка РФ (Банка России) и других уполномоченных банках по учёту средств федерального бюджета. Банк России отвечает также за проведение единой государственной денежной, валютной и кредитной политики.

Все прочие федеральные министерства и подчинённые им федеральные службы и агентства участвуют в управлении государственными финансами как главные распорядители бюджетных средств и главные администраторы доходов бюджета, а также как органы регулирования и контроля финансовой деятельности в подведомственных им сферах и отраслях экономики. Среди таких министерств и служб выделяются Министерство экономического развития и торговли РФ (МЭРиТ) и Федеральная таможенная служба. МЭРиТ, ко всему прочему, участвует в разработке стратегии финансовой политики и её реализации, а Федеральная таможенная служба ведает всеми финансовыми вопросами, связанными с перемещением товаров через таможенную территорию РФ, включая сбор таможенных платежей, налога на добавленную стоимость и акцизов.

На уровне субъектов Федерации органы законодательной и исполнительной власти выполняют близкие федеральному уровню функции по управлению системой финансов своего региона. Органы региональной законодательной власти в пределах своей компетенции принимают законы в области финансов, касающиеся регионального налогообложения, бюджета субъекта РФ на очередной год, бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования, финансовой поддержки региональной экономики и других финансовых вопросов. Органы исполнительной власти субъектов Федерации осуществляют разработку региональной финансовой политики, проекта бюджета субъекта РФ, организацию его исполнения и другие функции управления региональными финансами, включая регулирование межбюджетных отношений на субфедеральном уровне. Глава администрации субъекта Федерации, министерства, департаменты, управления и т.п. обладают сходными с их федеральными аналогами полномочиями только в масштабе региона. Несмотря на схожие названия многих федеральных министерств и региональных ведомств, включая финансовое, они независимы друг от друга в принятии экономических и финансовых решений в пределах своих компетенций, а также по административной вертикали.

Представительные органы местного самоуправления принимают решения о местном бюджете и утверждают отчёт об его исполнении, а также решают другие финансовые вопросы, находящиеся в их компетенции. Исполнительные органы местного самоуправления осуществляют реализацию финансово-бюджетной политики на местах и исполняют соответствующие бюджеты. Местные финансовые органы могут быть независимыми, а могут выступать как отделения региональных финансовых органов.

Управление финансами коммерческих организаций и профессиональных участников финансового рынка, является прерогативой органов управления и их должностных лиц (совета акционеров, совета директоров, дирекции и т.п.), а также финансовых служб, отделов и финансовых менеджеров. Высший менеджмент определяет стратегию финансовой политики организации, утверждает финансовые планы и отчеты об их фактическом выполнении. Реализацией финансовой стратегии и управлением финансовыми потоками занимаются исполнительные директора, в том числе финансовый, бухгалтерия, отделы финансового менеджмента и другие экономические службы, организации.

Органы управления некоммерческими организациями отличаются большим разнообразием и определяются организационно-правовыми формами этих организаций и характером их деятельности. К управлению финансами, кроме непосредственных руководителей и специальных финансовых и других экономических отделов, могут привлекаться независимые ревизионные комиссии, попечительские советы и другие общественные формы управления и контроля. Большую специфику имеют бюджетные организации, находящиеся на полном или частичном бюджетно-сметном финансировании. Отсюда - ограниченная самостоятельность в управлении финансами таких организаций в сочетании с жестким финансовым контролем со стороны государства. В то же время, бюджетные и другие некоммерческие организации имеют право осуществлять определенные законодательством виды предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Домашние хозяйства чаще всего не имеют органов управления финансами. Эти функции выполняют обычно члены семьи (индивидуально или коллегиально) и (или) индивидуальный предприниматель.

5.3. Содержание и элементы финансового механизма

Организация финансовых отношений, функционирование системы финансов в целом и её звеньев, а также реализация концепции, цели и задач финансовой политики государства и хозяйствующих субъектов осуществляется через элементы, формы, методы и инструменты управления финансовыми ресурсами, формирования, использования и контроля денежных доходов в экономике и социальной сфере. Совокупность таких элементов управления, финансовых форм, методов и инструментов составляет содержание финансового механизма.

Обычно выделяют три элемента финансового механизма, созвучных соответствующим функциям управления, – финансовое планирование, финансовое регулирование и финансовый контроль. Финансовые формы, методы и инструменты конкретизируют инструментарий финансового

планирования, регулирования и контроля. Они формируют конкретные механизмы, приводящие в движение финансовые ресурсы в публично-правовой и частноправовой формах, процессы формирования и использования публичных и частнохозяйственных денежных доходов.

Финансовый механизм представляет собой совокупность элементов, форм, методов и инструментов формирования и использования финансовых ресурсов, публичных и частнохозяйственных доходов, призванную обеспечить полноценное функционирование системы финансов и реализацию финансовой политики государства (муниципальных образований) и хозяйствующих субъектов.

Учитывая двусторонний характер движения финансовых ресурсов и доходов, следует различать механизмы их формирования и механизмы их использования. Они различаются не только спецификой форм, методов и инструментов, но и целевой установкой: механизмы формирования финансовых ресурсов (доходов) направлены на полноценное финансовое обеспечение деятельности органов публичной власти и хозяйствующих субъектов, а механизмы использования финансовых ресурсов (доходов) – на результативное и эффективное их расходование.

В соответствии с делением общей системы финансов на государственные (муниципальные) и частнохозяйственные финансы, следует различать механизмы приведения в действие государственных (муниципальных) и частнохозяйственных финансов. Они отличаются между собой формами, методами и инструментами управления финансовыми ресурсами (доходами и расходами). Государственный финансовый механизм, его элементы, формы, методы и инструменты жёстко регламентируются нормами публичного финансового права. В его составе выделяются эмиссионно-денежный, бюджетный, внебюджетный, налоговый, валютный механизмы, механизмы бюджетного регулирования, государственного заимствования и финансового резервирования и др. Частнохозяйственный финансовый механизм отличается более мягкой регламентацией элементов и инструментария нормами частнохозяйственного финансового права, относительной свободой выбора хозяйствующими субъектами форм, методов и инструментов управления финансовыми ресурсами, доходами и расходами. В составе частнохозяйственного финансового механизма можно выделить механизмы ценообразования, формирования, распределения и использования дохода и прибыли, кредитный, инвестиционный и страховой механизмы и др.

Как уже отмечалось, элементами финансового механизма выступают финансовое планирование, финансовое регулирование и финансовый контроль. В этой связи можно говорить о механизмах финансового

планирования, регулирования и контроля, которым присущи свои методы и инструменты.

Финансовое планирование осуществляется на государственном (местном) уровне – публичное (государственное и муниципальное) финансовое планирование и на уровне хозяйствующих субъектов – финансовое планирование организаций и домашних хозяйств или частнохозяйственное, (в том числе, корпоративное) финансовое планирование¹. Финансовое планирование представляет собой относительно самостоятельную область плановой деятельности органов власти и управления федерального, регионального и местного уровней, а также коммерческих, некоммерческих организаций и домашних хозяйств (в отношении последних следует сказать, что отдельные элементы финансового планирования, в традиционном его понимании, присущи лишь индивидуальным предпринимателям, осуществляющим свою деятельность без образования юридического лица). Финансовое планирование предполагает определение плановых параметров формирования и использования публичных и частнохозяйственных финансовых ресурсов и доходов, их отражение в финансовых планах, балансах финансовых ресурсов и бюджетах органов публичной власти, организаций и индивидуальных предпринимателей, а также их корректировку в ходе исполнения планов и принятие соответствующих управленческих решений.

Финансовое регулирование представляет собой целенаправленное воздействие органов публичной власти и управления на процесс общественного воспроизводства или их вмешательство в экономику для исправления «ошибок» рынка и возникающих диспропорций (государственное финансовое регулирование), а также целенаправленную деятельность органов управления организаций (преимущественно коммерческих) по саморегулированию микроэкономических процессов, частнохозяйственных доходов и финансовых ресурсов (частнохозяйственное или корпоративное финансовое регулирование), используя для этого комплекс специальных финансовых методов и инструментов. Государственное финансовое регулирование может выступать в форме финансового стимулирования или сдерживания инвестиций, развития отдельных отраслей и т.д. Оно предполагает использование такого макроэкономического инструментария как денежная масса в обращении (её агрегаты), сбережения, бюджет, налоги и элементы налогообложения, государственные расходы и заказы и т.п. Корпоративное

¹ Термин «корпоративное финансовое планирование», означает, что оно присуще в большей степени акционированным организациям, но этот термин применим и к финансовому планированию коммерческих организаций любых других организационно-правовых форм.

финансовое регулирование предполагает деятельность менеджеров организации по саморегулированию её финансовых потоков в рамках реализации корпоративной финансовой (доходной, расходной, инвестиционной, учетной, налоговой) политики. При этом используется различный финансовый инструментарий: цены и методы ценообразования, методы финансирования и кредитования, ценные бумаги и другие производные от них финансовые инструменты, способы амортизации и оплаты труда, налоговые льготы и методы оптимизации налогов, дивидендная политика и т.д.

Финансовый контроль представляет собой деятельность общих и специализированных органов публичной власти и управления и органов управления организаций, направленную на выявление отклонений от принятых норм законодательных и подзаконных актов, от запланированных параметров финансовых планов в процессе формирования и использования публично-правовых и частноправовых финансовых ресурсов (доходов), а также на принятие мер по устранению выявленных нарушений и отклонений. Финансовый контроль также подразделяется на корпоративный и государственный. Государственный финансовый контроль осуществляется не только общими органами государственной (муниципальной) власти, но и специализированными контролирующими органами (Счетной палатой, различными органами финансового надзора, региональными контрольными управлениями, таможенными и налоговыми органами и др.). Контроль проводится в форме финансовых мониторинга, ревизий, проверок и т.д. По его результатам, при необходимости, на нарушителей налагаются финансовые санкции (штрафы, пени, компенсации потерь и др.). Корпоративный финансовый контроль предполагает деятельность органов управления организацией по самоконтролю (внутреннему контролю) за движением финансовых потоков предприятия, их мониторингу и принятию своевременных мер по устранению выявленных нарушений, а также деятельность независимых аудиторских организаций (аудиторов) по проверке финансовой отчетности аудируемого предприятия. Применяемые здесь финансовые формы, методы и санкции к виновным лицам законодательно не регламентированы. В силу этого на практике бывает, порой, сложно провести четкие границы между корпоративным финансовым контролем (самоконтролем) и регулированием (саморегулированием).

Каждому из названных элементов механизма управления финансовыми отношениями присущи свои финансовые формы, методы и инструменты. Несмотря на специфичность конкретного их перечня и характера применения в рамках конкретных элементов финансового

механизма, существует нечто общее, позволяющее определять их как «форма, метод и инструмент».

Под формой управления финансами следует понимать устойчивую, специфически организованную совокупность финансовых отношений, включающую в себя соответствующие ей методы и инструменты, что позволяет отделить ее от всех прочих форм финансовых отношений. Формами государственного (муниципального) финансового механизма выступают, например, бюджетные доходы в налоговой и неналоговой формах, бюджетные расходы в форме социальных, управленческих, оборонных и иных расходов, формы межбюджетного регулирования (фонды финансовой поддержки территорий, источники покрытия бюджетного дефицита и т.д.). Формами частного хозяйственного финансового механизма могут быть, например, собственные доходы коммерческих организаций в форме выручки, амортизации, прибыли и их расходы в форме инвестиций (капитальных расходов и финансовых вложений), текущих расходов (материальных, на оплату труда, прочих), заемные доходы этих организаций в форме кредитов банков, займов и т.д., а также доходы и расходы некоммерческих организаций (бюджетные сметы, поступления от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, добровольные взносы, целевые расходы и т.д.).

Под методом управления финансами понимается конкретный способ формирования или использования финансовых ресурсов и доходов, обеспечивающий функционирование соответствующей формы (форм) финансовых отношений. Финансовые методы отличаются большим разнообразием в рамках отраслей и звеньев системы финансов в составе разнообразных форм финансовых отношений. Методы формирования и использования финансовых ресурсов (доходов) строятся на определенной комбинации соответствующих финансовых инструментов.

К методам формирования публичных (государственных и муниципальных) финансовых ресурсов можно отнести бюджетные и налоговые методы во всем видовом многообразии видов бюджетного финансирования и аккумуляции налоговых доходов, методы государственного (муниципального) заимствования, методы дотирования вышестоящими бюджетами нижестоящих бюджетов и др. Методами формирования частного хозяйственных финансовых ресурсов являются методы самофинансирования за счет прибыли и других собственных доходов, способы начисления амортизации, методы формирования выручки, ценообразования и расчетов с покупателями и поставщиками, способы банковского и иного кредитования, методы получения страховых, процентных и дивидендных доходов, методы оплаты труда и многие другие.

Методы использования финансовых ресурсов (доходов) для одних субъектов, в силу взаимосвязи отраслей и звеньев системы финансов, могут повторять методы формирования ресурсов других субъектов финансовых отношений, поскольку доходы субъектов одних звеньев системы финансов становятся расходами для других, и наоборот (например, методы кредитования и заимствования, дивидендные и процентные методы, способы оплаты труда, страховые методы и т.д.

В отдельную группу следует выделить общие методы, характерные для всех субъектов финансовых отношений и имеющие применение как в отношении формирования, так и использования финансовых ресурсов (доходов). Они группируются по элементам финансового механизма: методы финансового планирования и бюджетирования, методы финансового регулирования, саморегулирования и оперативного финансового управления, методы внешнего и внутреннего финансового контроля, применения мер финансовой ответственности (наложения санкций) и др.

Финансовые инструменты встроены в методы формирования и использования финансовых ресурсов (доходов). В широком понимании финансовыми инструментами называют прибыль, бюджет, налоги и т.д., хотя прежде всего – это частные финансовые категории, производные от экономической категории финансов. Финансовые инструменты в узком, управленческом их понимании – это те первичные элементы, рычаги, посредством которых функционируют и реализуются на практике конкретные формы и методы финансового механизма. Комбинация финансовых инструментов определяет специфику тех или иных форм и методов образования и использования финансовых ресурсов (доходов). Например, публично-правовые налоговые формы и методы реализуются через элементы налогообложения (объекты налогообложения, налоговую базу, налоговые ставки, налоговый период и т.д.). Бюджетными инструментами можно назвать трансферты (дотации, бюджетные кредиты, субсидии, субвенции), контингент бюджетных расходов, облигации государственных займов и их элементы и др. Частнохозяйственными финансовыми инструментами выступают цена и её структурные элементы, норма прибыли и рентабельность, процентные ставки, дивиденды и кредитные ставки, виды расходов и статьи калькуляции себестоимости, производные инструменты финансового (фондового) рынка, нормы амортизации и многие другие.

Финансовые методы и инструменты зачастую называют финансовым инструментарием, имея в виду и единство и целостность в структуре финансового механизма.

Финансовый механизм неотделим от финансовой политики, как государственной, так и корпоративной. Нередко в теории и практике применяется выражение «финансовый механизм реализации финансовой политики». Используя элементы финансового механизма (финансовое планирование, регулирование и контроль), публичные органы власти (управления) и органы управления организаций (иногда – индивидуальные предприниматели) обеспечивают реализацию целей и задач своей финансовой политики, её стратегии и тактики. Финансовый механизм – это достаточно динамичный элемент управления финансами. В зависимости от изменения внешней и внутренней среды он требует изменения своей структуры, совершенствования в целом или его отдельных элементов, методов и инструментов. Фундаментальные основы финансового механизма (особенно государственного и муниципального) и корректировка его элементов в большей или меньшей степени регламентируются нормами публичного и частнохозяйственного финансового права.

Рассмотрим подробнее элементы финансового механизма: финансовое планирование (прогнозирование), финансовое регулирование и финансовый контроль.

5.4. Финансовое планирование и прогнозирование

Финансовое планирование представляет собой важнейший элемент финансового механизма, в котором находят отражение ожидаемые значения различных сторон финансово-хозяйственной деятельности субъектов экономики. В широком понимании финансовое планирование – это деятельность органов управления финансами по оценке состава и структуры финансовых ресурсов, определению возможностей и методов их формирования, увеличения, направлений и способов эффективного использования с последующим внесением и утверждением названных и других финансовых параметров в показатели финансовых планов, их исполнением, корректировкой и контролем. В узком смысле финансовое планирование – это деятельность органов управления финансами по составлению, рассмотрению и утверждению финансовых планов субъектов экономики (органов публичной власти, организаций и индивидуальных предпринимателей).

Необходимость финансового планирования обусловлена потребностью субъектов управления в определении желаемых и ожидаемых результатов их финансовой деятельности в виде конкретных показателей формирования и использования финансовых ресурсов (доходов), резервов их роста, результативности и эффективности

расходования с целью бесперебойного финансового обеспечения процесса расширенного воспроизводства. Необходимость финансового планирования обусловлена также относительной самостоятельностью движения финансовых ресурсов по отношению к движению материальных ресурсов, неопределенностью и отчасти непредсказуемостью рынка и поведения субъектов экономики. Кроме того, без финансового планирования невозможна разработка и реализация финансовой политики на всех уровнях управления и хозяйствования.

Финансовое планирование осуществляется органами управления всех звеньев финансовой системы. Поэтому следует различать публичное (государственное и муниципальное) финансовое планирование и частнохозяйственное (корпоративное) финансовое планирование.

Публичное финансовое планирование предполагает деятельность органов государственной (федеральной и региональной) власти и органов местного самоуправления по определению, рассмотрению, утверждению и исполнению заданных в финансовых планах параметров и показателей движения (формирования и использования) государственных (муниципальных) финансовых ресурсов и доходов в масштабах страны и её территорий. К государственным (муниципальным) финансовым планам относятся балансы финансовых ресурсов, бюджеты публично-правовых образований и государственных внебюджетных фондов, налоговые бюджеты, сметы доходов и расходов территорий, не являющихся муниципальными образованиями и др.

Частнохозяйственные (корпоративные) финансовое планирование осуществляется преимущественно организациями различных форм собственности и организационно-правовых форм, хотя элементы финансового планирования могут иметь место и в рамках домашних хозяйств, особенно индивидуальных предпринимателей. Такое планирование представляет собой деятельность органов управления коммерческих и некоммерческих организаций по определению плановых параметров, рассмотрению, утверждению и исполнению заданных в финансовых планах показателей движения (формирования и использования) частнохозяйственных финансовых ресурсов и доходов на уровне отдельной организации. К финансовым планам коммерческих организаций относятся баланс, сводный бюджет, план движения денежных средств, налоговый бюджет, инвестиционные проекты и др. К финансовым планам некоммерческих организаций можно отнести, кроме баланса, бюджетные сметы, сметы доходов и расходов и некоторые другие.

Объектом финансового планирования выступают количественные и качественные характеристики финансовых ресурсов и доходов субъектов экономики, источников их формирования и статей расходования.

Субъектами финансового планирования являются органы государственной власти и управления, органы местного самоуправления, органы управления коммерческих и некоммерческих организаций, а также индивидуальные предприниматели (как правило, использующие наёмную рабочую силу).

Целью финансового планирования является стабильное и бесперебойное финансовое обеспечение воспроизводственного процесса на макро-, мезо- и микроуровнях по запланированным параметрам расходов, предусмотренных в проектах, прогнозах, программах и планах развития. Учитывая, что в названных плановых документах заложены цель и задачи экономической политики государства и предприятий, целью финансового планирования является также финансовое обеспечение стратегии и тактики экономической политики и реализация финансовой политики на государственном, муниципальном и корпоративном уровнях.

Финансовое планирование предполагает не просто установление количественных и качественных параметров формирования и использования финансовых ресурсов и доходов субъектов хозяйствования, включая органы публичной власти, но и определение степени соответствия доходов предполагаемым расходам, объема недостатка собственных средств и объема привлечения финансовых ресурсов со стороны. Финансовое планирование опирается на следующие документы: финансовое прогнозирование; прогнозы социально-экономического развития страны, регионов, муниципальных образований; государственные, муниципальные программы развития и национальные проекты; законодательные и нормативные акты в области экономической, социальной и финансовой политики; бизнес-планы, проекты и иные прогнозные и плановые документы отдельных вертикально-интегрированных структур и организаций.

В процессе финансового планирования закладываются денежные пропорции воспроизводства (производства, обмена, распределения и потребления) ВВП, регионального валового продукта, выручки и добавленной стоимости предприятий, источники финансового обеспечения воспроизводственного процесса и направления их использования на макро-, мезо- и микроуровнях. В результате финансового планирования органы государственной власти и управления, органы местного самоуправления и управления предприятиями (организациями) определяют потребность в финансовых ресурсах и доходах, необходимых для решения запланированных социально-экономических задач, программ, проектов, бизнес-планов, планов производства, других хозяйственных планов организаций; определяют меры государственного и корпоративного финансового регулирования и направления финансового контроля. С

учетом запланированных финансовых потребностей осуществляют поиск дополнительных источников финансовых ресурсов, корректируют направления и статьи их расходования.

Таким образом, финансовое планирование представляет собой целенаправленную деятельность субъектов управления финансами по определению ожидаемых параметров и показателей формирования и использования публичных и частнохозяйственных финансовых ресурсов и доходов, составлению, рассмотрению и утверждению и исполнению финансовых планов с целью финансового обеспечения воспроизводственного процесса и реализации государственной (муниципальной) и корпоративной экономической, социальной и финансовой политики.

Финансовое планирование призвано решать определенные задачи, вытекающие из цели этого элемента финансового механизма. Эти задачи должны конкретизируют цель планирования с учетом достижения запланированных результатов при минимальных затратах. К основным задачам финансового планирования можно отнести следующие¹:

- определение общего объема финансовых ресурсов (доходов) и их объема по каждому источнику поступлений органов публичной власти и хозяйствующих субъектов;

- определение объема и направлений использования финансовых ресурсов (доходов), а также приоритетов в расходовании средств;

- обеспечение сбалансированности материальных и финансовых ресурсов, экономного, эффективного и результативного использования финансовых ресурсов (доходов);

- создание условий для укрепления устойчивого бюджетов всех уровней публичной власти и государственных внебюджетных фондов, а также для обеспечения финансовой устойчивости организаций и индивидуальных предпринимателей;

- определение экономически обоснованного размера финансовых резервов во избежание диспропорций при переходе от перспективного к текущему планированию, от прогнозов к планам, а также для предупреждения и снижения финансовых рисков.

В зависимости от сроков финансовое планирование может быть оперативным или текущим (помесячным или поквартальным), годовым (на календарный год) и среднесрочным (на 3-5 лет).

Цели и задачи финансового планирования находят отражение в финансовых планах, точнее их показателях. Финансовый план представляет собой свод системы плановых финансовых показателей в

¹ На основе: Финансы / Под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. – М.: Финансы и статистика, 2004. – С. 94-95.

виде баланса, бюджета, сметы, иных документов в установленной нормами финансового права форме или в произвольной форме, утвержденной органами управления субъекта планирования, в которых отражаются ожидаемые, предполагаемые количественные и качественные параметры формирования и использования финансовых ресурсов (доходов) на планируемый период времени. Финансовые планы составляются преимущественно в форме баланса доходов и расходов. Состав показателей финансовых планов отражает специфику звеньев системы финансов.

Основными финансовыми планами органов государственной власти и местного самоуправления являются бюджеты соответствующих уровней, бюджеты государственных внебюджетных фондов и сводный финансовый баланс страны и среднесрочные финансовые планы субъектов Федерации (муниципальных образований); коммерческих организаций – баланс доходов и расходов и бюджеты организации, включая налоговый; некоммерческих организаций – смета доходов и расходов, бюджетная смета.

Публичное (государственное и муниципальное) финансовое планирование реализуется, прежде всего, в показателях системы бюджетов органов государственной власти и местного самоуправления: федеральном, региональных и местных бюджетов. Как финансовый план, бюджет составляется в форме баланса (росписи) доходов и расходов на очередной бюджетный год и плановый период (для трехгодичного бюджета). Он утверждается законом (решением) соответствующего законодательного (представительного) органа власти (местного самоуправления). Состав доходов и расходов бюджета регламентируется Бюджетным кодексом РФ и специальным федеральным законом о бюджетной классификации. Все это придает бюджету директивный характер, обуславливающий обязательность исполнения плановых показателей.

В доходной части бюджета находят отражение все налоговые доходы, обязательные платежи и другие неналоговые доходы, безвозмездные поступления. К налоговым доходам, в соответствии с бюджетной классификацией, относятся установленные Налоговым кодексом РФ федеральные, региональные и местные налоги и сборы, распределяемые в порядке межбюджетных отношений в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и законом о бюджете на очередной год по бюджетам уровней государственной власти и местного самоуправления. Обязательными платежами являются платежи, регламентируемые неналоговым законодательством (Таможенным кодексом РФ, Лесным кодексом РФ и другими законодательными актами), и на этом основании

отнесены к категории неналоговых доходов¹. Другими неналоговыми доходами считаются доходы, поступающие в бюджеты различных уровней, от использования государственного (муниципального) имущества и собственности, поступления в виде штрафных санкций и другие средства. Безвозмездные поступления – это средства, поступающие в виде различных форм межбюджетных трансфертов: дотаций, субсидий, субвенций и бюджетных кредитов.

В расходной части бюджета планируются и утверждаются конкретные виды расходов органов государственной власти и местного самоуправления по следующим направлениям: законотворческая, судебная, правоохранительная и управленческая деятельность; реализация конституционных социальных прав граждан; обеспечение внутренней и внешней безопасности государства и международная деятельность; государственное регулирование экономики и научно-технического прогресса; формирование государственных (муниципальных) резервов; управление государственным (муниципальным) долгом; прочие направления расходования.

Состав и структура планируемых доходов и расходов бюджетов различных уровней власти и управления существенно различаются и зависят от распределения доходных и расходных полномочий (вопросов ведения), закрепленных за соответствующим уровнем государственной власти и местного самоуправления действующим бюджетным и налоговым законодательством. Плановые показатели бюджета отражают основные параметры федеральной, региональной и муниципальной социально-экономической политики и планов развития страны и её территорий.

При разработке проектов бюджетов используются плановые параметры, заложенные в таких относительно самостоятельных документах, как долгосрочные целевые программы, федеральная адресная целевая программа, Инвестиционный фонд РФ и ведомственные целевые программы. Долгосрочные целевые программы разрабатываются и утверждаются на федеральном, региональном и местном уровнях соответствующими исполнительными организациями публичной власти и финансируются за счет средств соответствующих бюджетов. Такая программа содержит технико-экономическое обоснование, прогноз ожидаемых результатов, объёмы и источники финансирования, наименование заказчика. На основе федеральной инвестиционной программы осуществляется планирование и финансирование бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства. Инвестиционный фонд

¹ Это положение является спорным, поскольку, например, таможенные пошлины, плата за лесопользование и плата за негативное воздействие на окружающую среду остаются по своей сути платежами налогового типа.

РФ – это часть средств федерального бюджета, предназначенная для реализации инвестиционных проектов, финансируемых на принципах государственно-частного партнерства. Разработка, утверждение и реализация ведомственных целевых программ может осуществляться на всех уровнях публично-правовых образований страны в порядке, установленном соответствующим органом исполнительной власти.

Ещё одной разновидностью директивных государственных финансовых планов является система бюджетов внебюджетных фондов. В России она включает в себя бюджеты Пенсионного фонда РФ, Фонд социального страхования РФ, Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования. Система государственных внебюджетных фондов призвана обеспечивать реализацию конституционных прав граждан на пенсионную и социальную защиту, на охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи. Бюджеты внебюджетных фондов формируются по доходам и расходам органами их управления и утверждаются соответствующими органами законодательной власти одновременно с принятием закона о федеральном (по территориальным фондам – о региональном) бюджете. Бюджеты внебюджетных фондов планируются по следующим доходным статьям: целевые страховые взносы во внебюджетные фонды и страховые взносы, бюджетные средства, доходы от размещения временно свободных средств, прочие источники. Направления расходования средств бюджетов внебюджетных фондов имеют строго целевое назначение в рамках, определенных законодательством и названием конкретного фонда.

Показатели, запланированные в бюджетах этих фондов, отражают основные параметры финансового обеспечения и реализации государственной социальной политики в области социальной защиты населения.

Сводный финансовый баланс РФ представляет собой документ, в котором отражаются плановые параметры объема и направлений использования финансовых ресурсов Российской Федерации (валового национального располагаемого дохода) и секторов экономики. Этот баланс составляется в целях оценки финансовых ресурсов при разработке прогноза социально-экономического развития страны и проекта федерального бюджета на очередной год и плановый период (2 года), а также для оценки влияния финансовой политики на социально-экономическое развитие общества.

Среднесрочный финансовый план субъекта РФ (муниципального образования) разрабатывается ежегодно по установленной форме. Он содержит следующие основные параметры: прогнозируемый общий объем доходов и расходов соответствующего бюджета и консолидированного

бюджета субъекта РФ (муниципального района); объемы бюджетных ассигнований в соответствии с классификацией расходов бюджетов; распределение в очередном году и плановом периоде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности территорий; нормативы отчислений от налоговых доходов в местные бюджеты; дефицит (профицит) бюджета; верхний предел государственного внешнего долга субъекта РФ; объем доходов, расходов и дефицита (профицита) территориального фонда обязательного медицинского страхования.

Относительно самостоятельное значение в системе публичных финансовых планов имеет баланс денежных доходов и расходов населения, отражающий движение финансовых ресурсов домашних хозяйств (движение денежных средств в наличной и безналичной формах). Он важен для планирования на уровне экономики страны денежного оборота, розничного товарооборота, налоговых поступлений и кредитных ресурсов. В отличие от бюджетов, баланс доходов и расходов населения не носит директивного характера и является расчетно-аналитическим документом.

Частнохозяйственные финансовые планы имеют своей целью обоснование индивидуального кругооборота денежных средств конкретного хозяйствующего субъекта – организации или домашнего хозяйства (индивидуального предпринимателя). В них планируются доходы и другие поступления финансовых ресурсов, расходы и финансовые результаты деятельности субъекта. Финансовые планы организаций определяются характером деятельности и финансирования последних (коммерческая или некоммерческая деятельность, бюджетные или небюджетные способы финансирования), а также организационно-правовой формой и учредительскими документами. Порядок составления и методика исчисления показателей финансовых планов коммерческих организаций и небюджетных некоммерческих организаций устанавливаются приказами и распоряжениями руководства этих хозяйствующих субъектов, а финансовых планов бюджетных организаций (учреждений) – нормами Бюджетного кодекса РФ и других правовых актов.

Финансовые планы коммерческой организации разрабатываются на основе бизнес-плана и других плановых (прогнозных) параметров общехозяйственного и общеэкономического характера, отражающих виды деятельности и направления развития организации, включая инвестиционное, на предстоящий год и более длительный период. При формировании финансовых планов учитывается цель коммерческой деятельности – получение прибыли, на основе оптимизации структуры капитала (финансовых ресурсов), обеспечения финансовой устойчивости и

инвестиционной привлекательности организации, эффективных механизмов привлечения финансовых ресурсов и их использования.

Коммерческая организация составляет годовой баланс доходов и расходов с поквартальной разбивкой. В нем планируются показатели, характеризующие объем и состав финансовых ресурсов организации, а также направления их использования. Баланс обычно включает в себя три раздела: доходы и поступления, расходы и вложения, налоговые и другие обязательные платежи в бюджетную систему. С целью детализации, обеспечения сбалансированности финансового плана и проверки правильности составления баланса доходов и расходов коммерческие организации могут составлять шахматную проверочную таблицу, в которой по строкам конкретизируются виды и суммы финансовых ресурсов, а по графам – направления использования финансовых ресурсов. Такая таблица позволяет провести взаимоувязку конкретных видов доходов и расходов, более детально сбалансировать входящие и исходящие потоки финансовых ресурсов.

Сводный бюджет коммерческой организации представляет собой более развитую форму финансового планирования. Кроме этой функции (планирования), бюджетирование выполняет также функции управленческого учета, оптимизации, координации и контроля финансовых потоков, то есть оно призвано выполнять весь спектр функций финансового управления. Сводным этот бюджет называется потому, что он представляет собой иерархическую систему частных бюджетов, конкретизирующих показатели сводного бюджета. Его составление и исполнение позволяет создать условия для финансового обеспечения и тактической реализации финансовой стратегии организации, установить надлежащий текущий и оперативный контроль поступления и расходования денежных средств, своевременно вносить необходимые корректировки в заданные плановые параметры с учетом меняющейся рыночной и внешней среды. Сводный бюджет и входящие в его состав частные бюджеты составляются сроком на год, квартал и месяц.

В сводном бюджете консолидируются бюджеты центров финансовой ответственности, центров доходов и расходов, т.е. структурных подразделений организации. Сводный бюджет составляется в форме бюджета доходов и расходов, бюджета движения денежных средств и налогового бюджета (см. рис. 5.4). В доходной части сводного бюджета планируются выручка от реализации, доходы от внереализационной деятельности, остатки денежных средств на банковских счетах и заемные средства, а в расходной части – налоги и другие обязательные платежи в бюджетную систему, оплата труда, закупки сырья, материалов и электроэнергии, выплаты по кредитам и займам с учетом процентов,

прочие расходы. В бюджете движения денежных средств отражаются все плановые операции по счетам организации и её структурных подразделений, на которых учитывается движение безналичных и наличных средств (по расчетным, текущим счетам), а также остатки средств на этих счетах. Поскольку налогоплательщиком чаще всего выступает организация в целом, а не её структурные подразделения, налоговый бюджет включается в состав сводного бюджета в качестве его относительно самостоятельного элемента. Целью налогового бюджетирования является управление (планирование, координация и контроль) налоговыми потоками организации: входящими – в виде экономии на налоговых платежах, получаемой организацией в результате их минимизации и оптимизации (налоговых доходов); исходящими – в виде всех налоговых платежей, подлежащих уплате организацией в бюджетную систему (налоговых расходов).

Бюджет каждого структурного подразделения включает в себя совокупность частных бюджетов, конкретизирующих его основные параметры по центрам доходов и расходов: бюджет оплаты труда, бюджеты материальных затрат и затрат на электроэнергию, бюджет капитальных вложений, бюджет амортизации, бюджет прочих расходов, бюджет погашения кредитов и др. Это позволяет охватить бюджетированием все денежные (финансовые) потоки организации в целом и в разрезе её центров финансовой ответственности, центров доходов и расходов. Такая детализация денежных потоков организации во взаимосвязке с её материальными потоками позволяет оптимизировать и сбалансировать входящие и исходящие финансовые потоки уже на стадии их планирования, эффективно управлять финансами в процессе исполнения бюджетов, имея широкие возможности оперативно контролировать и вносить при необходимости соответствующие изменения в бюджетные параметры по факту.

При бюджетировании расширяются возможности планирования финансовых вложений и источников инвестирования в расширение производства, модернизацию и техническое перевооружение. Процесс бюджетирования можно отнести к сквозному стратегическому типу финансового планирования коммерческих организацией. Его применение повышает инвестиционную привлекательность организации, поскольку бюджетирование обеспечивает прозрачность финансовых потоков для внешних пользователей – инвесторов и банков, что создает условия для снижения риска инвестирования в такую компанию и предоставления ей долгосрочных кредитов.

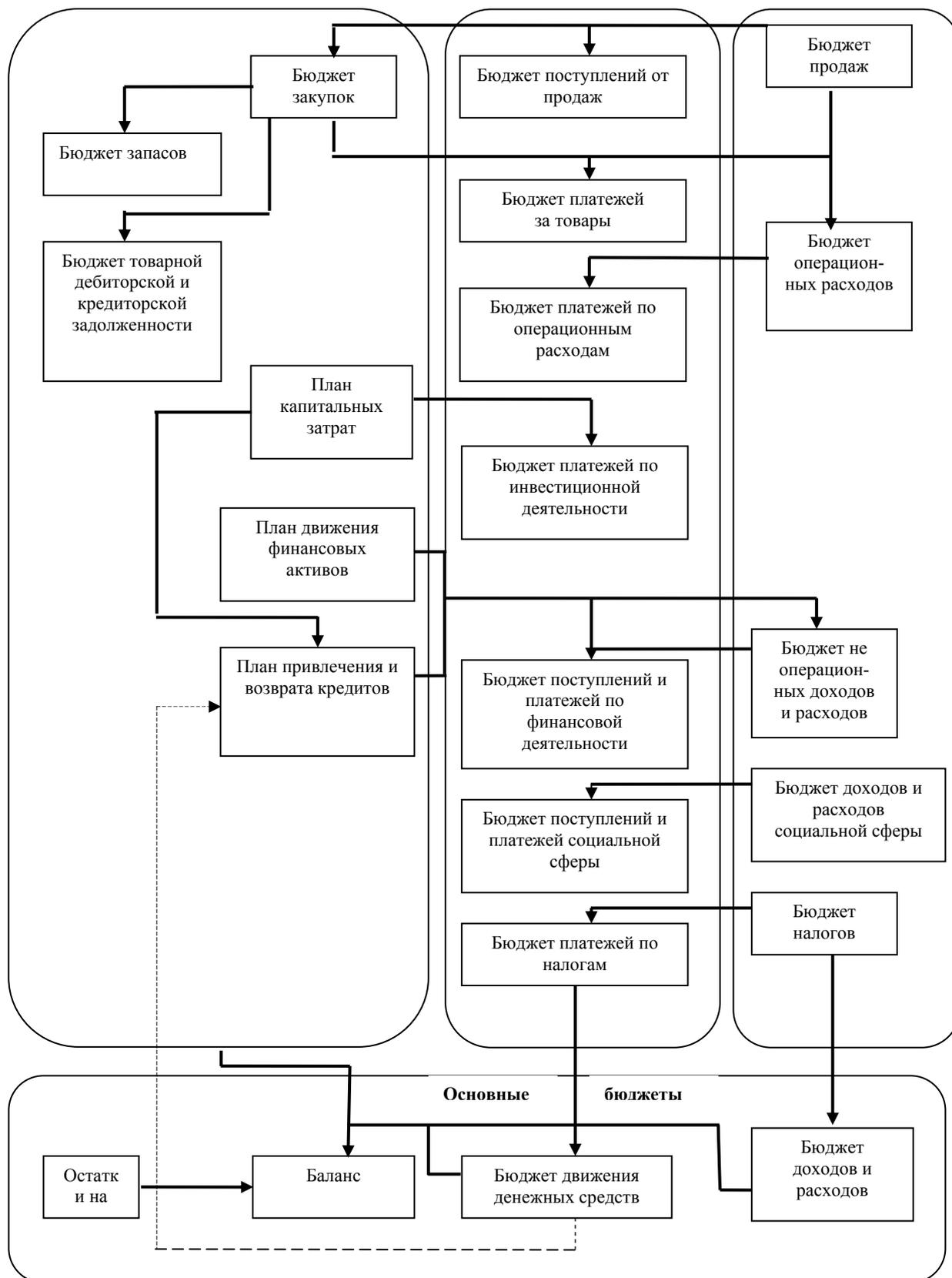


Рис. 5.4. Модель формирования Сводного годового бюджета организации

Финансовые планы некоммерческих организаций (бюджетных учреждений, иных некоммерческих организаций) составляются с целью определения объема финансовых ресурсов и направлений их использования в рамках осуществления этими организациями уставной деятельности по представлению социально-культурных, научных, образовательных и иных услуг на некоммерческой основе.

Бюджетным организациям (учреждениям) вменяется в обязанность составлять бюджетные сметы в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ. Бюджетная смета представляет собой документ, в котором устанавливаются в соответствии с классификацией расходов бюджета лимиты бюджетных обязательств бюджетной организации. Смета включает в себя расходы бюджетного учреждения, связанные с выполнением своих функций в соответствии с его уставом (расходы на оплату труда работников, на оплату поставок товаров, работ, услуг, на уплату налогов и других обязательных платежей в бюджет и государственные внебюджетные фонды), с выделением расходов, финансируемых за счет бюджетных ассигнований и из небюджетных источников.

Бюджетная смета составляется учреждением на основе показателей, доведенных до него главным распорядителем или распорядителем бюджетных средств (органом публичной власти, органом управления внебюджетным фондом, бюджетным учреждением, имеющим право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств среди подведомственных бюджетных учреждений). Для составления проекта сметы бюджетные учреждения используют установленные законодательными и нормативными правовыми актами тарифы и цены, нормы и нормативы расходов, хозяйственные договоры и данные о расходах за прошлый год. Показатели проекта годовой сметы разбиваются по кварталам. После принятия закона (решения) о бюджете на очередной год происходит уточнение бюджетными учреждениями проектов своих смет с учетом показателей принятого бюджета. Затем уточненные проекты смет утверждаются главными распорядителями (распорядителями) или руководителями бюджетных учреждений, имеющих на это право в качестве директивных финансовых планов бюджетных организаций.

Иные (кроме бюджетных) некоммерческие организации вправе выбирать виды финансовых планов: баланс доходов и расходов или смету доходов и расходов. Избранная форма планирования должна быть установлена в учредительских документах организации. Чаще всего финансовые планы в форме сметы доходов и расходов используют общественные и религиозные организации и различные общественные фонды. Финансовые планы таких некоммерческих организаций

регламентируются, разрабатываются и утверждаются самими организациями, и в этом их финансовое планирование сближается с планированием коммерческих организаций, хотя цели у них различные.

Финансовое прогнозирование и планирование предполагает использование следующих специальных методов: математического моделирования, эконометрического прогнозирования, экспортных оценок, трендового, сценарного и стохастического методов¹.

Метод математического моделирования основан на учете множества факторов и выборе из нескольких вариантов проекта прогноза (плана) наиболее оптимального с позиций соответствия концепции и стратегии социально-экономической и финансовой политики.

Метод эконометрического прогнозирования предполагает расчет показателей на основе статистических оценочных коэффициентов при одной или нескольких экономических переменных (факторов влияния на показатели прогноза или плана) и построение эконометрических моделей финансового прогноза (плана). При этом используется математический аппарат регрессионного анализа, что позволяет дать оценку усредненных взаимосвязей и пропорций в экономике страны, её территорий и отдельных предприятий. Эконометрические модели позволяют с определенной степенью вероятности описать динамику показателей в зависимости от изменения факторов, влияющих на финансовые параметры.

Метод экспертных оценок обычно применяется для проверки правильности и надёжности результатов, полученных на основе экономико-математических методов финансового планирования. Метод экспертных оценок предусматривает обобщение и обработку оценок экспертов по определенным вопросам. Точность прогнозов (планов) зависит от профессионализма экспертов, и несмотря на относительную простоту метода, экспертные оценки носят субъективный характер.

Метод построения трендов строится на зависимости групп доходов и расходов от фактора времени, исходя из трендов (тенденций) их постоянных темпов или постоянных абсолютных изменений, но при этом не учитываются многие другие факторы, что является недостатком данного метода прогнозирования (планирования).

Сценарный метод основан на субъективных предпочтениях должностных лиц, менеджеров, инвесторов и собственников. Несмотря ни на что, этот метод бывает весьма полезен для оценки последствий разработки государственных программ и крупных корпоративных (частнохозяйственных) проектов.

Стохастические методы связаны с вероятностной оценкой прогнозных (плановых) параметров и взаимосвязи между финансовыми

¹ См.: Финансы / Под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной.- М.: Финансы и статистика, 2004. С.96-97.

показателями и исходными эмпирическими данными, используемыми при прогнозировании.

Все рассмотренные методы финансового прогнозирования и планирования находят свое применение в финансовой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также крупных предприятий и корпораций, в зависимости от видов финансовых планов и прогнозов, масштабов, конкретных целей и задач финансового прогнозирования (планирования).

Чаще всего финансовое прогнозирование выделяют в самостоятельный вид управленческой деятельности, предшествующий финансовому планированию. Однако это справедливо лишь отчасти и в отношении управления публичными финансами, что обусловлено директивностью финансового планирования. В отличие от финансовых планов, финансовые прогнозы органов государственной власти и местного самоуправления не принимают силу закона; они обеспечивают стратегические цели социально-экономической политики и носят аналитический, информационно-оценочный характер. На уровне предприятий (организаций), где финансовое планирование по сути не может быть директивным, финансовые планы и финансовые прогнозы разграничить практически очень сложно. Таким образом, финансовое прогнозирование – это, скорее всего, форма финансового планирования, имеющая относительно самостоятельное значение.

Основными отличительными особенностями финансового прогнозирования являются ориентация на среднесрочную и долгосрочную перспективу, оценочный и рекомендательный характер прогнозируемых финансовых параметров. Финансовое прогнозирование представляет собой деятельность по предвидению и стратегической оценке перспектив развития финансов, объема, состава и структуры финансовых ресурсов и направлений их использования. Параметры финансовых прогнозов характеризуют перспективное состояние финансов и потребности в финансовых ресурсах. Результаты финансового прогнозирования обычно используются для разработки финансовых планов, хотя финансовые прогнозы могут играть и самостоятельную роль в разработке и реализации концепции и стратегии финансовой политики.

Целью финансового прогнозирования является разработка экономически обоснованных оценочных параметров развития финансов, обеспечения финансовыми ресурсами и финансирования прогнозов социально-экономического развития страны, её территорий и хозяйствующих субъектов на среднесрочную и долгосрочную перспективу, а также обоснование показателей финансовых планов. Основными задачами финансового прогнозирования выступают:

обеспечение перспективной взаимоувязки денежно-стоимостных и материально-имущественных пропорций; прогнозирование источников, объема и структуры финансовых ресурсов, которыми смогут располагать органы власти и субъекты хозяйствования; обоснование приоритетов, направлений и путей использования финансовых ресурсов органами власти и менеджментом организаций; определение результата и оценка финансовых последствий принимаемых решений в рамках параметров финансового прогноза.

В процессе финансового прогнозирования составляются финансовые прогнозы, которые также можно назвать перспективными финансовыми планами. Прогнозы могут быть среднесрочными, составляемыми на срок 3 до 5 лет, и долгосрочными – на более длительный прогнозируемый период.

Финансовыми прогнозами (перспективными финансовыми планами) органов публичной власти в России являются в настоящее время сводный финансовый баланс РФ и среднесрочные финансовые планы субъектов (муниципальных образований). В процессе разработки перспективного финансового плана даются прогнозные оценки публичных доходов и расходов, выявляются необходимость и возможность реализации намеченных приоритетов и мер финансовой политики, определяются финансовые последствия намечаемых и реализуемых программ, реформ и тенденций социально-экономического развития, а также вносятся соответствующие коррективы для устранения влияния негативных факторов. Учитывая, что в современной России произошел переход на среднесрочные (трехгодичные) бюджеты, перспективные финансовые планы, наряду с прогнозами социально-экономического развития соответствующих публично-правовых образований, становятся основными прогнозными документами, используемыми для обоснования и взаимоувязки не только годовых, но и среднесрочных бюджетов. При составлении и бюджета, и перспективного финансового плана используется метод скользящего планирования, предполагающий последовательное (по годам) включение прогнозных параметров бюджета по укрупненным показателям бюджетной классификации и результатов реализации принятой финансовой и социально-экономической стратегии, а также ежегодное передвижение на один год вперед прогнозируемого периода после наступления очередного финансового года с учетом внесения необходимых корректировок в прогнозные показатели. То есть, перспективный финансовый план является непрерывным (скользящим) во времени и обеспечивает преемственность бюджетной и финансовой политики.

На федеральном уровне составляется сводный финансовый баланс Российской Федерации по стране в целом и по секторам экономики. В его

разделе о доходах отражаются прогнозные значения: прибыли, амортизации, налоговых доходов, страховых взносов, неналоговых доходов и поступлений, безвозмездных перечисления, средства государственных внебюджетных фондов. В разделе расходов дается прогнозная оценка следующих укрупненных статей: средства, остающиеся в распоряжении организаций; затраты на государственные инвестиции, фундаментальные исследования и содействие НТП; расходы на социально-культурные мероприятия; расходы на национальную оборону и на проведение военных реформ; расходы на правоохранительную деятельность, обеспечение государственной безопасности и на судебную власть; расходы на содержание органов государственной власти и местного самоуправления; расходы по международной деятельности, на обслуживание государственного и муниципального долга; финансовая помощь (трансферты) бюджетам других уровней; бюджетные фонды; прочие расходы. Разница между доходами или расходами дает прогнозную величину дефицита или профицита.

Финансовые прогнозы организаций отличаются от финансовых планов лишь более длительными сроками планирования (по форме они аналогичны). Решения о целесообразности составления финансовых прогнозов принимается руководством организации самостоятельно (за исключением бюджетных организаций, которым согласно бюджетному законодательству, не вменяется в обязанность составления иных, кроме сметы доходов и расходов, плановых документов). Дополнительно к традиционным финансовым планам коммерческие организации могут разрабатывать прогнозы (планы) активов и пассивов, прибыли и убытков окупаемости инвестиций и др. Однако, далеко не каждая организация может позволить себе финансовое прогнозирование в силу его дороговизны и трудоемкости.

Финансовое планирование (прогнозирование) представляет собой трёхэтапный процесс, включающий в себя: анализ выполнения финансового плана (прогноза); определение плановых (прогнозных) показателей; формирование финансового плана (прогноза).

На этапе анализа выполнения финансового плана (прогноза) определяется степень исполнения запланированных параметров за истекший период по сравнению с фактически полученными результатами, выявляются резервы роста доходов и привлечения других финансовых ресурсов, определяются направления и пути повышения эффективности их использования, а также осуществляется мониторинг ожидаемого исполнения плана (прогноза). При этом используются следующие аналитические методы: горизонтально-вертикальный анализ (сравниваются абсолютные плановые и отчетные, текущие и прошлые

показатели, а также их соответствующие структурные доли, определяется влияние изменений показателей на общие результаты); трендовый анализ (выявляются тенденции изменения финансовых показателей путем сравнения плановых и отчетных показателей за ряд лет); факторный анализ (выявляется влияние различных факторов на финансовые показатели).

Второй этап финансового планирования (прогнозирование) связан с расчетом конкретных значений плановых показателей, характеризующих процессы формирования и использования финансовых ресурсов (доходов). Планирование и прогнозирование предполагает разработку нескольких вариантов системы финансовых показателей с учетом их взаимосвязки с другими планами и прогнозами. Для расчета финансовых показателей могут использоваться следующие методы:

1) метод «от достигнутого» (или экстраполяции), который основан на корректировке показателей базового периода с учетом устойчивых тенденций их изменения; он прост в применении и не трудоемок, но влечет за собой перенос недостатков прошлого на будущее, не ориентирует на выявление резервов;

2) нормативный метод, предполагающий расчет показателей на основе установленных норм и нормативов, предельных значений и лимитов, минимальных социальных стандартов, цен и тарифов, ставок и т.п.; он способствует соблюдению режима экономии, стандартизации хозяйственно-финансовых операций и социальной защиты населения, а также внедрению экономико-математических методов в финансовое планирование (прогнозирование); нормативный способ ограничен в применении, так как требует разработки научно-обоснованных норм, нормативов и стандартов;

3) индексный метод, который связан с использованием системы индексов, например, индексов физических объемов, индексов-дефляторов, социальных индексов и т.д.; он применяется для расчетов отдельных финансовых показателей, для которых целесообразно использовать индексы;

4) программно-целевой метод, позволяющий оценить и выбрать оптимальный вариант различных программ развития видов деятельности, сфер, отраслей, территорий и других целевых программ; основным достоинством этого метода является ориентация на конкретный результат и адресность, но он достаточно трудоемок.

Наконец, на третьем этапе финансового планирования и прогнозирования непосредственно составляется финансовый план (прогноз) по доходам и расходам и другим показателям, после чего он утверждается уполномоченными лицами. При составлении планов

(прогнозов) чаще всего используется балансовый метод, основанный на увязке финансовых ресурсов (доходов) с финансовыми потребностями органов власти и субъектов хозяйствования. Именно на этом этапе осуществляется оптимизация (выбор наиболее предпочтительного варианта) показателей и финансового плана (прогноза) в целом как документа, подлежащего исполнению и мониторингу. Критерии оптимизации зависят от характера деятельности субъектов финансового планирования (прогнозирования), вида финансового плана (прогноза), его цели и задач.

5.5. Финансовое регулирование

Экономическое содержание финансового регулирования

Финансовое регулирование является важнейшим элементом общей системы государственного регулирования рыночной экономики. Основы государственного регулирования были заложены в конце 30-х годов XX столетия Дж. Кейнсом как ответная реакция на Великую депрессию, поразившую мировую экономику. В дальнейшем они получили свое развитие в разработках и рекомендациях неокейнсианцев и неоклассиков, направленных на предотвращение экономических кризисов и антициклическое развитие экономики. Рыночные законы давно уже утратили автоматизм своего действия, поэтому современная экономика не в состоянии функционировать без активного государственного вмешательства. Государство превратилось в мощную производительную силу, в самостоятельный фактор общественного воспроизводства, а рыночная экономика модифицировалась в регулируемую.

Государственное регулирование социально-экономических процессов в обществе осуществляется административными и экономическими методами. В рыночной экономике первые ограничены в своем применении и предпочтение отдается вторым. Учитывая, что современные регулирующие методы принимают преимущественно денежную форму, основными методами и инструментами государственного регулирования являются финансовые. Поэтому и система государственного регулирования в значительной мере выступает в форме государственного финансового регулирования.

Чаще всего финансовое регулирование сводится только к государственному (муниципальному) вмешательству в экономику и социальную сферу. Однако, регулирующая деятельность осуществляется и менеджментом предприятий, поэтому в составе финансового регулирования следует выделять частнохозяйственное (корпоративное)

финансовое регулирование или финансовое саморегулирование организаций (преимущественно, коммерческих). Таким образом, финансовое регулирование образует систему, включающую в себя два крупных блока (подсистемы, элемента): публичное (государственное и муниципальное) финансовое регулирование и частнохозяйственное (корпоративное) финансовое регулирование (саморегулирование). Регулируемым объектом первого блока выступает макроэкономика, экономика территорий, социальная сфера и их сектора, а второго блока – микроэкономика, её финансовые потоки в процессе коммерческой и иной хозяйственно-финансовой деятельности организаций (предприятий). Регулируемыми субъектами являются организации, домашние хозяйства и территориальные органы власти (последние одновременно выступают регулирующим субъектом).

Финансовое регулирование предполагает разработку и реализацию органами публичной власти и органами управления коммерческими организациями специальных мер вмешательства в воспроизводственный процесс и исполнение финансовых планов на макро-, мезо- и микроуровне, соответственно, используя специальные финансовые механизмы и инструменты. Финансовое регулирование направлено на предотвращение или устранение стоимостных и иных диспропорций, стимулирование или сдерживание ускоренного развития отдельных сфер, отраслей и видов деятельности, обеспечение развития научно-технического прогресса и социальной сферы путем целенаправленного перераспределения финансовых ресурсов в нужном направлении, в том числе, в процессе исполнения и корректировки финансовых планов.

Таким образом, финансовое регулирование представляет собой целенаправленную деятельность органов государственной (муниципальной) власти и менеджмента организаций по воздействию на различные объекты регулирования путем принятия финансовых регулирующих мер для достижения стратегических целей и решения тактических задач финансовой политики. Объекты регулирования, цели и задачи государства и коммерческих организаций различаются, хотя общая цель государственного и корпоративного финансового регулирования одна – обеспечение устойчивого, нециклического экономического развития, соответственно, страны (территорий) и предприятия.

Финансовое регулирование тесно связано с финансовым планированием. В этой связи меры финансового регулирования либо включаются в финансовые планы, либо принимаются по результатам исполнения финансовых планов.

Рассмотрим содержание системы финансового регулирования по её блокам и укрепленным регулируемым субъектам.

Публичное (государственное и муниципальное) финансовое регулирование.

Этот блок системы финансового регулирования представляет собой совокупность действий и мер органов публичной власти, направленных на предотвращение и устранение возникающих рыночных и финансовых диспропорций развития экономики и социальной сферы, угрозы возникновения кризисных ситуаций в отдельных их сегментах путем применения финансовых методов и инструментов стимулирования или ограничения доступа к финансовым ресурсам и концентрации последних на приоритетных направлениях государственной (муниципальной) социально-экономической политики, а также мер оперативного вмешательства в ход исполнения финансовых планов публично-правовых образований. Органы публичной власти целенаправленно воздействуют через финансовые инструменты на макроэкономические и территориальные пропорции и показатели роста, на экономическое поведение хозяйствующих субъектов и социальные процессы в обществе. Укрупненными объектами регулирования выступают макроэкономические стоимостные пропорции, сегменты рынка и экономики, финансовая обеспеченность территорий страны и социальная сфера.

Через систему публичных финансов в развитых странах распределяется и перераспределяется до 50 % их национального дохода. В результате государство получает и использует возможность прямого и косвенного финансового регулирования экономики и социальной сферы по следующим его объектным видам, применяя адекватные финансовые формы, методы и инструменты:

- денежно-кредитное регулирование путем изменения денежной массы в обращении и её структуры (денежных агрегатов), выпуска и погашения государственных (муниципальных) займов, изменения ставки рефинансирования (учётной ставки) центральным банком страны, норм и нормативов банковской деятельности центральным банком, включая нормы банковского резервирования и страхования депозитов, льготное кредитование под государственные гарантии и т.п.;

- валютное регулирование (валютные интервенции, меры по укреплению и ослаблению национальной валюты, формирование валютных резервов и изменение их объема и структуры, погашение или увеличение внешнего государственного долга и т.д.);

- государственное регулирование цен на стратегические и социально значимые товары (установление абсолютных ценовых параметров, уровней предельного роста цен и тарифов, в том числе на продукцию естественных монополий);

- антикризисное регулирование и реструктуризация экономики и социальной сферы (формирование и использование Резервного фонда, Фонда национального благосостояния, Инвестиционного фонда РФ и иных фондов, бюджетное финансирование национальных проектов, государственных целевых программ и др.);
- регулирование экспортно-импортных операций путем установления, отмены или изменения видов таможенных пошлин, других налогов и платежей, взимаемых при ввозе и вывозе, их ставок, базы и других элементов обложения;
- регулирование фондового и страхового рынков путем установления норм и нормативов деятельности профессиональных участников этих рынков, включая образование и использование собственных средств, капитала и резервов, а также введения особого порядка налогообложения по отдельным налогам;
- финансовое регулирование природопользования на основе установления и реализации принципа платности в форме лесных податей и арендной платы, водного налога, сборов за пользования объектами животного мира и водных биологических ресурсов, налога на добычу полезных ископаемых и платежей за пользование недрами, земельного налога, арендных платежей и нормативной цены земли, экологических платежей, а также таможенного регулирования вывоза и ввоза природного сырья и продуктов его первичной обработки, создания и регулирования рынка прав на загрязнение окружающей среды;
- налоговое регулирование путем использование всего многообразия налоговых платежей, введения новых, изменения или отмены действующих налогов, изменения налоговых ставок, налоговых льгот и санкций, объектов налогообложения и порядка исчисления налоговых баз;
- формирование и распределение государственных заказов и закупок по хозяйствующим субъектам;
- прямые бюджетные ассигнования и инвестиции в отдельные отрасли и сферы экономики (как правило, убыточные, малорентабельные или приоритетные);
- бюджетное и внебюджетное (из средств государственных внебюджетных фондов) финансирование социальной политики;
- территориальное выравнивание бюджетной обеспеченности, развитие экономического и социального потенциала регионов и муниципальных образований через специальные фонды в виде межбюджетных трансфертов (субсидий, субвенций дотаций и бюджетных кредитов);

- прочие виды, формы, методы и инструменты государственного (муниципального) финансового регулирования.

Важнейшими приоритетными и стратегическими направлениями государственного финансового регулирования в современной России являются создание условий для перехода от сырьевой экономики к знаниевой экономике инновационного типа, технико-технологического перевооружения всех отраслей народного хозяйства и переориентации промышленности с первичной на глубокую переработку природного сырья, а также стимулирование развития малого бизнеса в сфере научно-технической и инновационной деятельности, выравнивание среднедушевых доходов населения и формирование среднего класса.

Государственное финансовое регулирование может выступать в формах стимулирования и сдерживания, прямого и косвенного регулирования. Прямое государственное финансовое регулирование предполагает непосредственное воздействие на регулируемый объект и получение регулируемым субъектом дополнительного финансового эффекта, выгоды (при стимулировании) и ограничение в получении субъектом финансовых ресурсов, выгоды (при сдерживании). Примерами могут служить таможенное и налоговое регулирование, прямая бюджетная поддержка территорий отраслей, граждан и т.д. Косвенное государственное финансовое регулирование предполагает стимулирование или сдерживание развития одного субъекта (субъектов) через воздействие на другие регулируемые объекты и субъекты. Например, государственное денежно-кредитное, валютное и ценовое регулирование предполагают воздействие на одни элементы или сегменты экономики, а эффект (убыток) получают другие субъекты (экспортеры и импортеры, заемщики и депозитариусы, производители и потребители).

Государственное финансовое регулирование основано на использовании различных методов воздействия на объект, к основным из которых можно отнести: денежно-кредитные (включая валютные), ценовые, стабилизационно-инвестиционные, бюджетные (включая межбюджетные, внебюджетные) и налоговые методы. Они конкретизированы в перечне видов государственного финансового регулирования.

Многообразны инструменты государственного финансового регулирования, применяемые в рамках того или иного метода регулирования. Важнейшими из них являются денежные агрегаты, облигации государственных (муниципальных) займов, ставки рефинансирования и регулятивные нормативы центрального банка, валютные курсы и валютные резервы, предельные и нормируемые цены и тарифы, таможенные платежи и их элементы, лицензионные,

регистрационные и иные сборы, платежи за пользование природными ресурсами и их элементы, налоги и элементы налогообложения (налогоплательщики, объекты, ставки, база и льготы), государственные закупки, заказы и гарантии, различные формы бюджетных и внебюджетных расходов, межбюджетные трансферты, бюджетные кредиты, субсидии и субвенции, другие финансовые инструменты.

Виды, формы, методы и инструменты государственного финансового регулирования различаются по укрупненным регулируемым объектам.

1. Государственное финансовое регулирование макроэкономических стоимостных пропорций, секторов рынка и отраслевой структуры экономики.

В значительной степени именно благодаря воздействию на этот объект государственное регулирование превращается в фактор экономического роста. При регулировании экономики государство использует весь комплекс имеющегося финансового инструментария. Конкретная комбинация методов и инструментов зависит от целей и задач экономической и финансовой политики на данный период времени.

В государственном финансовом регулировании рыночных стоимостных и отраслевых пропорций в экономике первостепенное значение играют базовые денежно-кредитные, ценовые и стабилизационно-инвестиционные методы, поскольку они непосредственно связаны с первичными финансовыми инструментами (деньгами при выполнении ими своих функций). По-другому, их можно назвать монетарными методами, приобретающими особое значение при проведении государством политики монетаризма. Такая политика активно проводилась, например, в начале-середине 90-х годов и отчасти имеет место в современной России.

Денежно-кредитная политика государства (не обязательно в рамках политики монетаризма) является неотъемлемой частью общей финансовой политики регулирования денежного обращения и валютных отношений, кредитных ресурсов и банковских операций в стране. Денежно-кредитное регулирование осуществляет центральный банк (в России – Банк России) путем регулирования массы и структуры денежных агрегатов (М), управления внутренним и внешним государственным долгом, валютного регулирования, изменения ставок рефинансирования, установления норм и нормативов банковской деятельности, страхования депозитов, банковского резервирования и других регулирующих мер. Тем самым, государство устанавливает необходимые пропорции на рынке денежных и кредитных ресурсов и капиталов.

Ценовые методы регулирования также направлены на обеспечение определенных стоимостных и отраслевых пропорций, на сдерживание инфляции и падения реальных доходов населения путем установления абсолютных предельных размеров и предельных значений роста цен и тарифов, нормирования затрат и контроля цен на социально значимые товары и продукцию естественных монополий (электроэнергию, газ, жилищно-коммунальные услуги, пассажирские перевозки и др.). Кроме того, регулирование цен осуществляется налоговыми методами. Например, специфические ставки акцизов на алкогольную продукцию, устанавливаемые в рублях на 1 литр безводного этилового спирта, по сути дела, представляют собой минимальную цену крепких спиртных напитков. И наоборот, корректировка базовой ставки налога на добычу полезных ископаемых по нефти на коэффициент, учитывающий уровень мировых цен на нефть, устанавливает зависимость внутренних цен на нефть и бензин от динамики мировых цен на данное углеводородное сырьё.

Немаловажную роль в ценовом регулировании играют инструменты таможенного (экспортно-импортного) регулирования, хотя последнее выполняет также функции защиты национального рынка отечественных товаропроизводителей. Таможенные пошлины и налоги, взимаемые при перемещении товаров через таможенную границу (НДС и акцизы), могут составлять значительную долю продажной цены этих товаров (иногда даже превышать заявленную таможенную стоимость без налогов и пошлины), поэтому их влияние на уровень продажных цен, структуру спроса и предложения товаров на рынке, а значит, и на структуру производства и потребления огромно.

По большому счету, рассмотренные выше виды и методы государственного финансового регулирования имеют отношение, в большей или меньшей степени, к антикризисному (антициклическому) регулированию и реструктуризации экономики, однако в этой области государственного вмешательства можно выделить и специальные методы. Наиболее значимыми из них можно назвать формирование и использование золотовалютных резервов страны, управляемых её центральным банком, национальных стабилизационных, других резервных и инвестиционных фондов (в России – это Резервный фонд, Фонд национального благосостояния, Инвестиционный фонд РФ, Венчурный фонд РФ), бюджетное финансирование национальных программ и другая государственная поддержка опережающего развития отдельных отраслей (в России – это национальные проекты, федеральная адресная инвестиционная программа, ведомственные целевые программы). Сюда же следует отнести финансовые меры антимонопольного регулирования (отзыв лицензий, повышенные налоги, наложение штрафных санкций и

т.п.) и государственная финансовая поддержка малого бизнеса (гарантии, льготные кредиты и займы, льготное страхование и налогообложение).

Особое значение в составе мер инструментов антикризисного и антициклического регулирования занимает налоговая политика. В настоящее время правительства всех развитых стран используют налоговые методы в реализации принятых ими концепций и политики экономического роста. С их помощью стимулируются или сдерживаются спрос и предложение, накопление и потребление, инвестиции и сбережения. Налоговые методы носят универсальный характер, т.е. применяются как в сочетании с другими видами и методами государственного финансового регулирования, так и имеют самостоятельное значение при вмешательстве государства в воспроизводственный процесс на макро-, мезо- и микроуровне. Влияние налогов на процесс производства осуществляется в ходе налогового регулирования, которое представляет собой совокупность налоговых методов и мер, основанная на регулирующем потенциале налоговой системы и элементов налогообложения и направленная на воздействие на экономику в целом и её сегменты, а также на экономическую мотивацию налогоплательщиков.

В мировой практике известны следующие наиболее распространенные методы налогового регулирования: реструктуризация видового состава налоговых платежей, изменение уровня и структуры распределения налогового бремени по секторам рынка, отраслям и категориям налогоплательщиков, изменение состава объектов налогообложения и порядка исчисления налоговых баз, увеличение или снижение величины налоговых ставок и их дифференциация по различным критериям (отраслям, категориям налогоплательщиков, объектам налогообложения, уровням доходов), перевод или предоставление права перехода на специальные (более жесткие или льготные) налоговые режимы отдельных категорий налогоплательщиков, видов деятельности и отраслей, манипулирование системой налоговых льгот (количеством и видовым составом налоговых освобождений, налоговых скидок и налоговых кредитов) и др. Налоговое льготирование одновременно выступает формой косвенного бюджетного финансирования отдельных категорий налогоплательщиков, так как льготы уменьшают налоговые обязательства, а значит, увеличивают источники финансирования. Однако, в отличие от прямого бюджетного финансирования, предоставление налоговых льгот не гарантирует целевое использование налогоплательщиком высвободившихся у него средств (для бюджета они являются потерей, т.е. принимают форму расхода).

Налоги являются важнейшим инструментом регулирования структуры национального продукта и национального дохода. Так, в России

доля налогов в ВВП (в среднем за последние пять лет) составила примерно 30 %. Государство, формируя налоговыми методами свои доходы, целенаправленно воздействует на экономику, темпы роста и структуру ВВП и национального дохода. Важное значение в решении этих задач играет политика оптимизации уровня и структуры налогового бремени. Чрезмерно высокое налогообложение тормозит экономический рост, а низкое – не позволяет в полной мере выполнить налогам свое фискальное (доходное) предназначение.

Налоги воздействуют на капитал на всех стадиях его кругооборота, оказывают регулирующее влияние на инвестиционные процессы, ускоряя или замедляя их. Государство использует налоговые методы и инструменты для целенаправленного воздействия на спрос и предложение инвестиций и инвестиционных ресурсов через механизмы косвенного и имущественного налогообложения, налогообложение прибыли и доходов от капитала, включая налоговые льготы инвестиционного характера (налоговые каникулы, налоговые вычеты на сумму инвестиционных расходов, налоговые льготы инвесторам в свободных экономических зонах, инвестиционный налоговый кредит, освобождение от налогообложения инвестиционных операций и др.). Мировой практикой накоплен богатый опыт регулирования доходов компаний и населения (прибыли, предпринимательского дохода, дивидендов, оплаты труда), предполагающий использование разнообразных налоговых преференций, стимулирующих превращение доходов в капитал, инвестиции и инвестиционные ресурсы. К сожалению, в современной России отказались от активного применения ряда инвестиционных налоговых льгот, в частности по налогу на прибыль, поэтому регулирующий налоговый потенциал в этой области не задействован в полной мере, что негативно влияет на проведение модернизации производственного аппарата.

Основной акцент в сегодняшней российской налоговой политике делается на снижение общего уровня налогового бремени в экономике и его реструктуризацию в пользу производящей сферы. С начала 2000-х годов по настоящее время отменены ряд неэффективных налогов и прогрессивная шкала ставок налога на доходы физических лиц, увеличены по последнему налогу вычеты из налоговой базы социального характера, снижены ставки налога на добавленную стоимость, налога на прибыль и единого социального налога, установлено три более мягких и упрощенных специальных налоговых режимов преимущественно для субъектов малого бизнеса и другие меры. Такая политика «низких налогов» направлена на стимулирование эффективного спроса (спроса, влекущего за собой рост предложения товаров), легализацию доходов хозяйствующих субъектов и

физических лиц, высвобождение финансовых ресурсов для инвестирования и активизацию инвестиционной активности.

Налоговый механизм может использоваться для ускоренного развития отдельных территорий страны, слабо развитых, пограничных и иных регионов путем создания благоприятного (льготного по сравнению с другими территориями) налогового режима для находящихся там предприятий. Речь идет о свободных экономических зонах, территориях свободной торговли, оффшорах и т.п., в которых могут отменяться многие налоги или применяться значительно более низкие налоговые ставки. Это обеспечивает условия для прилива капитала и инвестиций в названные территории, что является основой их ускоренного экономического роста.

Налоговое регулирование затрагивает и социальную политику. Развитие социальной сферы стимулируется через применение налоговых вычетов (скидок) и освобождений расходов, операций и имущества, имеющих отношение к социальной инфраструктуре и экологии по налогу на прибыль, налогу на добавленную стоимость и налогу на имущество организаций, а также налоговых вычетов (стандартных, имущественных и социальных) по налогу на доходы физических лиц и других социальных льгот по личным налогам. Страховые взносы во внебюджетные фонды непосредственно выступает основным источником формирования социальных внебюджетных фондов и инструментом регулирования социальной защиты населения. Через пониженные ставки налога на добавленную стоимость осуществляется регулирование цен на социально значимые товары (продовольственные товары первой необходимости, учебную литературу, товары детского ассортимента). Все названные и другие налоговые меры направлены на выравнивание доходов социально незащищенных и низкооплачиваемых слоев населения, на их социальную поддержку, на регулирование платежеспособного спроса граждан и конечного потребления.

Большое значение в системе государственного финансового регулирования экономики имеют бюджетные формы, методы и инструменты. Они связаны с предоставлением бюджетных средств хозяйствующим субъектам отдельных отраслей и видов деятельности в порядке целенаправленной государственной (муниципальной) поддержки с целью обеспечения структурных сдвигов в экономике и реализации национальных, региональных и муниципальных программ. Бюджетная поддержка осуществляется в виде бюджетных ассигнований, субсидий и субвенций, государственных (муниципальных) инвестиций, заказов, закупок и гарантий.

Выбор отраслей экономики, которые государство решило поддерживать, зависит от конкретных национальных особенностей

развития страны, модели её экономики и принятой концепции экономического роста. Однако есть отрасли, которые в силу своей значимости для обеспечения безопасности и низкой рентабельности нуждаются в государственной поддержке. Прежде всего, это касается сельского хозяйства. В большинстве стран государство осуществляет активную бюджетную поддержку сельскохозяйственных товаропроизводителей путём бюджетного дотирования разницы в ценах и на покрытие убытков в случае наступления форс-мажорных обстоятельств, осуществления государственных закупок сельскохозяйственной продукции, субсидирования упущенной выгоды (при перепроизводстве отдельных видов продукции) и производства определенных видов сельскохозяйственной деятельности, погашения процентов за банковский кредит и др. Бюджетное регулирование нередко используется для сохранения традиционных для страны, но убыточных или малорентабельных отраслей, для реструктуризации экономики путем поддержки отраслей, ускоренное развитие которых считается приоритетным, для создания и развития рыночной инфраструктуры, для обеспечения антициклического развития экономики.

Бюджетное регулирование экономики тесно связано с экономической политикой государства, с реализацией национальных проектов, федеральных, региональных и местных программ. В последние годы в Российской Федерации большое внимание уделяется государственной поддержке ускоренного развития таких отраслей, как животноводство, судостроение и авиационная промышленность, космический и оборонный комплекс, намечаются программы развития нано-технологий и инноваций в области коммуникаций, а также отраслей глубокой переработки природного сырья. Финансовое обеспечение и реализация этих целевых проектов и программ осуществляется на основе долевого участия и партнерства органов власти с частным бизнесом (создаются соответствующие отраслевые холдинги и ассоциации, Венчурная компания, инновационные центры и «инкубаторы», в значительной степени финансируемые из бюджета).

Важным направлением государственной бюджетной поддержки является содействие развитию науки и техники. Кроме косвенного бюджетного финансирования (налогового льготирования) расходов организаций на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, осуществляется прямая бюджетная поддержка развития науки и техники в форме целевых субсидий и субвенций, государственных (муниципальных) заказов, бюджетных кредитов, сметного финансирования государственных научно-исследовательских организаций, долевого участия в венчурном финансировании инноваций и др.

В настоящее время в России ведется работа по созданию Венчурного фонда, (Венчурной компании) на условиях государственно-частного партнерства. Важнейшим направлением использования средств Венчурного фонда должно стать финансирование научных инновационных проектов (разработка новых наукоемких видов материалов и технологий). В Японии и США широкое применение нашла государственная бюджетная поддержка научных и инновационных малых предприятий. Этот опыт могла бы перенять и Россия.

2. Государственное финансовое регулирование социальной сферы.

Содержание и развитие социальной сферы является одной из важнейших задач современного государства. Она включает в себя отрасли социального характера (образование, культура и физическая культура, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, общественный транспорт), социальную защиту (пенсионное обеспечение и страхование, социальное и медицинское страхование, социальная помощь и социальное льготирование малоимущих категорий граждан, обеспечение занятости населения и других конституционных гарантий), социальную политику в области оплаты труда. Без решения этих других социальных задач современного общества невозможно обеспечить социальной стабильности и безкризисного динамичного развития экономики. Поэтому государственное регулирование социальных процессов имеет первостепенное значение не только для населения (смягчение имущественного неравенства, формирование среднего класса), но и для экономики страны (повышение платежеспособного спроса, подготовка квалифицированной рабочей силы, обеспечение рынков сбыта социально значимых товаров и услуг). При этом основными формами и методами государственного регулирования социальной сферы являются финансовые.

Объектом государственного финансового регулирования социальных процессов выступают доходы и имущество социально незащищенных и низко оплачиваемых слоев населения, социальные общественные блага (услуги) и социальные программы. Формами и методами государственного финансового регулирования социальных процессов могут быть:

- осуществление законодательно установленных социальных денежных выплат физическим лицам в виде пенсий, пособий, субсидий, стипендий, компенсаций и материальной помощи;
- предоставление социальных налоговых льгот и других налоговых преференций, предполагающих дифференциацию ставок налогов на доходы и имущество физических лиц, освобождение от налогообложения отдельных видов доходов, имущества и социальных категорий физических лиц, а также части расходов, доходов и имущества организаций, имеющих

социальную направленность, установление пониженных ставок косвенных налогов на товары первой необходимости;

- финансирование натуральных социальных льгот, установленных законодательством для отдельных категорий граждан (получение бесплатно или по льготной цене лекарственных средств и других товаров, жилищно-коммунальных, транспортных и иных услуг);

- законодательное установление минимального размера оплаты труда;

- финансовая поддержка и содействие развитию среднего класса путем установления специальных налоговых режимов для субъектов малого бизнеса (более мягких и упрощенных по сравнению с общим режимом налогообложения), страхования вкладов населения в банках, финансовой поддержки начинающих индивидуальных предпринимателей и т.д.;

- финансирование бюджетных организаций (учреждений) социальной сферы, оказывающих бесплатные услуги населению (здравоохранение, образование, культура, социальное обслуживание и др.), и поддержка иных некоммерческих организаций, оказывающих такие услуги на платной основе;

- финансирование обеспечения занятости населения и финансовое стимулирование создания новых рабочих мест;

- бюджетная поддержка жилищно-коммунального хозяйства и финансовое регулирование рынка жилья, в том числе через механизм социального ипотечного кредитования;

- финансирование целевых программ социальной направленности (в России это национальные проекты, связанные с обеспечением населения доступным жильём, и развитием здравоохранения и образования);

- прочие методы финансового регулирования социальных процессов.

Денежные выплаты, осуществляемые за счет средств бюджета и социальных внебюджетных фондов в пользу определенных категорий граждан в порядке гарантированной государством социальной защиты населения, получили общее название социальных трансфертов. В России к ним относятся: пенсионные выплаты (по старости, потере кормильца, инвалидности, пенсионные надбавки за заслуги перед страной); пособия по временной нетрудоспособности, на погребение, по безработице, вынужденным переселенцам, на детей (при рождении, по уходу за ребенком, материнский капитал за второго и последующих детей); стипендии студентам вузов и учащимся колледжей, других средних специальных и профессионально-технических учебных заведений; субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг (при условии, если эти субсидии осуществляются в форме прямых персональных денежных

выплат нуждающимся гражданам, у которых жилищно-коммунальные платежи превышают 22% их совокупного дохода); единовременные премии деятелям науки, культуры и другим лицам за заслуги перед обществом. В других странах широко практикуются также выплаты в виде материальной помощи малоимущим гражданам (в странах - «старых» участниках Евросоюза – это лица, доход которых в среднем ниже 800 евро в месяц). Возможны и другие формы денежных выплат.

Важным методом социального финансового регулирования является социальное льготирование. Оно осуществляется в виде социальных налоговых льгот и социальных натуральных льгот. Социальные налоговые льготы представляет собой способ косвенного бюджетного финансирования незащищенных, малообеспеченных и других социальных категорий физических лиц, а также организаций, осуществляющих социальных расходы. Налоговая льгота близка по содержанию к денежной выплате, так как увеличивает денежные доходы льготлируемого субъекта на сумму экономии на налоговых платежах. Перечень социальных налоговых льгот отличается своим видовым разнообразием по субъектам льготирования, налоговым платежам и способам уменьшения налоговых обязательств.

В Российской Федерации социальные налоговые льготы физическим лицам предоставляются в основном по следующим налоговым платежам: налогу на доходы физических лиц, налогу на имущество физических лиц, земельному налогу. Льготирование в данном случае преследует цель подтягивания доходов и имущественного положения социально несостоятельных слоев населения до определенного государством минимально необходимого для жизнедеятельности уровня, а также стимулирования развития определенных социальных процессов (повышение рождаемости, укрепления здоровья, решения жилищной проблемы и др.). Налоговые льготы социального характера предоставляются физическим лицам в различных формах: 1) освобождение от уплаты налога социальных категорий населения, лиц, отмеченных государством за заслуги перед обществом, и лиц, испытавших на себе действие радиационного облучения (инвалиды, Герои России и приравненные к ним лица, «чернобыльцы» и др.); 2) освобождение от налогообложения доходов, поступающих физическим лицам из бюджетной системы в порядке государственной социальной защиты и помощи (социальных выплат), а также имущества и земельных участков определённых социальных групп населения, как правило, в пределах социальных норм; 3) вычеты из налоговой базы, например, вычеты по налогу на доходы физических лиц – стандартные (необлагаемый минимум, на детей), социальные (на благотворительность, лечение и обучение),

имущественные (на расходы по приобретению жилья, на доходы от продажи недвижимого и движимого имущества), профессиональные (на расходы, связанные с извлечением предпринимательского дохода); вычеты по земельному налогу в размере до 10 тыс. руб. с земельных участков, находящихся в собственности определённых социальных групп населения, и другие налоговые вычеты. В большинстве других стран широко практикуется регулирование личных доходов через систему прогрессивных ставок подоходного налога с целью перераспределения доходов в пользу малообеспеченных слоёв населения и поддержки среднего класса. Аналогичную задачу решают прогрессивные ставки налога на наследство и дарения. В России эти механизмы сейчас отсутствуют.

Налоговое регулирование социально-ориентированной деятельности организаций в российском налоговом законодательстве заложено в механизмах взимания налога на добавленную стоимость, налога на прибыль, страховых взносов, налога на имущество организаций и земельного налога. По налогу на добавленную стоимость не подлежат налогообложению операции по передаче определённых медицинских товаров и оказанию медицинских услуг, по содержанию детей в детских дошкольных учреждениях, по передаче продуктов питания в столовые различных социальных учреждений и т.д. По налогу на прибыль в состав расходов, принимаемых для целей налогообложения (уменьшающих сумму облагаемых доходов), включаются: суммы платежей (взносов) по договорам добровольного страхования и договорам негосударственного пенсионного страхования, заключённым организацией со страховыми компаниями (пенсионными фондами) в пользу своих работников; начисления работникам организацией во время их учёбы, доплаты инвалидам и некоторые другие расходы социального характера. В порядке исчисления и уплаты единого социального налога предусмотрено применение шкалы регрессивных ставок (чем выше оплата труда на одного работника сверх установленного норматива, тем ниже налоговая ставка). Этот механизм направлен на легализацию зарплатных выплат и их увеличение работодателями, на расширение доходной базы социальных внебюджетных фондов и обеспечение гарантированной социальной защиты работников. Кроме того, не подлежат налогообложению (страховым взносом) государственные пособия, компенсационные выплаты, связанные с возмещением вреда здоровью, увольнением работника и его трудоустройством в связи с сокращением штата и подобные выплаты, единовременная материальная помощь (в связи со стихийными бедствиями и со смертью членов семьи) и материальная помощь из бюджетных средств в размере до 3 000 руб., страховые взносы

по договорам добровольного личного страхования и другие доходы социального характера. По налогу на имущество организаций и земельному налогу предусмотрены налоговые льготы в отношении имущества и земельных участков, находящихся в собственности (распоряжении) общественных организаций инвалидов, памятников истории и культуры, имущества протезно-ортопедических предприятий, имущества и земельных участков религиозных организаций и других социальных объектов налогообложения.

Несмотря на проведённую в России «монетизацию» (замену льгот денежными выплатами) и отмену значительного числа социальных натуральных льгот (предоставление бесплатных или частично оплачиваемых услуг), они не потеряли своей значимости в системе государственного регулирования социальных процессов. Такого рода льготы практикуются и во многих развитых странах, особенно в социально-ориентированных. Социальные льготы обычно устанавливаются в рамках реализации государственных социальных программ и включают в себя льготы инвалидам, детям-сиротам, ветеранам войны, пенсионерам и другим малообеспеченным слоям населения, доход которых не превышает принятый за минимальный уровень. Это могут быть частично оплачиваемые или полностью бесплатные медицинские и лекарственные услуги, транспортные и жилищно-коммунальные услуги, гарантии получения детьми-сиротами профессионального образования и другие льготы, финансируемые из бюджета. В Швеции, например, право на бесплатные завтраки и обеды имеют студенты национальных университетов, а в Дании любой житель Копенгагена может получить бесплатно велосипед напрокат. В России имеют право на получение вне очереди жилья и на дополнительные гарантии права на образование дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей или без опеки.

Основная проблема социального льготирования в России – слабая реализация таких основополагающих принципов, как нуждаемость и адресность. Нуждаемость предполагает обязательную социальную поддержку, в том числе в виде льгот, лиц, у которых доход ниже некоего порога бедности, принятого в стране. В России до сих пор законодательно не установлены качественные критерии отнесения населения к категориям малообеспеченных и среднего класса. Прожиточный минимум, рассчитываемый на основе стоимости минимальной потребительской корзины, далёк от порога бедности цивилизованного общества. Зачастую социальные льготы направлены на поддержку «по заслугам», а не поддержку остро нуждающихся в ней граждан. Отсюда – и слабая реализация принципа адресности льготирования. Многие льготники получили сейчас право выбора между социальными льготами и их

денежной компенсацией, однако предпочтение отдаётся пока первым, поскольку компенсационные выплаты для значительной части льготников не покрывают их расходов на получение услуг рыночным способом. Видимо, решение названных проблем социального льготирования лежит в полноценном правовом и финансовом обеспечении реализации принципов нуждаемости и адресности социальной поддержки населения и эквивалентности денежных компенсаций рыночной оценке льготимуемых услуг для большинства категорий льготников.

Социальное льготирование и социальная сфера в целом не могут существовать без целевого бюджетного (внебюджетного) субсидирования и финансирования организаций и учреждений, поставляющих бесплатные или частично оплачиваемые услуги и товары определённым социальным группам населения. Субсидии могут получать организации общественного транспорта (городского, пригородного и дальнего следования), производители и поставщики лекарственных средств и медицинского оборудования, организации жилищно-коммунального хозяйства, учреждения специального профессионального образования, предприятия, производящие жизненно важные товары первой необходимости (хлебобулочные изделия, молоко и т.д.). В данном случае субсидии компенсируют поставщикам товаров и услуг убытки и потери, понесённые ими при бесплатных или льготных поставках названных благ известным социальным группам населения. Наконец, на полном или частичном бюджетном финансировании (или внебюджетном – из средств социальных внебюджетных фондов) находятся государственные и муниципальные бюджетные учреждения здравоохранения, образования, культуры и искусства, детские дома-интернаты, дома престарелых и другие структуры системы социального обслуживания. Перечень отраслей и типов организаций социальной сферы объёма государственного финансирования и доля участия в нём государства и (или) муниципальных образований различаются в странах с различными типами экономики. В скандинавских странах эта социальная сфера, как правило, находится на полном государственном обеспечении. Во Франции большая часть расходов на образование (включая высшее) финансируется из средств центрального бюджета. И, наоборот, в США услуги в сфере высшего образования являются преимущественно платными, но часть социальных услуг, например, медицинских услуг пенсионерам и малоимущим гражданам, оплачивается государством.

В современной России наблюдается устойчивая тенденция сокращения перечня и объёма финансируемых из бюджетов всех уровней власти и государственных внебюджетных фондов социальных услуг в области высшего образования, здравоохранения, фундаментальной науки и

искусства. Это связано с ограниченными возможностями государства полноценно содержать всю социальную сферу на должном уровне и трудностями реализации политики внедрения рыночных отношений в сферу социальных услуг на принципах платности, конкуренции и социального партнёрства государства с частным сектором. Это не значит, что государство отказывается от выполнения социальной функции, просто меняются формы и методы её реализации. В здравоохранении, образовании и других областях социальной сферы применяется конкурентный принцип сочетания платных и бесплатных услуг. Бюджетное финансирование становится более избирательным и концентрируется преимущественно в приоритетных областях развития социальной сферы. Для этого разработаны и реализуются национальные проекты в здравоохранении, образовании, демографической политике и др., позволяющие сконцентрировать финансовые ресурсы на решение наиболее важных на данном этапе социальных проблем. В 2006 г. принят федеральный закон об автономных учреждениях, согласно которому бюджетные организации социальной сферы имеют право изменить свой статус (перейти в разряд автономных учреждений), получая полную финансовую самостоятельность и оказывая услуги населению преимущественно на платной основе, что не исключает их бюджетного финансирования в части полученного государственного социального заказа. Важнейшая проблема для современной России в рассматриваемой области финансового регулирования – найти оптимальное соотношение платности и бесплатности социальных услуг, рыночных и бюджетных методов их финансирования. Перекос в любую сторону таит в себе серьёзную социальную и экономическую опасность.

Важное место в системе государственного финансового регулирования социальных процессов занимает финансовая поддержка развития среднего класса и регулирования занятости населения. Средний класс составляет социальную опору любого современного демократического общества. Чем выше его доля в общей массе населения страны, тем стабильнее общество. В социально ориентированных государствах средний класс составляет от 60 до 80% всего населения страны (скандинавские страны, Швейцария, Франция и др.). В России этот показатель не поддаётся точному определению в силу отсутствия чётких и объективных критериев отнесения российских граждан к категории среднего класса (по разным оценкам к ней относят от 15 до 40% населения). Поэтому важнейшей стратегической социальной задачей российского государства является содействие формированию полноценного среднего класса как основной массы населения страны, опираясь на приближённые к европейским социальные стандарты.

Одним из направлений финансового регулирования рассматриваемой области социальной политики является повышение оплаты труда. В странах с развитой рыночной экономикой эта задача во многом решается профсоюзами (чаще всего, отраслевыми), которые заключают соглашения с компаниями о размере минимальной оплаты труда, обеспечивающем работнику безбедное существование, и борются за его повышение, за выплату достойных пособий по сокращению штата, против незаконных увольнений и т.д. В России институт профсоюзов развит слабо, поэтому решение названных задач должно взять на себя государство. Одной из финансовых мер в этой области является законодательное установление минимального размера оплаты труда (МРОТ), ниже которого работодатель не имеет право оплачивать труд наёмных работников. Важнейшей задачей российского правительства является существенное повышение МРОТ до научно обоснованного уровня «потребительской корзины», обеспечивающей достойную жизнь. Эта мера направлена также на легализацию зарплатных выплат работодателями, что, в свою очередь, позволит увеличить поступления страховых взносов, являющихся основным источником формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов. При этом, учитывая существенные региональные и отраслевые различия в оплате труда, целесообразно устанавливать МРОТ в суммах, дифференцированных по регионам и отраслям.

Содействие развитию среднего класса осуществляется посредством государственной финансовой поддержки малого бизнеса. Мировая практика выработала большое разнообразие методов такой поддержки субъектов малого бизнеса: бюджетные дотации на компенсацию разницы в ценах и покрытие убытков, бюджетные кредиты и целевые субсидии, государственные заказы и закупки, государственные гарантии и налоговые льготы, поддержка банков, осуществляющих льготное кредитование малого предпринимательства (компенсация из бюджета потерь на процентных доходах и убытков по непогашенным ссудам) и другие методы. В Российской Федерации не все названные финансовые стимулы задействованы в целях поддержки малого бизнеса, несмотря на то, что доля последнего в производстве ВВП составляет всего 10-12% (для сравнения в других развитых странах она колеблется от 40-60%). Нерациональна в России и структура малого бизнеса: подавляющая его масса занята в сфере торговли и услуг населению, доля же научных, научно-производственных и инновационных малых предприятий составляет менее 1%, в отличие от Японии, США и других стран, где названная деятельность в значительной степени осуществляется малым бизнесом.

Безработица является обязательным атрибутом рыночной экономики. В период экономического подъёма безработица снижается и может даже возникнуть дефицит рабочей силы в отдельных сегментах экономики, а в период экономического спада безработица растёт и обычно имеет место значительный избыток рабочих рук в отдельных отраслях и видах деятельности. В этой связи большую роль играет государственное финансовое регулирование занятости в экономике. Безработица может быть временной или хронической, явной и скрытой, глобальной и локальной (отраслевой или территориальной). Поэтому и методы финансового регулирования занятости могут быть различными:

1) выплата пособий по безработице и материальной помощи малоимущим после окончания срока выплаты пособий по безработице. Эти выплаты практикуются в большинстве стран с рыночной экономикой, однако их размеры существенно различаются (выше всего они во Франции, скандинавских и других социально-ориентированных государствах). В России пока выплачиваются лишь пособия по безработице;

2) формирование и стимулирование создания новых рабочих мест. Последние могут создаваться органами государственной власти и местного самоуправления, выступая работодателями в лице государственных и муниципальных организаций и учреждений, а также создавая смешанные с частным бизнесом организации и размещая государственные заказы. В мировой практике широко используются налоговые и иные финансовые стимулы при создании новых рабочих мест, например, освобождение от страховых взносов на социальное страхование по безработице (США и другие страны), освобождение от страховых взносов субъектов специальных налоговых режимов и организаций, создающих рабочие места инвалидам (Россия), льготное кредитование для начала предпринимательской деятельности (Россия и многие другие страны).

К социальному блоку системы государственного финансового регулирования относятся бюджетная поддержка жилищно-коммунального хозяйства и регулирование рынка жилья. Финансовая поддержка жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) осуществляется во многих странах, поскольку стопроцентную плату за жилищно-коммунальные услуги не могут уплачивать все категории населения (даже в США тарифы составляют примерно 90%). Поддержка осуществляется путём прямого дотирования предприятий отрасли из средств территориальных бюджетов (как правило), субсидирования малоимущих и социальных слоёв населения, бюджетного кредитования и долевого участия в финансировании жилищно-коммунальной инфраструктуры, освобождения

от налога на добавленную стоимость услуг по предоставлению в пользование жилых помещений.

Необходимость финансового регулирования рынка жилья обусловлено, во-первых, необходимостью реализации конституционного права граждан РФ на жильё; во-вторых, высокой степенью неэластичности спроса на жилую площадь, а значит, возможностью неконтролируемого и экономически необоснованного роста цен на неё; в-третьих, отсутствием у основной массы населения необходимой суммы денежных средств для приобретения или строительства жилья, требующих крупных единовременных затрат; в-четвертых, острой необходимостью решения демографической проблемы, важнейшим аспектом которой является обеспеченность сегодняшних и будущих семей жильём. Неслучайно в число национальных проектов, реализуемых сейчас Правительством РФ, включён проект «Доступное жильё».

Государственное финансовое регулирование рынка жилья осуществляется следующими способами: строительство за счет бюджетных средств муниципального социального жилья, предоставляемого малообеспеченным гражданам, имеющим по закону право на его бесплатное или частично оплачиваемое (по льготной цене) получение; бюджетное субсидирование приобретения или строительства жилья определенных категорий граждан (например, военнослужащих на основе жилищных сертификатов); финансовая поддержка развития социального ипотечного кредитования путем предоставления государственных гарантий по банковским ипотечным кредитам, бюджетных субсидий в погашение части процентов по ипотечным кредитам молодым семьям, долевого участия органов власти субъектов РФ с частными инвесторами в реализации региональных ипотечных программ; вложение средств накопительной части пенсионного фонда в ипотечные ценные бумаги для инвестирования жилищного строительства; налоговое льготирование организаций и физических лиц при осуществлении ими жилищных инвестиций (по налогу на прибыль, налогу на имущество организаций и налогу на доходы физических лиц), а также при осуществлении операций по реализации (передаче) жилых домов, помещений и долей в них (по налогу на добавленную стоимость).

Дальнейшее развитие российской системы государственного финансового регулирования социальных процессов должно идти в направлении стимулирования развития и поддержки негосударственных пенсионных фондов и фондов добровольного медицинского страхования, которые должны стать конкурентной альтернативой соответствующим государственным институтам социальной защиты, как это имеет место во многих рыночно развитых странах. Здесь могут использоваться налоговые

методы, государственные финансовые гарантии, позволяющие снизить риски населения, доленое участие государства с частным сектором и другие финансовые меры. В противном случае, в силу чрезвычайного ухудшения демографической ситуации в стране и предъявления справедливых требований населения к улучшению качества жизни и медицинского обслуживания, государственные институты пенсионного и медицинского страхования (обеспечения) не в состоянии решить задачи полноценной социальной защиты граждан.

При формировании и реализации политики социального финансового регулирования важно обеспечить оптимальное для экономики и социальной сферы сочетание публичных (бесплатных или льготных) и рыночных методов предоставления социальных благ, а также разнообразие и диверсификацию форм и методов регулирования сферы социальной поддержки населения. Перекосы в этой области финансов чреваты серьезными негативными последствиями.

3. Государственное финансовое регулирование развития территорий.

Как укрупненный объект государственного финансового регулирования, территориальное регулирование тесно связано и зачастую вытекает из двух предыдущих объектных направлений финансового регулирования – экономики и социальных процессов. Поэтому территориальное финансовое регулирование, с одной стороны, является частным случаем государственного финансового регулирования экономики и социальной сферы, а с другой стороны, основано на специфических межбюджетных и налоговых методах. Цель территориального финансового регулирования – выравнивание экономического, финансового и социального потенциалов территорий страны.

Финансовое регулирование социально-экономического развития территорий в России (субъектов РФ и муниципальных образований) осуществляется в рамках установленной системы межбюджетных отношений. Она включает в себя систему разграничения (распределения) доходов и расходов между бюджетами разных уровней публичной власти и систему межбюджетного регулирования (территориального перераспределения средств). Межбюджетные отношения закреплены в положениях Бюджетного и Налогового кодексов РФ, Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003г. № 131-ФЗ, законов о бюджете на очередной год и других законодательных актах.

Основы территориального регулирования заложены в действующей системе разграничения (распределения) доходов и расходов между звеньями бюджетной системы: федеральными, региональными и местными

бюджетами. Методами распределения (разграничения) доходов по уровням власти и управления являются: разделение налогов по статусу на федеральные, региональные и местные; разделение налоговых ставок отдельных крупных федеральных налогов (например, общей ставки налога на прибыль организаций на федеральную и региональную); закрепление (полностью или частично) налоговых поступлений по единым долговременным (на ряд лет) нормативам (например, налога на доходы физических лиц, налога на добычу полезных ископаемых по углеводородному сырью и др.). Распределение (разграничение) расходов по уровням публичной власти и управления осуществляется на основе разграничения расходных полномочий (вопросов ведения) между федеральным центром, субъектами Федерации и органами местного самоуправления. Определяется перечень расходов, финансируемых исключительно из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, а также расходов, финансируемых совместно из бюджетов всех уровней. Система распределения (разграничения) доходов и расходов направлена на создание общих равных для всех территорий финансовых условий для выполнения расходных полномочий без учёта различий их социально-экономических потенциалов.

Однако, в силу названных различий уровня социально-экономического развития и налоговых потенциалов территорий (регионов и муниципальных образований), им требуется различный объём бюджетных расходов и доходных источников. Кроме того, региональные органы власти и органы местного самоуправления могут наделяться на бессрочной или временной основе дополнительными расходными полномочиями в виде их передачи или делегирования вышестоящим органом власти нижестоящим органам власти. Это также требует дополнительных доходных источников. В результате, средств, которые могут получить территории в порядке общего разграничения (распределения) доходов, оказывается чаще всего недостаточно для должного исполнения расходных полномочий и ускоренного развития отстающих территорий. На решение этих задач направлена система межбюджетного регулирования, то есть перераспределения средств между бюджетами разных уровней путём ежегодного закрепления за нижестоящими бюджетами долей отчислений от налоговых поступлений вышестоящего бюджета по временным (на один год) нормативам и ежегодной передачи средств из бюджетов одного уровня в бюджеты другого уровня в виде финансовой помощи.

Межбюджетное регулирование завершает процесс обеспечения сбалансированности доходов территориальных бюджетов с объёмом расходных полномочий органов власти субъектов РФ и муниципальных

образований, сглаживания различий в социально-экономическом развитии территорий и компенсации убытков, вызванных решениями вышестоящих органов власти, предполагающими уменьшение доходов или увеличение расходов бюджетов нижестоящих публично-правовых образований.

Финансовая помощь в виде безвозмездных перечислений средств одного бюджета другому бюджету получила название межбюджетных трансфертов. Они могут выступать в форме дотаций, субвенций, субсидий (два последние носят целевой характер). Кроме того, инструментами межбюджетного регулирования выступают бюджетные кредиты, которые предоставляются на возвратной (на срок до одного года) и возмездной основе, а также взаимные расчёты (в мировой практике – бюджетные компенсации), предоставляющие собой передачу средств нижестоящему органу в связи с перераспределением его полномочий (снижением доходных источников или увеличением расходов) по решению вышестоящего органа.

Межбюджетные трансферты предоставляются из средств специально создаваемых для целей выравнивания уровня социально-экономического развития территорий фондов межбюджетного регулирования. На федеральном уровне к ним относятся: Федеральный фонд финансовой поддержки регионов (для предоставления дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности); Федеральный фонд компенсаций (для предоставления субвенций на финансирование расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований, финансовое обеспечение которых возложено на федеральный бюджет); Федеральный фонд софинансирования социальных расходов (для предоставления субсидий на долевое финансирование приоритетных социальных расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ); Федеральный фонд регионального развития (для субсидий по долевному финансированию и инвестиционных программ развития общественной инфраструктуры регионального значения и для поддержки региональных фондов муниципального развития); Федеральный фонд реформирования региональных и муниципальных финансов (для реализации программ реформирования финансов отдельных регионов и муниципалитетов, погашения их долговых обязательств и развития социальной инфраструктуры). На региональном уровне в составе бюджетов субъектов Федерации могут быть образованы аналогичные по названию и назначению региональные фонды межбюджетного регулирования для предоставления трансфертов входящим в их состав муниципальным образованиям.

Государственное финансовое регулирование социально-экономического развития территорий осуществляется не только

бюджетными, но и налоговыми методами. Имеется в виду создание льготных налоговых режимов на определённых правительством страны территориях с целью их ускоренного развития. Это могут быть зоны свободной торговли и предпринимательства, особые экономические зоны и территории, технограды, технопарки и инкубаторы, оффшоры и т.п. В современной России свободными экономическими зонами объявлены Калининградская область и Приморский край; проводится работа по созданию нескольких территорий с льготным налогообложением и другими финансовыми преференциями, предприятия которых будут заниматься высокими технологиями в области коммуникаций, развития нано-технологий и др. В большинстве стран налоговое послабление в рамках регулируемых территорий сочетается с другими мерами – льготным кредитованием, таможенными преференциями и бюджетной поддержкой.

Корпоративное (частнохозяйственное) финансовое регулирование.

Этот блок системы финансового регулирования представляет собой саморегулирующую деятельность менеджмента коммерческих организаций в процессе разработки и реализации стратегии и тактики управления денежными потоками, корректировки плановых параметров движения финансовых ресурсов, выявления дополнительных резервов роста доходов и повышения эффективности расходов путем целенаправленного воздействия через финансовые механизмы и инструменты на микровоспроизводственный процесс.

В отличие от государственного (муниципального) финансового управления, на уровне предприятий (организаций) сложно провести четкие границы между финансовым регулированием, финансовым планированием и финансовым контролем. Поэтому корпоративное финансовое регулирование тесно переплетается со всеми другими элементами управления финансовыми потоками предприятия. Объектом корпоративного финансового регулирования выступают денежные потоки (финансовые ресурсы) предприятия, обеспечивающие его коммерческую и иную хозяйственно-финансовую деятельность и подлежащие целенаправленному воздействию со стороны органов управления (менеджмента) для получения экономического эффекта (результата).

Корпоративное финансовое регулирование представляет собой трёхэтапный процесс, включающий в себя комплекс мер, алгоритмов управленческой деятельности и действий менеджмента предприятия на стратегическом, тактическом и оперативном уровнях по выбору и

применению финансовых методов и инструментов регулирования финансовых потоков, формированию и реализации финансовой, учетной и налоговой политики предприятия, обеспечению исполнения финансовых планов и бюджетов.

На первом, организационно-исследовательском, этапе корпоративного финансового регулирования осуществляется подбор и выбор финансовых методов и инструментов, которые будут задействованы при формировании финансовых планов, производственной, инвестиционной, финансовой, учетной и налоговой политики предприятия. Здесь могут быть использованы ценовые и инвестиционные механизмы, методы реструктуризации и диверсификации хозяйственно-финансовой деятельности, управления структурой капитала и финансовых ресурсов, материального стимулирования и зарплатные механизмы, методы минимизации и оптимизации налогов, расчетные, учетные и другие методы и инструменты. В свою очередь, процесс формирования стратегии корпоративного финансового регулирования может осуществляться в следующей последовательности: 1) определение периода формирования финансовой стратегии; 2) исследование факторов внешней среды и финансового законодательства; 3) формирование стратегических целей деятельности предприятия в области финансового регулирования; 4) конкретизация целевых стратегических показателей по периодам реализации; 5) разработка финансовой, учетной и налоговой политики предприятия; 6) разработка системы организационно-экономических и экономико-правовых мероприятий по обеспечению реализации стратегии финансового регулирования; 7) оценка эффективности разработанной стратегии финансового регулирования по принятой системе параметров и критериев, в том числе на основе сводного показателя прироста чистого финансового результата (разница между совокупным доходом предприятия, его совокупными затратами, без учета налоговых платежей и общей суммой налоговых платежей, причитывающейся к уплате в бюджетную систему).

На втором этапе корпоративного финансового регулирования весь спектр выбранных финансовых мер, методов и решений фиксируется в стратегических, тактических и оперативных финансовых планах предприятия, в том числе в балансе финансовых ресурсов, сводном бюджете и налоговом бюджете. Наконец, третий этап корпоративного финансового регулирования предполагает реализацию мероприятий, закрепленных в финансовых планах. В ходе этого процесса осуществляется финансовый мониторинг и контроль, выявляются расхождения плановых (прогнозных) и фактических финансовых параметров, анализируются причины отклонений и вносятся необходимые

коррективы путем изменения отдельных элементов и инструментов применяемых финансовых механизмов или задействования новых методов и инструментов целенаправленного воздействия на денежные (финансовые) потоки.

Важнейшим элементом корпоративного финансового регулирования выступает налоговое регулирование. При высоком уровне налогового бремени экономия на налогах может дать больший эффект, нежели реализация предприятием других менеджерских решений. Механизмами и методами корпоративного налогового регулирования являются минимизация и оптимизация налогов, налоговое бюджетирование.

Процедура минимизации налоговых платежей предполагает применение менеджментом предприятия совокупности законных и незаконных методов уменьшения своих налоговых обязательств (налоговых расходов). К законным методам минимизации налогов относятся следующие: использование законодательно установленных налоговых льгот, перевод капитала в территории с более мягким или льготным режимом налогообложения, использование более выгодных разрешенных законодательством способов исчисления и налогового учета расходов и объектов налогообложения, а также имеющихся «пробелов» и нестыковок в действующем законодательстве и другие способы. К незаконным относятся методы минимизации налоговых обязательств, которые квалифицируются как уклонение от уплаты и незаконный обход налогов: непостановка на учет в налоговом органе, непредоставление налоговой декларации, сознательное нарушение правил учета доходов, расходов и объектов налогообложения, неуплата или неполная уплата налогов и другие способы. Такие действия (бездействия) налогоплательщиков идентифицируются налоговым и уголовным законодательством как налоговые правонарушения и налоговые преступления, соответственно, и за которые налогоплательщики несут налоговую, административную и (или) уголовную ответственность (штрафные санкции, а по налоговым преступлениям ещё и лишение свободы).

Процесс минимизации налогов организацией включает в себя ряд поэтапных действий: 1) разрабатывается несколько вариантов налоговых расходов (налоговых платежей по объему и структуре), доходов (от реализации и внереализационных) с учетом и без учета налоговых льгот и налоговой нагрузки (отношение налоговых расходов к сумме доходов) при различных режимах и условиях налогообложения; 2) сравнивается уровень налоговой нагрузки при различных вариантах налоговых доходов и расходов; 3) выбирается лучший вариант налоговых расходов по критериям минимального уровня налоговой нагрузки и допустимого

уровня налогового риска (риска наступления ответственности за налоговые правонарушения или преступления, влекущие за собой банкротство или потерю платежеспособности; количественно степень налогового риска можно определить через коэффициент отношения суммы возможной штрафной санкции к сумме возможной экономии на налогах от допущения налогового правонарушения; степень допустимости риска принимается менеджментом самостоятельно); 4) подготавливаются условия и осуществляется непосредственно реализация выбранного варианта минимизации налогов.

Оптимизация налогов организацией – это более высокий уровень финансового и налогового регулирования, по сравнению с их минимизацией. В отличие от последней, процесс оптимизации налогов непосредственно связан с налоговым бюджетированием на предприятии, с использованием научных методов выбора различных организационно-правовых, хозяйственно-финансовых и налоговых условий с целью оптимизации входящих и исходящих налоговых потоков, получения максимально возможной налоговой прибыли и эффективного её использования на основе законных и незаконных методов минимизации налогов некриминального характера (методов, не принимающих форму налоговых преступлений).

Процесс оптимизации налогов включает в себя ряд этапов: 1) расчет и оценка показателей экономического и финансового состояния предприятия; 2) расчет целевых показателей развития организации и оценка её управленческой инфраструктуры; 3) определение условий налогового выбора; 4) определение перечня и группировка налоговых и связанных с ними решений; 5) осуществление многовариантного комплексного расчета воздействия принимаемых в качестве приемлемых налоговых и связанных с ними решений на формирование и использование финансовых ресурсов и финансовое состояние предприятия; 6) утверждение типовых и индивидуальных финансовых и налоговых решений с учетом критерия максимизации налоговой прибыли при допустимой степени налогового риска, разработка и утверждение на их основе бюджета оптимизации налогов организацией (см. рис 5.5); 7) исполнение этого налогового бюджета.

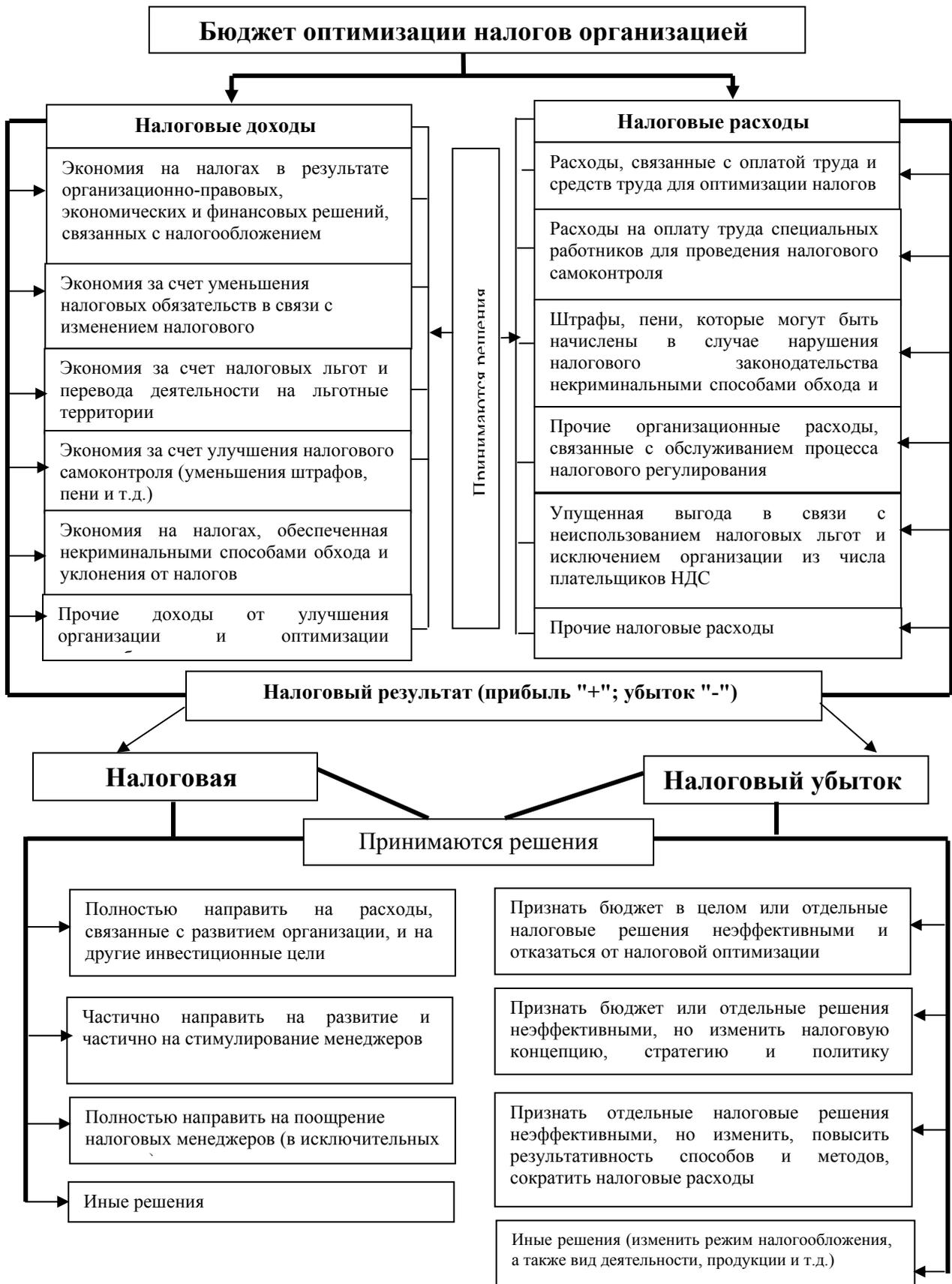


Рис. 5.5. Модель бюджета оптимизации налогов организаций

Как видно из рис. 5,5, понятие налоговых расходов в процессе оптимизации налогов отличается от налоговых расходов при процедуре их минимизации. В составе оптимизационного налогового бюджета налоговые расходы – это не сами налоговые платежи, а расходы, связанные с управлением налогами в организации, получением налоговых доходов (различных видов экономии на налогах) и налоговой прибыли (результата превышения налоговых доходов над налоговыми расходами). При этом важно, чтобы налоговая прибыль не была «проедена», а была эффективно использована на хозяйственные, инвестиционные и иные результативные цели. В противном случае или при получении налогового убытка отпадает необходимость налогового регулирования в форме оптимизации налогов.

5.6. Финансовый контроль

Экономическое содержание финансового контроля.

Финансовый контроль является важной функцией управления финансами и неотъемлемым элементом финансового механизма любого звена системы финансов. Контроль вообще предполагает деятельность контролирующего субъекта по воздействию на объект управления путем проверок и отслеживания процесса функционирования последнего и результатов выполнения управленческих решений, а также по принятию адекватных контрольных мер.

Финансовый контроль берет свое объективное начало от контрольной функции финансов. На практике он тесно связан с финансовым планированием и регулированием. Финансовый контроль предусматривает проверку и мониторинг исполнения финансовых планов и результатов принятия мер финансового регулирования. В свою очередь, результаты финансового контроля используются при финансовом планировании и регулировании для повышения их качества и эффективности. Финансовый контроль связан с деятельностью органов власти и ее специализированных контролирующих структур, направленной на отслеживание финансовых потоков в экономике страны и ее территориях, на проверку полноты и своевременности формирования публичных доходов, законности, результативности и эффективности осуществления публичных расходов и использования государственных (муниципальных) активов. Финансовый контроль осуществляется также на уровне предприятий (организаций) и домашних хозяйств в процессе отслеживания и мониторинга соответственно менеджментом и физическими лицами частнохозяйственных финансовых потоков, доходов и расходов, а также в ходе проверки финансовой деятельности

хозяйствующих субъектов сторонними контролирующими органами и независимыми аудиторскими компаниями.

Финансовый контроль – это многогранная управленческая деятельность, принимающая разнообразные виды и формы государственного и частного хозяйственного финансового контроля. Контрольная деятельность осуществляется на основе специальных методов, включая различные виды проверок и наблюдений. Такое разнообразие видов, форм и методов финансового контроля лишь подтверждает его большое значение как элемента механизма управления финансами, обеспечивая ее надлежащее функционирование и реализацию государственной, муниципальной и корпоративной финансовой политики.

Таким образом, финансовый контроль представляет собой управленческую деятельность (совокупность действий и мер) органов публичной власти, специальных контролирующих органов, менеджмента организаций и домашних хозяйств, предлагающую в различных видах и формах отслеживание и наблюдение финансовых потоков, проверку полноты и законности формирования публичных и частного хозяйственных доходов, законности и эффективности их использования для получения достоверной информации о процессе реализации финансовых планов, решений, финансовой политики, а также принятие мер ответственности к нарушителям финансовой дисциплины и мер по устранению выявленных недостатков.

Целью финансового контроля является своевременность выявления отклонений от параметров финансовых планов и финансовой политики на макро- и микроуровне, выявление финансовых правонарушений и принятие своевременных мер по их предотвращению, недопущению впредь и устранению.

Задачами финансового контроля должны быть:

- обеспечение надлежащего исполнения параметров финансовых планов и финансовой политики органов публичной власти всех уровней организаций и индивидуальных предпринимателей;
- обеспечение устойчивого состояния публичных и частного хозяйственных финансов;
- создание условий и контроль соблюдения субъектами публичной власти и хозяйствования норм действующего финансового и связанного с ним законодательства, а также других норм финансового права;
- контроль выполнения органами публичной власти и хозяйствующими субъектами финансовых обязательств;
- повышение ответственности органов публичной власти и субъектов хозяйствования за результаты финансовой деятельности и эффективности использования финансовых ресурсов;

- оперативное выявление резервов повышения финансовой устойчивости, предотвращение и устранение недостатков финансово-хозяйственной подконтрольных деятельности субъектов.

Названные задачи уточняются в отношении конкретных отраслей, видов и форм финансового контроля. Комплексное решение задач финансового контроля возможно лишь тогда, когда он функционирует как полноценная система. Система финансового контроля представляет собой совокупность отраслей, видов и форм, элементов и принципов организации финансового контроля, а также процедур и контрольных действий. Содержание системы финансового контроля наглядно представлено на рис. 5.6.

Отрасли и виды финансового контроля в целом соответствуют отраслям и звеньям системы финансов, то есть включают в себя государственный (муниципальный) контроль, в том числе по следующим его видам: бюджетный, внебюджетный, налоговый, таможенный, денежно-валютный, банковский, страховой, инвестиционный контроль и прочие его виды; негосударственный (частнохозяйственный) финансовый контроль, в том числе по следующим его видам: внутрихозяйственный, аудиторский и общественный контроль коммерческих, некоммерческих организаций и домашних хозяйств. Формы финансового контроля характеризуют внешние особенности видов контроля и контрольной деятельности. Такими формами являются предварительный, текущий (оперативный) и последующий, внешний и внутренний, камеральный и выездной контроль и другие его формы.

Элементы финансового контроля наполняют его конкретным содержанием. К ним относятся: объекты и субъекты, методы, информационная база и стандарты контроля, ответственность и меры воздействия на объект и субъект контроля.



Рис. 5.6. Содержание системы финансового контроля.

Объектами финансового контроля выступают количественные и качественные параметры и показатели, характеризующие входящие и исходящие потоки финансовых ресурсов на макро-, мезо- и микроуровне, процессы образования и использования доходов органов публичной власти, организаций и домашних хозяйств. Субъекты финансового контроля выступают в двух качествах: контролируемые субъекты – органы власти, организации и физические лица, деятельность которых подлежит внешнему контролю со стороны контролирующих органов и лиц; контролирующие субъекты – уполномоченные органы публичной власти и их должностные лица (парламент, правительство, министерства и ведомства, администрации территорий и их структурные подразделения, управленческий персонал предприятий, организаций и учреждений), специализированные контролирующие органы (органы государственного контроля, специальные контролирующие подразделения, создаваемые органами публичной власти и органами управления хозяйствующих субъектов, негосударственные контролирующие органы) и квалифицированные специалисты, осуществляющие контрольную деятельность на законных основаниях (независимые аудиторы, специалисты, привлекаемые для целей общественного контроля и др.). Все субъекты финансового контроля наделены правами и обязанностями в соответствии с нормами публичного права, уставом и другими внутренними документами организаций.

Отрасли и виды финансового контроля в целом соответствуют отраслям и звеньям системы финансов, то есть включают в себя государственный (муниципальный) контроль, в том числе по следующим его видам: бюджетный, внебюджетный, налоговый, таможенный, денежно-валютный, банковский, страховой, инвестиционный контроль и прочие его виды; негосударственный (частнохозяйственный) финансовый контроль, в том числе по следующим его видам: внутрихозяйственный, аудиторский и общественный контроль коммерческих, некоммерческих организаций и домашних хозяйств. Формы финансового контроля характеризуют внешние особенности видов контроля и контрольной деятельности. Такими формами являются предварительный, текущий (оперативный) и последующий, внешний и внутренний, камеральный и выездной контроль и другие его формы.

Элементы финансового контроля наполняют его конкретным содержанием. К ним относятся: объекты и субъекты, методы, информационная база и стандарты контроля, ответственность и меры воздействия на объект и субъект контроля.

Объектами финансового контроля выступают количественные и качественные параметры и показатели, характеризующие входящие и исходящие потоки финансовых ресурсов на макро-, мезо- и микроуровне, процессы образования и использования доходов органов публичной власти, организаций и домашних хозяйств. Субъекты финансового контроля выступают в двух качествах: контролируемые субъекты – органы власти, организации и физические лица, деятельность которых подлежит внешнему контролю со стороны контролирующих органов и лиц; контролирующие субъекты – уполномоченные органы публичной власти и их должностные лица (парламент, правительство, министерства и ведомства, администрации территорий и их структурные подразделения, управленческий персонал предприятий, организаций и учреждений), специализированные контролирующие органы (органы государственного контроля, специальные контролирующие подразделения, создаваемые органами публичной власти и органами управления хозяйствующих субъектов, негосударственные контролирующие органы) и квалифицированные специалисты, осуществляющие контрольную деятельность на законных основаниях (независимые аудиторы, специалисты, привлекаемые для целей общественного контроля и др.). Все субъекты финансового контроля наделены правами и обязанностями в соответствии с нормами публичного права, уставом и другими внутренними документами организаций.

Методы финансового контроля представляют собой конкретные способы проведения контрольных действий, осуществляемые в виде обследования, мониторинга, надзора и различных типов проверок и ревизий, проводимых контролирующими субъектами. Методы финансового контроля – наиболее содержательная часть контрольных процедур и действий.

Важным элементом финансового контроля является его информационная база, то есть совокупность фактов финансово-хозяйственной жизни, которая характеризует конкретный объект контроля и используется контролирующим субъектом для осуществления контрольных процедур. Информационную базу составляют показатели финансовых планов и результаты их исполнения, данные органов государственного контроля и государственной статистики, информация, содержащаяся в отчетности контролируемых субъектов, данные их бухгалтерского, производственного, финансового, управленческого, налогового учета и другая информация.

Стандарты финансового контроля – это утвержденная уполномоченными органами совокупность правил и норм осуществления контрольной деятельности. Стандарты государственного финансового

контроля и аудиторской деятельности зафиксированы в законодательных и нормативных актах, регламентирующие основы организации и правила проведения финансового контроля (в том числе, отдельных его видов) и аудита. С целью стандартизации контрольной деятельности разрабатываются методические рекомендации (инструкции) по конкретным вопросам организации финансового контроля, разъясняющие способы и приемы осуществления контрольных процедур, например, порядок проведения проверок и ревизий, информационная технология камеральных налоговых проверок и финансового мониторинга, стандарты банковского и страхового надзора, правила проведения аудита и др. Стандарты внутрихозяйственного финансового контроля разрабатываются самими организациями и утверждаются их руководителями. Субъекты финансового контроля могут также пользоваться стандартами, не имеющими прямого отношения к контрольным процедурам, но отклонения от которых приводят к различного рода финансовым нарушениям. Имеются в виду отечественные и международные стандарты финансовой отчетности, правила ведения бухгалтерского и налогового учета, бюджетные социальные нормы и стандарты, правила взимания налогов и других обязательных платежей и многие другие правила и финансовые нормативы.

Финансовый контроль неразрывно связан с ответственностью его субъектов (как контролируемых, так и контролирующих). Она наступает в случае нарушения ими норм финансового права и ненадлежащего исполнения обязанностей руководителями публично-правовых образований, предприятий и их подразделений, отвечающими за организацию финансовых потоков. В случае выявления контролирующими органами нарушений норм финансового права со стороны контролируемых субъектов последние несут административную, гражданско-правовую, уголовную и дисциплинарную ответственность. Должностные лица органов публичной власти несут также ответственность в соответствии с законами о государственной (муниципальной) службе и другими нормами права. При нарушении внутрихозяйственного порядка на уровне предприятия обычно наступает лишь гражданско-правовая и дисциплинарная ответственность.

Ответственность субъектов контроля реализуется через систему мер воздействия (предупреждения и принуждения) в виде финансовых санкций, лишения или ограничения права заниматься профессиональной деятельностью лишения физических лиц свободы, снятия работников с должности, арест имущества и др. Финансовые санкции – это выраженные в деньгах меры ответственности (наказания) юридических лиц (их руководителей, должностных лиц) и физических лиц, виновных в

совершении финансовых нарушений. К финансовым санкциям относятся денежные штрафы, пени и неустойки, приостановка операций по счетам в банках, изъятие бюджетных средств, распродажа активов в счет погашения долгов, восстановление и принудительное взимание налогов, денежная компенсация убытков, нанесенных другим лицам, и т.п. Финансовые санкции, устанавливаемые органами публичной власти (публично-правовые санкции), регламентируются нормами финансового права и применяются в бесспорном или судебном порядке, а финансовые санкции, налагаемые организациями на других лиц и своих работников (частноправовые санкции), регулируются, соответственно, условиями хозяйственных, гражданско-правовых договоров и внутренними документами (приказами руководителя и т.д.).

Как любая система, финансовый контроль строится на определенных принципах. Чаще всего выделяют следующие принципы организации финансового контроля: законность, объективность, независимость, гласность и прозрачность, разграничение функций и полномочий.

Законность контроля – один из основополагающих принципов его организации. Он предполагает, что деятельность контролирующих органов и их должностных лиц осуществляется на публично-правовой и частноправовой основе. В качестве публично-правовой основы выступает законодательная и нормативная база, регламентирующая контрольную деятельность в рамках проведения государственного контроля и аудита, а в качестве частноправовой основы – внутренние документы (устав, положения, приказы и т.д.) хозяйствующего субъекта и его уполномоченных лиц, регламентирующие организацию внутрихозяйственного (внутреннего) финансового контроля. Законность контроля обеспечивается также соответствием публично-правовых и частноправовых актов о контроле и контролирующих органах законодательству Российской Федерации, их строгим соблюдением и ответственностью за допущенные нарушения.

Объективность финансового контроля обеспечивается достоверностью информации и непредвзятостью уполномоченных контролирующих органов, подразделений и должностных лиц, профессионализмом и опытом специалистов, ответственностью за результаты контроля, недопустимостью искажения отчетности и процедурной обеспеченностью контрольных действий.

Независимость контроля, обычно заявляемая в специальной литературе как всеобщий принцип, не следует понимать безусловно. С одной стороны, независимым принято считать негосударственный контроль, уполномоченные органы и лица которого не находятся в финансовой, организационной и иной зависимости от органов публичной

власти, вышестоящих организаций и должностных лиц (аудиторский, общественный и отчасти внутрихозяйственный контроль). Все прочие виды контроля являются в большей или меньшей степени зависимыми. С другой стороны, можно говорить об относительной организационной и функциональной независимости контрольных органов. Финансовый контроль может быть результативным только при условии независимости уполномоченных органов и лиц от контролируемых субъекта или объекта, самостоятельности в выборе программы и способов реализации контрольных действий, в использовании предоставляемых контролирующим субъектам прав в области проведения контроля.

Под гласностью и прозрачностью финансового контроля понимается публичность (общедоступность) его результатов с учетом соблюдения правил сохранения государственной и коммерческой тайны, тесная связь органов контроля с законодательными (представительными) ветвями власти, доступность и полнота информации, используемой в контрольной деятельности, ответственность лиц за сокрытие и искажение информации. На практике этот принцип реализуется путем публикации ежегодных отчетов организаций, передачи в средства информации данных и результатов контроля, нормативно-правовое и методическое обеспечение гласности, разработки системы ограничений по защите информации.

Принцип разграничения функций и полномочий предполагает четкое разделение в рамках единой системы финансового контроля сфер, функциональных обязанностей и вопросов ведения между уполномоченными контролирующими субъектами. Такое разграничение осуществляется в отраслевом (по контролирующим сферам), видовом (по видам контроля), подконтрольном субъектном и объектном разрезах. Это необходимо для предотвращения дублирования в деятельности контролирующих органов, структур и должностных лиц.

Характеристика структуры системы финансового контроля была бы не полной без включения в ее состав процедур проведения контрольных действий – установленного порядка осуществления контрольного процесса (контрольной деятельности). Контрольный процесс представляет собой целенаправленную деятельность контролирующих субъектов с использованием специальных методов непосредственного осуществления контрольных действий и операций. Обычно выделяют следующие этапы процесса финансового контроля.

1) планирование (определение объекта, цели, задач, форм, видов и методов контроля, а также показателей, по которым будет осуществляться оценка деятельности контролируемого субъекта и его решений);

2) проведение контроля (сбор оперативных данных и накопление иной информации, характеризующих состояние объектов контролируемого субъекта, и их предварительная оценка);

3) оценка и систематизация результатов контроля и принятие по ним решений (обобщение и упорядочение собранной информации по установленным критериям, окончательная оценка результатов контроля, принятие решений, включая меры ответственности, и оформление отчетного документа);

4) исполнение результатов контроля и решений (доведение принятых по результатам контроля решений до всех заинтересованных сторон и лиц, разработка и реализация мероприятий по устранению выявленных нарушений и слабых мест, применение мер ответственности к виновным лицам).

Отрасли, виды, формы и методы финансового контроля.

Сфера распространения финансового контроля охватывает две крупные его отрасли: государственный (муниципальный) финансовый контроль и негосударственный (частнохозяйственный) финансовый контроль. Необходимость выделения отраслей финансового контроля обусловлена структурным делением системы финансов на публичные и частнохозяйственные финансы, отличающиеся степенью централизации и правовой формой движения финансовых ресурсов, образования и использования доходов в экономике.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется органами публичной законодательной (представительной) и исполнительной власти, а также специально созданными контролирующими органами с целью обеспечения законности, целесообразности, результативности и эффективности формирования и использования финансовых ресурсов и доходов государства и муниципальных образований. Однако он не ограничивается только государственным (муниципальным) сектором экономики. Область государственного финансового контроля распространяется также на уровень экономики в целом (контроль инфляции, структуры ВВП по доходам и расходам, валютный и денежно-кредитный контроль) и на ее частный сектор путем проверки соблюдения налогового, банковско-кредитного, страхового, инвестиционного, антимонопольного и иного законодательства, контроля целевого и эффективного использования государственных (муниципальных) заказов, бюджетных кредитов, субсидий и дотации, мониторинга крупных и сомнительных финансовых операций и сделок. Таким образом, объектом государственного (муниципального) контроля является вся совокупность денежных отношений, обеспечивающих функционирование экономики страны, ее

структурных сфер, отраслей, видов деятельности и территорий, связанная с формированием и использованием финансовых ресурсов и доходов органов государственной власти и местного самоуправления.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль отличается видовым разнообразием, как по субъектным, так и по объектным классификационным признакам.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется различными уполномоченными субъектами, состав и функции которых зависят от формы государственного управления и государственного устройства страны, других ее особенностей и традиций.

Во-первых, в зависимости от институциональной структуры публичной власти выделяют: финансовый контроль, осуществляемый органами законодательной (представительной) власти; финансовый контроль, осуществляемый главой государства (субъекта федерации федеративного государства); финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти.

В России первый вид контроля осуществляется двояким образом: непосредственно органами государственной законодательной (представительной) власти и местного самоуправления (Советом Федерации и Государственной Думой РФ, законодательными собраниями субъектов РФ и представительными органами местного самоуправления); через специально созданные ими контролирующие органы (Счетная палата РФ и контрольно-счетные органы субъектов РФ). Контроль, осуществляемый обеими палатами Федерального Собрания и их финансовыми комитетами, а также региональными и местными органами законодательной (представительной) власти, производится в процессе рассмотрения и принятия связанных с финансами законов (решений), рассмотрения и утверждения бюджета, заслушивания отчета об его исполнении, в ходе деятельности постоянных и специальных комиссий по расследованию определенных финансовых нарушений и т.д. Счетная палата РФ и контрольно-счетные палаты субъектов РФ осуществляют контроль за расходованием средств соответствующих бюджетов, использованием государственного имущества и других финансовых вопросов в порядке собственной инициативы и по запросу законодательных органов власти.

Финансовый контроль со стороны Президента РФ и глав субъектов РФ осуществляется в виде надзора за исполнением издаваемых ими указов и распоряжений, касающихся финансовых вопросов. Такой контроль, например со стороны Президента РФ, осуществляется как непосредственно самим главой государства, так и через его Администрацию и уполномоченные им контрольные органы, в частности,

Главное контрольное управление Президента. Подобный порядок действует и на региональном уровне.

Финансовый контроль исполнительной власти в России осуществляется через систему контрольных органов, формируемую Правительством РФ и администрациями субъектов РФ и местного самоуправления. Контроль в данном случае возлагается на Министерство финансов РФ и его ведомственные структуры, Федеральное казначейство и его территориальные управления, финансовые органы субъектов РФ и их структурные подразделения, финансовые органы муниципальных образований, главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств.

Во-вторых, в зависимости от уровня публичной власти финансовый контроль и его органы в федеративном государстве делятся на: федеральные, региональные и муниципальные. Федеральными органами контроля в России являются Министерство финансов РФ и его федеральные службы, Счетная палата РФ, Главное контрольное управление Президента РФ, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и др. В регионах создаются и функционируют финансовые органы и контрольно-счетные палаты субъектов Федерации, управления государственного финансового контроля и другие контрольные органы субъектов РФ. На местном уровне финансовый контроль осуществляют собрания местного самоуправления и муниципальные финансовые органы.

В составе специальных органов государственного финансового контроля выделяются контрольные органы широкой юрисдикции (с широкими полномочиями) и специализированные на каком-либо одном направлении органы контроля. К первым относятся, например, Главное контрольное управление Президента РФ, Счетная палата РФ и контрольные палаты субъектов РФ, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и др. Узко специализированными контролирующими органами являются, например, Банк России (в лице его надзорных структур), Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба страхового надзора и др.

Государственный финансовый контроль в разрезе пообъектного классификационного признака делится на денежно-кредитный, валютный, бюджетный, внебюджетный, налоговый, таможенный, страховой, банковский контроль, антимонопольный контроль (в части соблюдения финансового законодательства), контроль денежных доходов и расходов населения и т.д. В широком понимании бюджетный контроль включает в себя налоговый, внебюджетный, таможенный и другие виды контроля, однако каждый из них имеет и самостоятельное значение – свои конкретные цели, задачи, объекты, субъекты и методы.

Второй отраслью финансового контроля является негосударственный (частнохозяйственный) финансовый контроль, который включает в себя следующие виды: аудиторский контроль, внутрихозяйственный финансовый контроль организаций и домашних хозяйств, общественный финансовый контроль. Негосударственный финансовый контроль осуществляется независимыми аудиторскими организациями либо аудиторами и общественными организациями, объединениями, а также должностными лицами, специализированными подразделениями организаций и отдельными специалистами, индивидуальными предпринимателями и членами семей с целью проверки и отслеживания целесообразности, законности, достоверности и эффективности внутрихозяйственных финансовых потоков. Объектом такого финансового контроля является вся совокупность денежных отношений, возникающих в процессе формирования и использования финансовых ресурсов и доходов организаций и домашних хозяйств.

Важное место в составе негосударственного финансового контроля занимает аудиторский контроль. Он представляет собой контрольную деятельность, осуществляемую аудиторскими организациями или отдельными аудиторами, путем проведения независимых проверок правильности отражения фактов финансово-хозяйственной деятельности в бухгалтерском учете и составления финансовой отчетности организациями. В переводе с латинского языка термин «аудит» происходит от латинского глагола «слушать», что подчеркивает доверительность во взаимоотношениях аудитора со своим клиентом (аудируемым лицом). Поэтому основной целью аудита является составление (со стороны аудитора) и получение (со стороны аудируемого лица) независимого квалифицированного мнения о правильности и законности совершения бухгалтерских записей, отражающих финансово-хозяйственную деятельность субъекта и ее конечные результаты, и о достоверности его финансовой (бухгалтерской) отчетности, а также разработка рекомендаций по устранению недостатков и нарушений, которые повлияли на финансовые результаты и достоверность показателей отчетности. В процессе проверки аудитор должен определить по каждому разделу аудита: полноту отражения объектов имущества и финансовых обязательств; точность расчета объектов имущества и обязательств; адекватность стоимости объектов и выбранных методов их оценки реально сложившейся ситуации; соответствие операций и фактов с тем периодом, когда они реально произошли; принадлежность субъекту активов и пассивов; адекватность применяемой корреспонденции счетов установленным правилам и наличием объяснений по спорным моментам. По результатам аудиторской проверки составляется аудиторское

заключение, которое может быть предназначено как для внутренних пользователей (руководства и собственников аудируемого лица), так и для внешних пользователей (налоговых органов, инвесторов) в зависимости от вида аудиторской проверки.

В международной и отечественной теории и практике аудита выделяются следующие его виды: оперативный аудит, аудит на соответствие требованиям и аудит финансовой отчетности. Названные виды аудиторского контроля могут принимать формы внешнего и внутреннего, инициативного и обязательного аудита.

Операционный аудит предполагает проверку любой части процедур и методов функционирования хозяйственной системы в целях оценки ее производительности и эффективности. Результатом аудита является передача управленческому персоналу рекомендаций по совершенствованию операционной деятельности. Аудит на соответствие принятым требованиям проводится в целях установления соответствия: бухгалтерской отчетности принципам бухгалтерского учета, действий налогоплательщиков требованиям налогового законодательства, деятельности государственных организаций установленным предписанием, действий внутренних подразделений организации требованиям её администрации и т.д. Аудит финансовой отчетности предполагает проверку на соответствие финансовой (бухгалтерской) отчетности определенным критериям: действующему законодательству и положениям по бухгалтерскому учету, имеющейся информации о движении денежных средств или какой-либо другой основе, свойственной бухгалтерии проверяемого субъекта. Результаты аудита финансовой отчетности в виде заключения обычно рассчитаны на всех пользователей.

Внешний аудит осуществляется сторонними для аудируемого субъекта специалистами-аудиторами главным образом на договорной основе, которые должны высказать и засвидетельствовать своё мнение об объекте аудиторской проверки. Объём, содержание и характер внешнего аудита определяются договором, а также качеством внутреннего аудита, но обычно ориентирован на важнейшие позиции отчетности и источники доходов. Внешний аудит связан с выявлением фактов мошенничества и хищений, приписок и иных искажений отчетности. Внутренний аудит осуществляется специалистами по учёту, контролю и анализу, работающими в данной хозяйственной системе, для удовлетворения потребностей её администрации. Проверке подлежат хозяйственно-финансовые операции, эффективность использования ресурсов, состояние учёта, отчетности и внутривозвратного контроля, в том числе, на соответствие принятой учетной политике и общеметодическим положениям. Внутренний аудит является частью внутривозвратного

контроля и прямо связан с текущим обеспечением сохранности активов, контролем постановки и организации материальной ответственности, выявлением и ликвидацией задолженностей по недостаткам, растратам и хищениям.

Инициативный аудит обычно проводится по решению руководства организации (иногда индивидуального предпринимателя) или его учредителей. Целью такого аудита является выявление недостатков в ведении бухгалтерского учета, составлении отчетности и исчисления налогов, проведение анализа финансового состояния, разработка рекомендаций по повышению эффективности его деятельности. Заказчиками проверки могут выступать также партнеры предприятия по бизнесу (поставщики, банки, потенциальные инвесторы), правоохранительные органы (при наличии санкции) и др. Обязательный аудит – это ежегодная аудиторская проверка правильности ведения бухгалтерского учета и достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности организации или индивидуального предпринимателя. Обязательный аудит осуществляется в отношении следующих субъектов: открытых акционерных обществ, бирж, инвестиционных фондов, государственных внебюджетных фондов, негосударственных социальных и иных фондов; государственных и муниципальных унитарных предприятий; организаций или индивидуальных предпринимателей, объём выручки от реализации которых за один год превышает в 500 тыс. раз законодательно установленный минимальный размер оплаты труда (МРОТ) или сумма активов которых на конец отчетного года превышает МРОТ в 200 тыс. раз.

В отличие от государственного финансового контроля аудиторский контроль осуществляется на договорных началах, аудируемый субъект имеет право выбора аудиторской организации или аудитора, выявление в ходе проверки финансовых нарушений непосредственно не влечет за собой применения финансовых санкций.

Внутрихозяйственный финансовый контроль осуществляется администрацией и специальными подразделениями организаций, а также домашними хозяйствами (индивидуальными предпринимателями и непредпринимателями) с целью контроля результативности и эффективности использования финансовых ресурсов, предотвращения и выявления финансовых нарушений и злоупотреблений в собственном хозяйстве. По субъектам внутрихозяйственный финансовый контроль делится на контроль коммерческих организаций, контроль некоммерческих организаций, контроль домашних хозяйств. Внутрихозяйственный финансовый контроль организаций имеет ряд особенностей: контрольные действия осуществляют работники

хозяйствующего субъекта; отсутствует единая нормативно-правовая база контрольной деятельности, что позволяет говорить об индивидуальности контрольного процесса, определяемой руководством субъекта постоянный характер контрольной деятельности. Внутрихозяйственный финансовый контроль направлен на повышение ответственности работников и должностных лиц организации, обеспечение платежеспособности и рационального использования финансовых ресурсов (доходов), выявление и предотвращение финансовых нарушений и злоупотреблений, устранение недостатков и диспропорций в области организации финансов и накопление информации для принятия управленческих финансовых решений. Наибольшей самостоятельностью и возможностью проведения полноценного внутрихозяйственного финансового контроля обладают коммерческие организации. В рамках некоммерческих бюджетных учреждений роль внутрихозяйственного контроля перекрывается первостепенной значимостью государственного финансового контроля. Внутрихозяйственный финансовый контроль домашних хозяйств наиболее демократичен, но он ограничен финансовыми и иными возможностями этих субъектов и, чаще всего, основан на совмещении руководящих и контрольных функций в одном лице – индивидуальном предпринимателе или главе семьи.

Еще одной разновидностью негосударственного финансового контроля является общественный финансовый контроль, который осуществляется представителями общества – общественными организациями и объединениями. Такими контролирующими субъектами в России являются Общественная палата РФ и общественные палаты субъектов Федерации, профессиональные союзы, религиозные организации, общественные организации и союзы инвалидов, Союз промышленников и предпринимателей и др. Целью общественного финансового контроля является защита финансовых интересов граждан, а его объектом – денежные отношения, возникающие в процессе нарушения финансовых прав и ущемления финансовых интересов граждан, их отдельных социальных и профессиональных групп со стороны органов государственной (муниципальной) власти и работодателей.

Видовое разнообразие государственного и негосударственного финансового контроля дополняется разнообразием его форм. Под формами финансового контроля понимаются конкретные особенности контрольной деятельности в зависимости от того или иного формального признака. В этой связи можно выделить следующие основные формы финансового контроля:

1) в зависимости от времени проведения контрольных действий по отношению ко времени совершения подконтрольного финансового

действия (операции): предварительный, текущий и последующий контроль;

2) в зависимости от места проведения контрольных действий: камеральный и выездной контроль;

3) по критерию отношения друг к другу контролирующего и контролируемого субъектов: внешний и внутренний контроль;

4) в зависимости от полноты и масштаба охвата объектов контрольными действиями: сплошной и выборочный, комплексный и тематический контроль;

5) в зависимости от периодичности проведения контрольных действий: систематический, периодический и разовый контроль.

Предварительный финансовый контроль осуществляется до момента совершения подконтрольных финансовых операций и действий с целью предотвращения возможных финансовых нарушений и недостатков. Например, предварительный казначейский контроль, проверка бюджетных и сметных параметров, показателей финансовых планов до их утверждения уполномоченными органами управления и т.д. Текущий финансовый контроль – это контроль, проводимый в процессе осуществления финансовой деятельности (действий и операций) с целью оценки текущего состояния контролируемого объекта, оперативного выявления недостатков и отклонений от параметров финансовых планов. В процессе текущего финансового контроля осуществляется мониторинг исполнения финансовых планов и прогнозов, рассматриваются и проверяются отдельные аспекты финансовой деятельности и т.д. Последующий финансовый контроль предполагает проведение проверок, ревизий и других контрольных действий после совершения подконтрольных действий и операций, чаще всего, по результатам финансовой деятельности за определенные отчетные периоды (квартал, полугодие, 9 месяцев, год) с целью полной оценки состояния контролируемого объекта и субъекта, выявления финансовых нарушений и их устранения. Обычно по результатам последующего контроля составляются акты, где указываются нарушения и меры по их устранению.

Камеральный финансовый контроль совершается по месту нахождения контролирующего органа на основе документов, предоставляемых контролируемым субъектом, а выездной финансовый контроль – по месту нахождения контролируемого субъекта на основе первичных документов и непосредственного осмотра объекта контроля. Внешним является финансовый контроль, осуществляемый независимыми от контролируемого субъекта контролирующими органами, например, контроль органов государственного финансового контроля деятельности органов публичной власти, аудиторский, налоговый контроль

деятельности организаций и т.д. Внутренний финансовый контроль - это ведомственный контроль, осуществляемый в структуре системы органов публичной власти, и контроль, осуществляемый администрацией и специальными подразделениями организаций, а также домашними хозяйствами, в отношении внутривозрастных финансовых потоков и других объектов контроля.

Сплошной финансовый контроль охватывает все финансовые потоки (операции) подконтрольного субъекта в целом, а выборочный – только ту их часть, которая определена в качестве эталонной (по ней можно судить о состоянии контролируемого объекта и субъекта в целом), приоритетной или проблемной. Комплексный и тематический финансовый контроль близки по содержанию и целям сплошному и выборочному контролю, соответственно, но охватывают не только финансовые потоки (операции), но и другие, связанные с ними, аспекты хозяйственной деятельности и объекты (примером может служить контроль путем ревизии). Систематический финансовый контроль проводится постепенно, без привязки к конкретным периодам; периодический контроль осуществляется регулярно, но в установленные сроки (чаще всего, по итогам отчетных периодов), а разовый контроль – единовременно и, как правило, без установления конкретных сроков.

Формы финансового контроля непосредственно связаны с определенными его методами. К основным методам финансового контроля обычно относят: проверку, ревизию, обследование, надзор и мониторинг, учёт налогоплательщиков и некоторые другие.

Важное место в системе методов финансового контроля, особенно государственного, занимают финансовые проверки. Они представляют собой разовые или систематические контрольные действия в виде обследования и проверки достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности и налоговых расчетов, соблюдения законности отдельных финансовых операций и всей финансовой деятельности проверяемого субъекта, а также применения мер ответственности за допущенные финансовые правонарушения. Финансовые проверки могут быть:

- камеральные (осуществляются по месту нахождения контролирующего органа) и выездные (проводятся по месту нахождения и/или экономической деятельности проверяемого субъекта);

- тематические (осуществляются по определенным, выбранным для проверки вопросам) и комплексные (охватывают всю финансовую деятельность субъекта);

- повторные и встречные (проводятся для уточнения результатов предыдущих проверок и по инициативе вышестоящего контролируемого органа для проверки деятельности предшествующих контролеров);

- документальные (анализ первичных бухгалтерских документов и финансовой отчетности) и инвентаризационные (проверки на соответствие данных, отраженных в финансовых документах и отчетности, фактическому наличию активов/имущества);

- плановые и внеплановые.

Обследование представляет собой контрольную деятельность по сбору, обработке и анализу информации по определенным объектам контроля с целью определения целесообразности проведения проверки. Обследование может проводиться также путем опроса, наблюдения, обмера, инспектирования и т.д.

К проверке близок по своей сути такой метод финансового контроля, как ревизия – комплекс различных разновидностей проверок финансово-хозяйственной деятельности подконтрольного субъекта и действий его должностных лиц. Чаще всего, ревизионная деятельность предполагает использование приемов документальных и инвентаризационных выездных проверок. По сравнению с проверками, ревизия позволяет собрать более полную и достоверную информацию о состоянии субъекта, так как охватывает более широкий круг вопросов и методов финансового контроля. Ревизия направлена на установление целесообразности, обоснованности и законности финансово-хозяйственных операций, на проверку соблюдения финансовой дисциплины, достоверности данных учёта и отчетности и сохранности имущества, на выявление нарушений и недостатков в деятельности ревизируемого субъекта.

Различают несколько видов ревизий: полная, частичная, комплексная, тематическая, сплошная, выборочная, комбинированная. Полная ревизия предусматривает проверку всех сторон финансово-хозяйственной деятельности субъекта контроля. Частичная ревизия проводится для проверки отдельных сторон или участков финансово-хозяйственной деятельности проверяемого субъекта. Комплексная ревизия является наиболее полной, так как охватывает все стороны деятельности субъекта – его финансовую и хозяйственную деятельность, вопросы сохранности и эффективного использования материальных, трудовых и финансовых ресурсов, состояния и достоверности бухгалтерского учета и отчетности. Тематическая ревизия осуществляется на определенную тему по деятельности однотипных субъектов и (или) по однотипным операциям, что позволяет выявить типичные нарушения и недостатки при минимальных трудовых затратах и принять меры к их устранению. Сплошная ревизия предусматривает проверку всех операций на определенном участке деятельности за весь проверяемый период. Выборочная ревизия представляет собой проверку определенной части документов за определенный период времени, например за один месяц, и

при обнаружении нарушений контролирующие органы переходят к сплошной ревизии. Комбинированная ревизия предполагает сочетание выборочного и сплошного способов контроля по разным участкам (применяется в отношении крупных субъектов с большим объемом документооборота и операций).

Надзор – это метод финансового контроля, представляющий собой совокупность контрольных действий в виде периодического наблюдения за соблюдением организациями условий осуществления лицензируемых видов деятельности (например, страховой, банковский и другие виды надзора). Надзор предполагает контроль за соблюдением установленных правил, норм и нормативов, нарушение которых может повлечь за собой отзыв у организации лицензии.

Мониторинг представляет собой совокупность действий, приемов и способов постоянного, систематического наблюдения за финансовой деятельностью или отдельными финансовыми операциями наблюдаемого субъекта с целью определения текущих изменений и оперативного выявления «слабых мест».

Учет налогоплательщиков и объектов налогообложения – один из методов государственного налогового контроля, предполагающий контрольную деятельность налоговых органов по выявлению лиц, нарушающих условия или уклоняющихся от постановки на учет в налоговых органах в качестве налогоплательщиков и от постановки на учет их имущества (транспортных средств, недвижимости), подлежащего налогообложению поимущественными налогами.

Методом внутрихозяйственного (и одновременно объектом внешнего) финансового контроля выступает система бухгалтерского учета организаций, включающая в себя производственно-хозяйственный, финансовый и управленческий учет. Бухгалтерский учет, в частности, обобщает и систематизирует информацию о фактах финансово-хозяйственной жизни организации, что является одной из задач финансового контроля. Бухгалтерский учет и внутрихозяйственный контроль – две стороны единого учетно-контрольного процесса организации.

Органы финансового контроля, их задачи и полномочия. Пути развития финансового контроля.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляют, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и другими законодательными и нормативными актами, законодательные (представительные) органы власти и представительные органы местного

самоуправления, органы исполнительной власти и местного самоуправления. Органы государственного финансового контроля в РФ, создаваемые обеими ветвями публичной власти, наделяются определенными контрольными полномочиями и образуют целостную систему, представленную на рис.5.7.



Рис.5.7. Система органов государственного финансового контроля в Российской Федерации

Законодательные (представительные) органы публичной власти осуществляют финансовый контроль как непосредственно (в процессе их законотворческой и управленческой деятельности), так и через создаваемые ими контролирующие органы: Счетную палату РФ, контрольные палаты и другие специализированные органы.

Счетная палата РФ создана в соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» от 11.01.1995 № 4-ФЗ, хотя исторически она ведет свое летоисчисление еще с середины XVII века. Счетная палата РФ осуществляет контроль использования федеральных средств и имущества, в том числе контроль исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов, оценку эффективности и результативности расходования государственных средств, использования федеральной собственности и имущества, оперативный контроль исполнения федерального бюджета, проводит комплексные ревизии и тематические проверки, экспертизу проектов федерального бюджета, федеральных законов и нормативных актов, обследование бюджетного процесса и т.д.

Законодательные (представительные) органы субъектов РФ создают свои региональные контрольно-счетные органы. Они осуществляют контроль исполнения региональных бюджетов, в том числе, контроль законного и эффективного использования средств, использования региональных имущества и собственности и т.д.

Контрольное управление Президента РФ (создано соответствующим Указом Президента РФ № 729 от 08.06.2004) выполняет функции контроля (включая проверки) исполнения федеральными органами исполнительной власти и организациями федеральных законов, касающихся полномочий Президента РФ, его указов и распоряжений, а также контроля реализации бюджетных посланий Президента РФ Федеральному Собранию. Тем не менее, основным органом государственного финансового контроля федеральной исполнительной власти является Министерство финансов РФ. Оно разрабатывает и утверждает методологию и методическое обеспечение государственного финансового контроля, включая порядок его организации, осуществления контроля исполнения федерального бюджета, применения мер ответственности за правонарушения в финансово-бюджетной сфере, финансового мониторинга денежных доходов населения и т.д. Министерство финансов РФ осуществляет общее руководство, координацию и контроль входящих в его структуру Федеральной налоговой службы, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Федеральной службы страхового надзора, Федерального казначейства.

Федеральная налоговая служба (ФНС) и её территориальные подразделения осуществляет налоговый контроль – контроль соблюдения налогового законодательства, учет налогоплательщиков и объектов облагаемого имущества, камеральные и выездные проверки правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты налогов и сборов. ФНС разрабатывает и контролирует реализацию налоговой политики, а также осуществляет контроль выполнения плановых налоговых назначений (плана сбора налоговых платежей) и собираемость налогов по стране в целом и своими территориальными управлениями. Налоговые органы ФНС взаимодействуют при осуществлении контрольной деятельности с таможенными органами по налоговым платежам, взимаемым на таможенной границе, и с Федеральной службой по экономическим и налоговым преступлениям МВД РФ. Последняя осуществляет финансовые и налоговые расследования, а также совместно с налоговыми органами (по их запросу) участвует в проведении налоговых проверок. Основы организации и проведения налогового контроля органами ФНС, а также перечень налоговых правонарушений, налоговых санкций и порядок их применения налоговыми органами установлены в первой части Налогового кодекса РФ. Федеральная служба по экономическим и налоговым преступлениям руководствуется нормами уголовного права.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора выполняет функции по надзору и контролю в финансово-бюджетной сфере и в области валютных отношений. Контрольные полномочия этой федеральной службы достаточно широки. Она осуществляет проверки и ревизии законности и эффективности использования средств федеральных бюджета, внебюджетных фондов и имущества, надзор соблюдения законодательства о финансово-бюджетном контроле и надзоре органов публичной власти, проводит контроль валютных операций (за исключением операций, проводимых кредитными организациями и валютными биржами) и соблюдения норм валютного регулирования и контроля, формирует единую информационную систему контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, решает другие контрольные задачи.

Федеральная служба страхового надзора осуществляет контрольно-надзорную деятельность на рынке страховых услуг. Она проводит контроль соблюдения участниками страхового рынка страхового законодательства, обеспечения страховщиками своей финансовой устойчивости и платежеспособности, соблюдения установленных норм и правил формирования страховых резервов, структуры активов и т.д. Кроме того, эта федеральная служба обязана осуществлять сбор и анализ отчетности профессиональных участников страхового рынка, обобщать практику

страхового надзора и работать над совершенствованием надзорного законодательства в области страхового дела.

Важным органом государственного финансового контроля выступает Федеральное казначейство. Оно осуществляет учет бюджетных средств на единых счетах, предварительный и текущий контроль операций по счетам главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, а также коммерческих банков, производящих операции с бюджетными средствами, и других участников бюджетного процесса в ходе исполнения бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. В случае выявления фактов нецелевого использования бюджетных средств и других нарушений Федеральное казначейство вправе приостановить расходные операции по единым счетам распорядителей и получателей бюджетных средств, требовать соблюдения бюджетного законодательства непосредственно или при взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, включая силовые. Федеральное казначейство производит операции и осуществляет контроль средств не только федерального, но и региональных бюджетов. Сейчас перед нами стоит задача завершения перехода на обслуживание местных бюджетов.

Главные распорядители и распорядители бюджетных средств выступают не только контролируемым, но и контролирующим субъектом по отношению к получателям бюджетных средств. В Бюджетном кодексе РФ установлено, что главные распорядители и распорядители бюджетных средств осуществляют контроль целевого использования средств, своевременного возврата бюджетных кредитов и предоставления отчетности об использовании бюджетных средств бюджетополучателями. Главные распорядители бюджетных средств выступают инициаторами проведения финансовых проверок подведомственных бюджетных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, которые непосредственно осуществляют специализированные органы государственного финансового контроля.

Центральный банк Российской Федерации (Банк России) осуществляет контроль денежной массы в обращении и кредитно-банковский надзор. Банк России осуществляет жесткий контроль наличных денег в обращении (денежного агрегата M_1) и мониторинг других элементов предложения денежной массы в экономике, (денежных агрегатов M_2 , M_3 и т.д.), а также валютных операций коммерческих банков и валютной биржи. Надзорная деятельность Банка России в отношении коммерческих банков заключается в их государственной регистрации, в выдаче, продлении или отзыве лицензий банкам и аудиторским организациям, в контроле соблюдения ими банковского и кредитного

законодательства, установленных правил, норм и нормативов (формирования банковского капитала и банковских резервов, структуры активов, уровня кредитных рисков и др.), в мониторинге финансовой устойчивости и платежеспособности банков, а также их возможности участия в системе страхования вкладов населения, в контроле незаконной легализации (отмывания) банками денежных средств юридических и физических лиц, полученных преступным путем, и в других контрольно-надзорных действиях. В случае выявленных нарушений Банк России имеет право лишать или приостанавливать действие лицензий коммерческим банкам.

Валютный контроль осуществляется не только Банком России, но и Министерством финансов РФ. Он предполагает контроль соблюдения валютного законодательства, проверки выполнения лицами обязательств перед государством в иностранной валюте, обоснованности платежей в валюте, полноты и правильности учета и отчетности по валютным операциям и т.д.

Федеральная служба по финансовым рынкам осуществляет контроль и надзор за деятельностью профессиональных участников рынка ценных бумаг в процессе выдачи, продления или отзыва лицензий, контроля соблюдения участниками рынка специального законодательства (о ценных бумагах, операциях с ними, деятельности участников фондового рынка и т.д.), в процессе надзора за соблюдением установленных правил торговли ценными бумагами, требований, норм и нормативов к капиталу, страховым резервам, уровню страхового риска и т.д., а также в ходе мониторинга финансовой устойчивости и платежеспособности профессиональных участников рынка ценных бумаг и других контрольно-надзорных действий. При выявлении нарушений названная федеральная служба вправе отозвать лицензии у участников финансового рынка.

Федеральная служба по финансовому мониторингу занимается надзором выполнения организациями и физическими лицами законодательства о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также отслеживанием крупных единовременных расходов населения с целью противодействия коррупции и терроризму. Мониторингу подлежат крупные банковские операции и покупки граждан, их операции с недвижимостью и другим ценным имуществом в сумме более 600 тыс. руб. Коммерческие банки, риэлтерские компании, магазины, ломбарды, профессиональные участники рынка ценных бумаг, обязаны сообщать в Федеральную службу по финансовому мониторингу данные о названных операциях и сделках. Накопленная Службой информация подлежит обработке и анализу. В случае выявления подозрительных сделок

материалы по ним могут быть направлены в Федеральную налоговую службу, Федеральную службу по экономическим и налоговым преступлениям и в другие государственные силовые структуры.

Федеральная таможенная служба наделена функциями проведения таможенного контроля. Последний включает в себя контроль исполнения таможенного законодательства, контроль перемещения товаров, транспортных средств и валюты через таможенную границу РФ, контроль полноты и своевременности уплаты таможенных пошлин, налогов и сборов, взимаемых при перемещении товаров через таможенную границу РФ (налога на добавленную стоимость и акцизов). В случае выявления таможенными органами нарушений таможенного и налогового законодательства они правомочны применять таможенные и налоговые санкции, установленные Таможенным и Налоговым кодексами РФ.

Органы негосударственного финансового контроля различаются по его видам.

Органы аудиторского контроля в своей деятельности являются наиболее регламентируемые в финансово-правовом отношении. К ним относятся профессиональные аудиторские организации (фирмы, компании), индивидуальные аудиторы, функционирующие без образования юридического лица. Их деятельность и полномочия (задачи, права, обязанности) регламентируются Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» от 07.08.2001 № 119-ФЗ и другими нормативными актами, обязательным лицензированием, аттестацией и аккредитацией аудиторских организаций и отдельных auditors, а также стандартизацией аудиторской деятельности. Органы аудиторского контроля проводят проверки в форме обязательного и индивидуального аудита. Обязательным аудиторским проверкам подлежит деятельность акционерных обществ открытого типа, банков, страховых компаний, инвестиционных фондов, других финансовых институтов и в определенных случаях государственных унитарных предприятий и организаций. По всем прочим организациям аудит носит инициативный характер, т.е. проводится по инициации заказчика, которым могут быть и органы публичной власти (для проверки организаций, использующих бюджетные средства).

Органами внутрихозяйственного финансового контроля являются: органы управления субъекта хозяйствования (дирекция, совет директоров и т.д.), администрация организации, специализированные контролирующие службы, отделы или работники (например, отделы внутреннего контроля или аудита), ревизионные комиссии (являются обязательными для акционерных обществ и некоторых небюджетных некоммерческих организаций). Состав и структура органов

внутрихозяйственного контроля определяются, как правило, решением собственников организаций или её руководителя, за исключением финансовых институтов, для которых органы внутреннего контроля являются обязательными (например, коммерческие банки). Внутрихозяйственный контроль организаций может осуществляться по инициативе их руководства и сторонней аудиторской фирмой (аудитором) на договорных условиях.

Органами общественного контроля могут быть Общественная палата РФ, отраслевые профессиональные союзы, попечительские советы (например, в сфере образования), Общественный совет по инвестированию средств пенсионных накоплений и другие общественные организации. Деятельность этих органов финансового контроля направлена на защиту финансовых интересов отдельных групп населения страны.

Действующая в России система финансового контроля далека от совершенства. Об этом свидетельствуют многочисленные факты казнокрадства, нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств, масштабы «теневой» экономики (по разным оценкам, до 40% ВВП), низкая собираемость налогов, высокая доля убыточных и низкорентабельных предприятий, несовместимая с экономикой рыночного типа, и т.д. В этой связи следует отметить наиболее важные направления развития системы финансового контроля.

1. В области государственного финансового контроля:

- разработка результативной оценки эффективности деятельности контролирующих органов и её увязка с системой оплаты труда их работников;
- совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы;
- переход к аудиту результативности и эффективности бюджетных и внебюджетных расходов, разработка и законодательное закрепление методики и критериев результативности и эффективности расходов;
- создание и внедрение системы контроля результативности государственных доходов;
- четкое определение и правовое закрепление оснований, по которым трактуется нецелевое использование государственных средств;
- обеспечение результативности ревизий и проверок (финансовых и налоговых), т.е. возврата бюджетных средств, использованных не по целевому назначению, роста налоговых и неналоговых доходов;
- исключение дублирования в деятельности различных органов государственного контроля;
- использование современных контрольных технологий в системе налогового контроля, основанного на программах взаимодействия камеральных и выездных проверок, переходе от плановых проверок к

автоматизированному отбору налогоплательщиков для выездных проверок по критерию существенных отклонений фактических налоговых платежей от плановых;

- повышение значимости и эффективности предварительного казначейского контроля целевого и эффективного использования государственных средств; завершение перевода исполнения местных бюджетов через органы Федерального казначейства.

2. В области негосударственного финансового контроля:

- освоение аудиторскими организациями новых контрольных технологий и методологии проведения аудита организаций, перешедших на международные стандарты учета и финансовой отчетности;

- расширение контрольных полномочий аудиторских организаций, а также перечня объектов аудиторских проверок, результаты которых давали бы возможность пользователям судить о финансовом состоянии аудируемого субъекта в целом;

- создание полноценной системы внутрихозяйственного финансового контроля в организациях, разработка и законодательное закрепление его основ (форм, методов, взаимодействия с другими службами и т.д.);

- встройка внутреннего контроля в систему общественного финансового контроля;

- создание условий для формирования действительно независимых профсоюзов;

- обеспечение гласности результатов общественного финансового контроля и доступа его органов к государственным информационным ресурсам.

5.7. Содержание финансовой политики

Финансовая политика является еще одним структурным элементом системы управления финансами. От нее зависит эффективность использования финансовых отношений в экономике. В учебной литературе финансовую политику как правило сводят лишь к финансовой политике государства. Финансовая же политика организаций вообще не рассматривается, что противоречит реальной действительности не только с позиций теории финансов, одним из звеньев системы которых выступают финансы организаций, но и с позиций сложившейся финансовой практики. Во-первых, финансовая политика организации в рыночной экономике составляет важный элемент корпоративного финансового менеджмента. Во-вторых, в настоящее время организации обязаны в соответствии с нормами финансового права разрабатывать и ежегодно утверждать в отдельных приказах свою учетную и налоговую политику, являющуюся

частью общей финансовой политики хозяйствующего субъекта. Последняя может не оформляться специальным приказом, т.е. «де-юре», но обычно разрабатывается крупными компаниями «де-факто».

Финансовая политика призвана обеспечивать реализацию целей и задач политики развития экономики и социальной сферы, отдельных отраслей и хозяйствующих субъектов. Изменение этих целей и задач требует разработки адекватной им финансовой политики в области формирования и использования публичных и частных хозяйственных финансовых ресурсов и доходов. Несмотря на то, что финансовая политика является категорией управления, в её основе лежат объективные финансовые (денежные) отношения. Поэтому от того, насколько финансовая политика объективна (адекватна экономическим реалиям), зависит её эффективность, то есть будет ли она способствовать или сдерживать развитие экономики страны и хозяйствующих субъектов. С функциональной точки зрения финансовая политика включает в себя упорядоченную совокупность мер органов публичной власти и субъектов хозяйствования в области управления финансами, направленная на финансовое обеспечение (обеспечение источниками и финансирование) целей и задач субъектов экономики на конкретном этапе развития.

Таким образом, финансовая политика представляет собой систему мер органов публичной власти и хозяйствующих субъектов в области формирования и использования публичных и частных хозяйственных финансовых ресурсов и доходов, обеспечивающую реализацию целей и задач политики экономического и социального развития страны, территорий и субъектов хозяйствования.

Финансовая политика – это особая сфера управленческой деятельности, находящаяся на стыке науки и практики. Будучи подсистемой общей системы управления финансами, финансовая политика имеет свои структурные элементы. Элементами финансовой политики являются: объекты, субъекты и концепция развития финансов; приоритетные направления; конкретные меры, формы и методы реализации (инструментарий); классификационная структура.

Объектами финансовой политики являются публичные и частнохозяйственные финансовые ресурсы, доходы и расходы субъектов финансовых отношений. Субъектами финансовой политики выступают органы законодательной и исполнительной публичной власти (в отношении государственной и муниципальной финансовой политики), собственники (участники) и органы управления хозяйствующих субъектов (в отношении частнохозяйственной финансовой политики).

Концепция финансовой политики – это совокупность основополагающих целей, задач, приоритетов и способов управления

финансами, составляющих методологию финансового обеспечения концепции экономической политики государства (муниципальных образований) и хозяйствующих субъектов. Разработка финансовой концепции – область прикладной науки. Поэтому важным критерием эффективности финансовой политики является её научная обоснованность. Последняя проверяется результатами практической реализацией приоритетов финансовой политики. Концепция финансовой политики, как правило, носит долгосрочный характер, но она в значительной степени зависит от стадии экономического цикла (цикла развития), на которой находится экономика страны (территории, отрасли) и хозяйствующего субъекта. Концепция финансовой политики конкретизируется путем определения финансовых форм и методов её реализации.

Основные приоритетные направления финансовой политики разрабатываются исходя из целей, задач и приоритетов экономической и социальной политики органов публичной власти и организаций. При этом учитываются такие факторы и условия, как принятые долгосрочные программы развития экономики и социальной сферы, их отраслей и видов деятельности, конъюнктура рынка, доходные и расходные полномочия органов публичной власти, положение организаций на рынке и др. Правильное определение приоритетных направлений финансовой политики позволяет обеспечить адекватность последней приоритетам социально-экономической политики государства (муниципальных образований) и хозяйствующих субъектов.

Конкретизация направлений финансовой политики совокупностью мер, форм и методов формирования и использования публичных и частнохозяйственных финансовых ресурсов и доходов наполняет финансовую политику конкретным содержанием. Прогнозное определение состава и структуры инструментария финансовой политики завершает этап её разработки, за которым начинается процесс непосредственной реализации концепции и направлений финансовой политики.

Финансовая политика имеет свою классификационную структуру. Классификация финансовой политики осуществляется по ряду общих признаков: по отраслям системы финансов (публичная и частнохозяйственная финансовая политика); по функциональному признаку (доходная, расходная и контрольная финансовая политика); по характеру целей (стратегия и тактика).

1. По отраслям (сферам) системы финансов следует выделять государственную (муниципальную) и частнохозяйственную (корпоративную) финансовую политику. Объектами государственной (муниципальной) финансовой политики выступают публичные финансовые ресурсы и доходы, а субъектами – органы публичной власти.

Объектом корпоративной финансовой политики являются частнохозяйственные финансовые ресурсы и доходы, а субъектом – органы управления и собственники (участники) организаций.

Государственная (муниципальная) финансовая политика, в свою очередь, также имеет сложную классификационную структуру. С учётом различных специальных критериев (признаков) различают:

а) федеральную, региональную и местную финансовую политику (по территориальному признаку);

б) стимулирующую и сдерживающую финансовую политику (по признаку целевой направленности);

в) политику регулирования экономики и политику социальной сферы (по взаимосвязи с объектами финансового регулирования);

г) денежно-валютная, кредитная, страховая и фондовая политика (по отношению к сегментам финансового рынка);

д) бюджетную и внебюджетную политику, политику управления государственным долгом и финансовыми резервами (по отношению к звеньям системы публичных финансов);

е) таможенная протекционистская и преференциальная, вывозная и ввозная финансовая политика (по характеру регулирования финансовых и встречных им товарных потоков через таможенную границу страны).

Государственная (муниципальная) финансовая политика играет решающее значение для экономики страны, так как охватывает не только ее макроуровень, но и отдельные отрасли, микроэкономику и социальную сферу. В её составе выделяется федеральная (общегосударственная) финансовая политика. Она определяет концепцию и направление использования финансов в целях финансового обеспечения экономической и социальной стратегии и тактики развития страны, сфер экономики, отраслей и территорий, реструктуризации экономики, ускоренного развития отдельных её сегментов, рыночной и социальной инфраструктуры и т.д. Общегосударственная финансовая политика (её концепция, стратегия и тактика) разрабатывается Министерством финансов РФ с учетом концепции, стратегии и тактики экономической политики государства, а также бюджетных посланий Президента РФ Федеральному собранию РФ. Федеральная финансовая политика является базой при формировании региональной и местной финансовой политики, хотя это не исключает специфику и относительной самостоятельности последних.

Региональная и местная финансовая политика строятся с учетом особенностей экономики, финансов и социальной сферы, соответственно, субъектов Федерации и муниципальных образований, установленных законодательством доходных и расходных полномочий названных уровней

публичной власти. Цели и задачи региональной финансовой политики адаптированы к специфике конкретного субъекта РФ, должны конкретизировать цели и задачи федеральной политики на территориальном уровне, что обеспечивает синхронность и территориальную преемственность государственной финансовой политики, а значит, и её эффективность в целом. Муниципальные образования в современной России пока еще не готовы по многим причинам к проведению самостоятельной финансовой политики (отсутствие квалифицированного управленческого персонала, высокая финансовая зависимость от федерального и региональных центров, чрезвычайно низкий уровень финансовой, в том числе бюджетной, самостоятельности большинства муниципальных образований). В ближайшие годы следует ожидать, что по мере реализации Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с учетом его изменений и дополнений), роль муниципальной финансовой политики будет возрастать. Это необходимо для обеспечения эффективности финансовой политики на всех уровнях публичной власти (ни Федерация, ни её субъекты не могут знать и учесть всех нюансов, условий и потребностей каждого муниципального образования).

Стимулирующую государственную финансовую политику обычно связывают по времени с периодом экономического спада и депрессии, когда происходит снижение темпов роста производства, продаж товаров (услуг) и доходов в экономике, падение инвестиционной активности и увеличение безработицы. В этом случае государство разрабатывает и принимает стабилизационные меры, направленные на стимулирование деловой активности, путем проведения политики низких налогов, налогового и таможенного льготирования и увеличения государственных расходов в развитие отраслей экономики, определяющих экономический рост в стране, и других мер. Однако, в современной экономике названный тип финансовой политики не обязательно может быть жестко привязан к неблагоприятным стадиям экономического цикла. Государство может принять концепцию и проводить политику долговременного ускоренного экономического роста и соответствующую ей финансовую политику (например, Китай, Индия, Россия).

Сдерживающая государственная финансовая политика проводится на стадии экономического подъема, когда возникает опасность кризиса перепроизводства в силу чрезмерного повышения деловой активности, темпов роста производства, продаж и доходов в экономике. Сдерживание осуществляется путем снижения государственных расходов, повышения налогов, отмены налоговых и иных преференций в целом либо в

отдельных секторах мире и других финансовых мер. Следует заметить, что в современной экономике данный тип финансовой политики встречается крайне редко, особенно в странах с развитой рыночной экономикой, для которых темпы экономического роста долгое время остаются стабильно невысокими (2-3% в год).

Учитывая, что государственное финансовое регулирование может быть направлено как на экономику, так и на социальную сферу, следует выделять финансовую политику регулирования экономики и финансовую социальную политику. Финансовая политика в области регулирования экономики является определяющей, поскольку источники финансирования социальной сферы формируются в экономике и зависят от её здоровья. Государственная финансовая политика регулирования экономики охватывает все аспекты финансового обеспечения концепции, целей и задач экономического развития страны, всех стадий процесса общественного воспроизводства (производства, обмена, распределения и потребления). Структурно она включает в себя государственную денежно-кредитную, валютную, таможенную, инвестиционную, долговую, амортизационную, налоговую и другие виды финансовой политики. По воспроизводственному критерию государственная финансовая политика в области регулирования экономики включает в себя: производственную финансовую политику (например, политика финансового обеспечения ускоренных темпов роста ВВП, реструктуризации сырьевой экономики), финансовую политику регулирования рынка (например, политика государственного регулирования цен, государственных закупок и заказов, таможенная политика), финансовую распределительную политику (например, амортизационная, налоговая и кредитная политика), финансовую политику в области потребления (например, политика регулирования денежных доходов населения, цен потребительских товаров). В настоящее время важнейшим направлением экономической (финансовой) политики государства в России является создание экономики инновационного типа.

Финансовая социальная политика направлена на финансовое (доходно-расходное) обеспечение реализации конституционных социальных прав и гарантий населения страны и социальной защиты граждан. Составными частями финансовой социальной политики выступают политика финансирования содержания и развития отраслей социальной сферы (образования, здравоохранения, культуры, спорта и т.д.), политика социального льготирования населения, развития социального ипотечного кредитования, политика социального страхования и обеспечения, пенсионная политика. Непосредственное отношение к финансовой социальной политике имеют денежная оценка

потребительской корзины и прожиточного минимума, величина которых является базой для определения размера пенсий и некоторых пособий, а также законодательное установление минимального размера оплаты труда (МРОТ), который обязаны соблюдать предприниматели. В настоящее время в России решается задача приближения МРОТ к прожиточному минимуму, реализуются ряд национальных проектов социального характера. Одновременно, следует констатировать, что пенсионная реформа «провалилась» (снизился до критического уровня показатель отношения средней пенсии к средней зарплате в стране, не работает пенсионная накопительная система и т.д.); пока сложно определить будет ли создана полноценная, эффективная система обязательного медицинского страхования (которое с 2011 года вступило в фазу активного реформирования), допущены серьёзные финансовые просчеты в реализации национального проекта «Доступное жилье». Решение названных и других социальных проблем является важнейшей задачей финансовой социальной политики, ориентированной на результат – устойчивый рост объёма и качества предоставленных государством социальных общественных благ (выгод, услуг).

По отношению к различным сегментам финансового рынка (рынка денежных капиталов) государственную финансовую политику можно подразделить на денежно-валютную, кредитную, страховую и инвестиционную. Денежно-валютная политика – политика обеспечения экономики первичными финансовыми ресурсами – связана с установлением масштаба цен, видов денег и денежных знаков в качестве законных платежных средств, с осуществлением эмиссии денежных знаков в обращение, регулированием денежного обращения, с организацией денежного оборота в стране и валютным регулированием. От правильной организации обращения первичных финансовых ресурсов и эффективного функционирования денежной системы страны зависит эффективность всей экономики и системы её финансов. Приоритетами денежно-валютной политики в современной России являются снижение инфляции до уровня 2-4%, обеспечение полной конвертируемости рубля, совершенствование системы расчетов и т.д. В области государственной кредитной политики важнейшими задачами сейчас становятся повышение регулирующей роли ставки рефинансирования Банка России, снижение процентов за кредит до европейского уровня, содействие развитию доступного долгосрочного кредитования, создание конкурентоспособной банковской системы в связи с грядущим вступлением России в ВТО и т.д. Политика государства в страховой сфере в основном сводится к политике государственного страхового регулирования и надзора. Она направлена на создание условий для развития рынка страховых услуг и повышения их качества. Важными

асpekтами государственной политики в области страхового дела являются обязательное страхование имущества, рисков и ответственности, а также страхование депозитных вкладов населения. Фондовая политика – это государственная политика на рынке ценных бумаг. Её цель – стимулирование развития фондового рынка, являющегося важнейшим сегментом рынка капиталов (финансового рынка), источником инвестиционных финансовых ресурсов. В связи с бурно развивающимся рынком ценных бумаг в России политика государственного регулирования деятельности его профессиональных участников приобретает все большую значимость, особенно в условиях расширения операций купли-продажи ценных бумаг и использованием компьютерных технологий и сети Интернет. Наконец, само государство является сейчас крупным игроком на рынке ценных бумаг, что обязывает органы власти строить собственную эффективную политику участия на этом рынке, обеспечивающую надежное размещение своих ценных бумаг, эффективное вложение государственных средств в другие предприятия и т.д.

По звеньям системы публичных финансов государственная (муниципальная) финансовая политика может быть условно разделена на бюджетную, внебюджетную, долговую и резервную финансовую политику.

Бюджетная финансовая политика в широком её понимании включает в себя расходную государственную (муниципальную) политику, налоговую и таможенную политику, политику государственных (муниципальных) заимствований и использования финансовых резервов, поскольку через бюджетную систему осуществляются все государственные (муниципальные) расходы и аккумулируется основная масса государственных (муниципальных) доходов в текущем финансовом году. Бюджетная политика играет определяющее значение при формировании пропорций публичных финансовых ресурсов, структуры государственных (муниципальных) доходов и расходов, народнохозяйственных пропорций и структуры совокупного спроса и потребления. Бюджетная политика непосредственно связана с политикой в области межбюджетных отношений, целью которой является реализация принципов бюджетного федерализма (нахождения оптимального сочетания централизации финансовых ресурсов с финансовой самостоятельностью территорий страны).

Наибольшей самостоятельностью в составе бюджетной политики имеет налоговая политика, цель которой – полноценное обеспечение доходными источниками запланированных государственных расходов на базе роста производства, продаж и доходов субъектов экономики. В последние годы всё большее значение в России получает бюджетная

инвестиционная политика, направленная на реструктуризацию экономики с сырьевой на инновационную основу. Цели и задачи бюджетной политики формируются Министерством финансов РФ с учетом ежегодных бюджетных посланий Президента РФ, целей и задач государственной экономической и социальной политики.

В составе бюджетной политики особо можно отметить политику (стратегию), ориентированную на профицит и на дефицит бюджета, политику (концепцию) построения бюджета от доходов и от расходов. Стратегия бюджетного профицита, при всей её внешней привлекательности, не всегда соответствует критерию эффективности, особенно в тех случаях, когда профицит (превышение доходов над расходами) достигается не на основе политики экономического роста, а за счет сокращения расходов (чаще всего социальной направленности). Поэтому многие страны с развитой рыночной экономикой проводят политику управляемого планового дефицита бюджета (1,5-2% к расходам), которая нацелена на его покрытия за счет изыскания резервов роста доходов и доходных источников на основе стимулирования роста экономики, повышения собираемости налогов и увеличения неналоговых доходов. К сожалению, Россия в последние годы тяготеет к политике «искусственного» профицита. С ней непосредственно связана политика построения (утверждения и исполнения) бюджета от доходов, основанная на главенстве доходов над расходами (сначала планируются доходы и под них подгоняются расходы). Ей противостоит политика построения бюджета от расходов, при которой вначале определяется необходимый и достаточный объём и структура расходов, под которые подводится (изыскивается) необходимый и достаточный объём доходов и доходных источников. Обычно эта концепция связана с политикой управляемого дефицита бюджета. Её использует большинство развитых стран. Бюджетная политика современной России также тяготеет пока к политике построения бюджета от доходов.

Внебюджетная политика тесно связана с бюджетной политикой, составляет часть финансовой социальной политики, но имеет и самостоятельное значение. Это связано с относительной организационной и финансовой самостоятельностью государственных внебюджетных фондов в бюджетной системе страны и их целевым предназначением в качестве основного источника финансирования государственных расходов на социальную защиту населения. Пенсионный фонд РФ является объектом и инструментом реализации политики обязательного пенсионного страхования, Фонд социального страхования РФ – политики в области страховых социальных выплат (пособий) в связи с потерей трудоспособности и другими страховыми случаями, Фонды (федеральный

и региональные) обязательного медицинского страхования – политики финансового обеспечения гарантий граждан на бесплатное медицинское обслуживание, льготное лекарственное обеспечение и т.д. В сфере социальной защиты накопилось много проблем, прежде всего, в пенсионном и медицинском страховании, решение которых требует пересмотра концепции государственной внебюджетной политики и финансовой социальной политики в целом.

Политика в области государственных (муниципальных) заимствований (долговая политика) – относительно самостоятельная часть бюджетной политики и государственной политики в области ценных бумаг (фондовой политики). Её содержание составляет политика управления государственным (муниципальным) долгом. В мировой практике известны следующие типы такой политики: политика увеличения долга (расширения государственных заимствований путем выпуска облигаций, привлечения международных государственных и частных кредитов); политика снижения объема государственного (муниципального) долга путем погашения займов и кредитов. При этом важно не допускать или свести до минимума практику заимствований для покрытия дефицита бюджета. Государственные (муниципальные) заимствования должны иметь инвестиционную направленность, что обеспечит результативность долговой политики. При привлечении органами власти заёмных средств для покрытия текущих расходов в долговой политике должны быть предусмотрены пути снижения объема долга, например, досрочное погашение обязательств, списание долга, точный расчет источников погашения долговых обязательств с учетом минимальных рисков и т.д.

Политика в области управления государственными финансовыми резервами включает в себя стратегию и тактику формирования и использования валютных резервов, Резервного фонда и национального благосостояния, резервных фондов Президента РФ, глав администраций субъектов РФ и др. Резервная политика государства тесно связана с его бюджетной политикой (самостоятельно управляемые резервы уменьшают доходную базу текущих бюджетов, при планировании и исполнении последних по принципу от доходов, а использование резервов отражается в расходной части бюджетов), с денежно-валютной политикой (создание финансовых ресурсов нередко используется как механизм борьбы с инфляцией, средства резервных фондов могут храниться в валюте других стран), с социальной и внебюджетной политикой (например, часть Фонда будущих накоплений в Норвегии включается в состав пенсионного фонда; подобный механизм планируется применить в отношении российского Фонда национального благосостояния). Важно, чтобы финансовые резервы работали на экономику своей страны, а не размещались в облигации

государственный займов других стран и на депозитных счетах зарубежных банков, как это имеет место с российскими валютными резервами и частью средств бывшего Стабилизационного фонда РФ. Политика управления финансовыми резервами и резервными фондами стабилизационного типа должна учитывать общепринятые в мировой практике их оптимальные количественные параметры – не более 5% к ВВП. Излишние запасы финансовых резервов отягощают экономику в виде избыточного налогового бремени, поэтому они должны использоваться либо для производства дополнительных социальных общественных благ, либо в иных направлениях развития экономики (например, на строительство дорог и другой инфраструктуры, для государственной поддержки и содействия модернизации производственного аппарата приоритетных отраслей и т.п.).

Таможенная политика государства, являясь частью финансовой политики регулирования экономики и бюджетной политики, имеет самостоятельное значение в силу существенности экспортно-импортных финансовых потоков, а также взаимосвязи таможенной политики с внешней торговой и международной политикой государства. Финансовыми инструментами таможенной политики являются таможенные пошлины и платежи, налоги, взимаемые при перемещении товаров через таможенную границу страны, таможенные преференции и санкции и др. Выделяют протекционистскую и преференциальную таможенную политику. Первая связана с защитой отечественного рынка и товаропроизводителей путём использования высоких таможенных пошлин и налогов, валютных ограничений и т.д. Преференциальная таможенная политика (по другому, политика таможенного благоприятствования) предполагает использование низких таможенных ставок и льгот или вообще беспошлинную торговлю в отношении отдельных групп товаров и стран. В отношении вывоза и ввоза товаров и ценностей применяется соответственно экспортная (вывозная) и импортная (ввозная) таможенная политика. Первая из них, как правило, имеет стимулирующую направленность (путем использования нулевых ставок по НДС и акцизам в отношении экспортируемых товаров и других стимулирующих мер), поскольку государство заинтересовано в привлечении валютных ресурсов в страну, в производстве качественных товаров (такowymi являются экспортируемые товары). Однако такая политика не мешает установлению высоких экспортных пошлин на вывозимое из страны природное сырье (нефть, газ, руды, круглый лес и т.д.). В России, например, экспортные таможенные пошлины являются основным источником формирования валютных резервов и государственных финансовых резервных фондов. Ввозная таможенная политика связана с регулированием ввоза товаров и

валюты на территорию страны. Чаще всего, она носит протекционистский или близкий к нему характер, так как направлена на защиту отечественного рынка (за исключением товаров, не производимых в стране, и инвестиционных товаров).

Частнохозяйственная финансовая политика представляет собой совокупность стратегических и тактических мер в области формирования и использования финансовых ресурсов и доходов хозяйствующих субъектов (преимущественно организаций). В отношении домашних хозяйств вряд ли можно говорить о финансовой политике в силу небольших объёмов и незначительного количества осуществляемых ими финансовых операций, а также достаточной предсказуемости их финансовой деятельности.

Особенностью частнохозяйственной финансовой политики является её более тесная связь с экономической политикой организации. Концепцию, стратегию и тактику финансовой политики хозяйствующего субъекта трудно отделить от общеэкономической концепции, стратегии и тактики организации. Финансовая политика разрабатывается собственниками (участниками), советом директоров, администрацией (топ-менеджерами) организации. Отдельные блоки финансовой политики разрабатываются специализированными службами (управлениями, отделами) хозяйствующего субъекта. Выбор финансовой политики зависит от целей и задач организации на данном этапе её развития.

Частнохозяйственная (корпоративная) финансовая политика структурно может быть подразделена на следующие виды:

- а) финансовая политика компании в целом и финансовая политика в отношении обособленных подразделений компании;
- б) агрессивная, умеренная и сдерживающая финансовая политика;
- в) политика поглощения, слияния и разделения;
- г) политика финансового оздоровления путём восстановления платежеспособности и санации;
- д) политика ориентации на рентабельность или на ликвидность;
- е) финансовая политика по видам финансовой деятельности: ценовая, дивидендная, учетная, налоговая, инвестиционная, долговая и т.д.;
- ж) финансовая политика коммерческих организаций, некоммерческих организаций, кредитных организаций, страховых компаний и профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Общешфирменная финансовая политика предполагает формирование концепции, стратегии и тактики финансового поведения компании в целом, включая её структурные подразделения. Такая политика обязательна для холдингов и других вертикально интегрированных структур. В ней на первый план выдвигаются финансовые интересы компании в целом и её головного предприятия. Финансовая политика в

отношении обособленных структурных подразделений компании является в большей или меньшей степени подчиненной общефирменной (общехолдинговой) финансовой политике. В составе структурной финансовой политики можно выделить политику относительной финансовой автономности обособленных подразделений, при которой они самостоятельно формируют свою финансовую стратегию и тактику, а также зависимую финансовую политику, при которой финансовые цели и задачи обособленного подразделения полностью подчинены стратегии и тактике головного предприятия, компании (холдинга) в целом (к примеру, допускается убыточная деятельность какого-либо подразделения для обеспечения прибыльного функционирования других подразделений и компании).

В зависимости от поведения хозяйствующего субъекта на рынке можно выделить агрессивную, умеренную и сдерживающую финансовую политику. Агрессивная финансовая политика организации связана с финансовым обеспечением агрессивного поведения предприятия, компании на рынке финансовых капиталов, активную кредитную политику, политику низких дивидендов и т.д. Умеренная финансовая политика не отличается от финансового поведения большинства организаций определенного сегмента рынка. Наконец, сдерживающая финансовая политика направлена на свертывание деятельности на рынке определенных товаров и услуг в связи с высокой конкуренцией, бесперспективностью данного направления деятельности и переориентацией на другую деятельность. Такая политика сопровождается снижением активности на финансовом рынке, расширением операций по продаже активов и т.д.

С предыдущими видами политики связана финансовая политика поглощения, слияние и разделение. Политика поглощения одной компанией другой (других) компаний и слияния двух или нескольких организаций является, с одной стороны, одним из направлений агрессивной финансовой политики, а с другой стороны, имеет самостоятельное значение. Поглощение и слияние – это финансовые операции, имеющие далеко идущие стратегические последствия (не обязательно положительные) во всех сферах экономической и финансовой деятельности участников (меняются место новых образований на рынке, объемы и качество их финансовых потоков, хозяйственно-финансовых связей и пропорций). Поэтому основное требование к политике поглощений и слияний – и её всесторонняя взвешенность. Политика разделений используется организациями как правило в критических ситуациях: прежняя организационная экономическая и финансовая структура компаний оказалась не эффективной или не управляемой,

предприятие оказалось на грани банкротства или объявлено банкротом и т.п. Поэтому политику разделений можно назвать одним из способов финансовой санации предприятий или вертикально интегрированных структур.

Важное место в системе управления финансами организации занимает политика финансового оздоровления¹. Под финансовым оздоровлением предприятия здесь следует понимать не только реабилитационную процедуру в процессе банкротства, но и в первую очередь – допроцедурную, досудебную деятельность по укреплению и постоянному поддержанию устойчивости финансов предприятия. В её составе можно выделить политику восстановления платежеспособности и политику санации. Политика восстановления платежеспособности – это совокупность мер, направленных на обеспечение финансовой устойчивости хозяйствующего субъекта путем допроцедурного восстановления утраченной им платежеспособности и поддержания ее на должном уровне с целью предотвращения банкротства. Политика восстановления платежеспособности предприятия включает в себя следующие направления: диагностика платежеспособности; меры по восстановлению текущей платежеспособности (улучшение финансового состояния); обновление основного капитала; оптимизация структуры капитала. Такую политику должны проводить все организации, что обеспечит их финансово устойчивое функционирование в течение длительного периода времени. В случае, если предприятию не удалось восстановить и сохранить платежеспособность и оно оказывается на грани банкротства или в судебном порядке объявлено банкротом, проводится политика финансовой санации. Санация может осуществляться в разных формах и разными способами, в том числе предусмотренными в законодательстве о банкротстве² (продажа непрофильных и излишних активов, продажа части профильных активов, репрофилирование предприятия, приостановка нерентабельных видов деятельности и производств, сокращения персонала, слияния с другими предприятиями, разделение компании др.). Важнейшей задачей такой финансовой политики является выбор наиболее эффективных для данного предприятия и на данном уровне его финансовой состоятельности форм и методов санации, позволяющих сохранить saniруемое предприятие с достаточным запасом финансовой прочности.

В соответствии со стратегической дилеммой финансового менеджмента «рентабельность или ликвидность», которую самостоятельно

¹ Подробнее см.: Гончаров А.И., Барулин С.В., Терентьева М.В. Финансовое оздоровление предприятий: теория и практика. – М.: Ось-89, 2004.

² Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ.

должно решать каждое коммерческое предприятие, частнохозяйственную финансовую политику также можно подразделить на политику, ориентированную на рентабельность, и политику, ориентированную на ликвидность. Первый тип финансовой политики основан на стратегии обеспечения и поддержания на высоком уровне рентабельности как одного из важных качественных показателей эффективности предприятия. Акцент делается на стабильную высокую норму прибыльности продаж и цену акций, активную инновационную и агрессивную ценовую политику, освобождение от низкорентабельных активов и деятельности, перераспределение ресурсов в пользу высокорентабельных производств и видов деятельности и т.д. Второй тип финансовой политики ориентирован не на рентабельность, а на выручку (на ликвидность), на рост массы прибыли и объёма продаж за счет использования системы гибкого ценообразования и политики низких цен, расширения объемов производства и проведения активной политики на рынке финансовых ресурсов, на повышение ликвидности ценных бумаг предприятия и т.д.

Большим разнообразием отличается финансовая политика хозяйствующих субъектов по видам их финансовой деятельности. В этой связи различают ценовую, дивидендную, инвестиционную, учётную, налоговую, долговую финансовую политику (возможны и другие её варианты).

Ценовая политика является центральной при определении стратегии предприятия, так как от цены зависят его выручка, прибыль и в значительной степени запас финансовой прочности. Ценовая политика может быть: агрессивной (политика предельных цен, обеспечивающих максимум прибыли на единицу товара), пассивной (политика следования в ценном «форватере», сложившемся на рынке), демпинговой (политика более низких цен, по сравнению с рыночным), гибкой (политика сочетания высоких цен на новые товары с широкой системой ценовых скидок на прочие товары) и т.д. Выбор той или иной ценовой политики зависит от экономической и финансовой стратегии и тактики организации, её места на рынке, стадии жизненного цикла и других условий. Свои особенности имеет политика в области оптового и розничного ценообразования, внутренних и экспортных цен, ценообразования сезонных и несезонных отраслей и т.д. Особое место занимает политика трансфертного ценообразования. Трансфертные цены – это заниженные, по сравнению с рыночными, цены, используемые для расчетов между участниками вертикально интегрированных структур (холдингов). С одной стороны, трансфертное ценообразование не запрещено действующим российским законодательством; с другой стороны, неправильное использование трансфертных цен может войти в противоречие с

Налоговым кодексом РФ (трактоваться как занижение налоговой базы по налогу на прибыль и НДС). Поэтому политика трансфертного ценообразования должна применяться организациями очень осторожно.

Дивидендная политика представляет собой принятый организацией подход, вариант распределения чистой (после уплаты налогов и других обязательных платежей) прибыли на дивиденды и нераспределенную прибыль (последняя направляется на инвестиции, премирования работников и иные нужды организации). При разработке дивидендной политики должны учитываться следующие факторы: законодательные нормы выплаты дивидендов, финансовое состояние предприятия (прежде всего, его платежеспособность), инвестиционные потребности организации, интересы акционеров (собственников), информационное обеспечение инвесторов о развитии предприятия. В мировой практике получили распространение три типа (подхода к формированию) дивидендной политики: консервативный, умеренный, агрессивный¹. При умеренной дивидендной политике выплата дивидендов осуществляется одним из следующих методов: по остаточному принципу, фиксированными платежами. Компания не ставит цели повышение её стоимости путем увеличения дивидендных выплат; на первый план выдвигаются цели инвестирования и финансирования других потребностей за счет собственных источников. При умеренном подходе выплата дивидендов осуществляется по методу: гарантированный минимальный дивиденд плюс экстрадивиденд, зависящий от результатов деятельности компании за год. Наконец, при агрессивной дивидендной политике предприятие должно ставить целью повышение своей инвестиционной привлекательности на основе применения методов постоянного возрастания (процентного и абсолютного) дивидендов. Это позволяет повысить рыночную цену акций предприятия и привлечь тем самым новых собственников (акционеров), но такая политика таит в себе опасность потери контроля над компанией и даже частичной потери платежеспособности.

Инвестиционная политика предприятия направлена на разработку инвестиционной стратегии, определение конкретных инвестиционных проектов, источников их финансирования и критериев эффективности инвестиций (последними могут быть срок окупаемости, внутренняя норма доходности, степень риска т.д.). Целью такой политики является выбор направлений инвестиций и инвестиционных проектов, приносящих большую доходность при наименьшем периоде окупаемости. Решение этой проблемы связано со стоимостью источников финансирования

¹ См.: Казак А.Ю., Веретенникова О.Б., Майданик В.И. Финансовая политика хозяйствующих субъектов: проблемы разработки и внедрения. – Екатеринбург: Изд-во АМБ, 2003.-С.193-194.

инвестиций, а следовательно, со структурой капитала, с оптимизацией его пропорций. Здесь инвестиционная политика тесно переплетается с политикой управления капиталом или долговой политикой предприятия. При выборе источников финансирования инвестиций учитывается платность привлечения средств, обеспечивающая достаточный уровень рентабельности и ликвидности предприятия.

Долговая политика компании связана с определением оптимального для неё соотношения между заёмными и собственными средствами (капиталом). Заёмными средствами является банковский кредит, коммерческий кредит, вексельный кредит, займы от других организаций, кредиторская задолженность, лизинг, франчайзинг, инвестиционный налоговый кредит, облигационные займы. Как и в случае с источниками финансирования инвестиций (частный случай общей долговой политики), во внимание принимаются платность ресурсов с учетом критериев рентабельности и ликвидности. Долговая политика зависит от сферы деятельности предприятия, стадии его жизненного цикла, вида дивидендной политики, организационно-правовой формы, стратегических целей предприятия и других факторов. Для одних компаний эффективным будет выпуск долговых обязательств, для других – получение банковского кредита; для третьих организаций привлечение долговых средств может привести к банкротству. Долговая политика может быть активной, умеренной и пассивной.

При выборе и формировании долговой политики следует учитывать так называемый эффект финансового рычага, показывающий, каким образом привлечение заёмных источников отразится на результатах деятельности предприятия. Выбор структуры капитала предприятием (пропорций соотношения заёмных и собственных средств) сопряжён с риском снижения доходности за счет обслуживания долговых обязательств (выплаты процентов). Эффект финансового рычага показывает, насколько может измениться рентабельность капитала за счет привлечения кредитов и других заёмных источников. Если заёмные средства позволяют увеличить (или хотя бы не снизить) рентабельность капитала, т.е. при положительном эффекте финансового рычага, то привлечение кредитов и займов будет выгодным, и наоборот. Таким образом, концепция эффекта финансового рычага является определяющей не только в долговой политике, но и в политике управления стоимостью капитала предприятия в целом.

Большое значение для предприятий имеет правильно построенная ими учётная и налоговая политика. Оба вида политики близки по своему содержанию, но первая предназначена для внутреннего, а вторая – для внешнего (для налоговых органов) пользования; первая регламентируется

соответствующими Положениями бухгалтерского учета, вторая – нормами Налогового кодекса РФ (в том числе, в части налогового учета). Поэтому организации обязаны ежегодно составлять и утверждать два отдельных приказа – об учётной и налоговой политике (по учётной политике – еще и пояснительную записку). Однако в широком смысле учётная политика включает в себя и политику для целей налогообложения, поскольку последняя также основана на учёте (налоговый учёт – это составная часть бухгалтерского учёта).

Согласно Положению по бухгалтерскому учёту «Учетная политика организации» (ПБУ – 1/98), учётная политика – это совокупность способов ведения бухгалтерского учета: первичного наблюдения, стоимостного измерения, текущей группировки и итогового обобщения фактов хозяйственной жизни. При разработке учётной политики должны учитываться такие требования, как полнота, своевременность, приоритет содержания над формой, непротиворечивость и рациональность. Дополнительными требованиями к налоговой политике является документальное подтверждение операций и экономическая обоснованность расходов. Учетная политика предприятия подразделяется на три её составляющие элемента: учётная политика для целей управленческого учёта, учётная политика для целей финансового учета и учетная политика для целей налогового учёта. Учетная налоговая политика использует права, предоставляемые налоговым законодательством в части выбора налогового режима и возможных вариантов расчета налоговой базы, в том числе в рамках специальных налоговых режимов, а также применения налоговых льгот. По сравнению с учетной политикой для целей финансового учета, перечень свобод, предоставляемых Налоговым кодексом РФ, значительно меньше, так как налоговый учет предполагает первоочередное удовлетворение интересов налоговых органов.

Методически учетная политика, в том числе налоговая, представляет собой выбор организацией одного из нескольких допустимых нормами права вариантов отражения в учёте фактов хозяйственно-финансовой жизни, в том числе для расчета налоговой базы. Сейчас в России у хозяйствующих субъектов имеется возможность выбора следующих альтернатив: способа начисления амортизации основных средств и нематериальных активов; срока полезного использования основных средств и нематериальных активов; способа оценки, учета и списания материально-производственных запасов; способа учета и списания транспортно-заготовительных расходов; способа оценки незавершенного производства в массовом и серийном производстве; способа подсчета себестоимости (по отношению к её объему и по отношению к технологическому процессу); базы распределения накладных расходов;

способа оценки готовой продукции; варианта учета отгруженной продукции; варианта признания дохода по работам долгосрочного характера; способа списания финансовых вложений и разницы между первоначальной и номинальной стоимостью долговых ценных бумаг; решения о создании или не создании резервов по сомнительным долгам и предстоящих расходов; механизма формирования и списания затрат в расходы будущих периодов; способа отражения задолженности по заёмным средствам; способа оценки существенности объектов и хозяйственных операций. В учетной политике для целей налогового учета отражаются только те из названных операций, которые имеют непосредственное отношение к расчету налоговой базы.

Налоговую политику предприятия можно рассматривать не только в узком, учётном аспекте, но и более широко, как элемент корпоративного (частнохозяйственного) налогового менеджмента. С этих позиций она предполагает оценку налоговой нагрузки, принятие решения о необходимости и выбор способов минимизации налогов или оптимизации налоговых расходов предприятием. Считается, что при налоговой нагрузке на доходы хозяйствующего субъекта в размере до 15% вообще нецелесообразно принимать каких-либо специальных мер по управлению налоговым бременем, при нагрузке до 30% целесообразно применять отдельные элементы налогового планирования, а при нагрузке более 30% имеет смысл заняться минимизацией или оптимизацией налоговых платежей (налоговых расходов организации). В последнем случае задачей налоговой политики хозяйствующего субъекта является оценка эффективности и выбор способов минимизации или оптимизации налогов, при допустимой степени налогового риска (риска применения мер налоговой ответственности за возможные налоговые правонарушения).

По звеньям системы частногохозяйственных финансов следует выделять финансовую политику коммерческих и некоммерческих организаций, страховых и кредитных организаций, профессиональных участников рынка ценных бумаг. Большинство разновидностей финансовой политики хозяйствующих субъектов, рассмотренных выше, касается их коммерческой и иной предпринимательской деятельности, целью которой является получение прибыли. В этом и заключается специфика финансовой политики коммерческих организаций. Поскольку некоммерческие организации подразделяются на бюджетные и прочие (небюджетные), постольку следует разделять и финансовую политику. Важнейшей существенной чертой финансовой политики вообще является её самостоятельность, т.е. возможность субъекта финансовой политике принимать самостоятельные решения в области формирования и использования финансовых ресурсов и доходов, разработки концепции,

стратегии и тактики управления своими финансами. Учитывая названный критерий, вряд ли можно говорить о финансовой политике бюджетных организаций в отношении их основной деятельности, финансируемой из бюджетных и внебюджетных источников (эта деятельность выступает объектом государственной бюджетной политики). Самостоятельную финансовую политику бюджетные организации могут проводить лишь в отношении формирования и использования доходов от оказания платных услуг (медицинских, образовательных и т.д.) и другой деятельности, приносящей доход. В этой деятельности заключается сходство бюджетных учреждений с прочими (небюджетными) некоммерческими организациями, оказывающими платные услуги физическим и юридическим лицам. Кроме того, часть небюджетных некоммерческих организаций, например общественные организации, не оказывают платных услуг, а выполняет определённые общественные, социальные функции. Их доходы формируются за счет обязательных и добровольных взносов физических и юридических лиц. В любом случае возможности проведения полноценной финансовой политики некоммерческими организациями существенно ограничены по сравнению с коммерческими организациями. Целью финансовой политики некоммерческих организаций является самокупаемость расходов на финансирование уставной деятельности по оказанию услуг и выполнению других функциональных обязанностей в соответствии со сметами доходов и расходов или с бюджетными сметами.

Финансовая политика страховых, кредитных организаций и профессиональных участников рынка ценных бумаг, с одной стороны, соответствует финансовой политике коммерческих организаций, а с другой стороны, имеет свою специфику в силу особенностей страховой, кредитной и фондовой деятельности. Объектом этих видов деятельности являются сами финансовые ресурсы или финансовые услуги, а объектом финансовой политики – аккумуляция финансовых ресурсов и эффективное их вложение (размещение) на финансовом рынке (страховом, кредитном и фондовом) с целью получения прибыли. Другой особенностью деятельности и финансовой политики названных финансовых организаций является высокая степень финансовых рисков (страховых, кредитных, инвестиционных и т.д.). Без всестороннего учёта этих рисков финансовая политика не может претендовать на эффективность. Поэтому в её составе следует выделять политику нейтрализации финансовых рисков в качестве относительно самостоятельного элемента политики кредитных, страховых организаций и участников рынка ценных бумаг. Составной частью политики нейтрализации финансовых рисков выступает политика в области формирования и использования финансовых резервов, которые

обязаны создавать в соответствии с действующим законодательством и другими нормами финансового права финансовые организации.

Частнохозяйственная финансовая политика формируется с учетом фазы (стадии) жизненного цикла организации (создание или выход на новый рынок, рост, зрелость, уход с рынка).

На фазе создания организации или выхода предприятия на новый рынок следует обратить особое внимание на разработку политики формирования капитала, в том числе долговую политику, и инвестиционной политики. На стадии роста организации возникает потребность в разработке эффективной инвестиционной политики, политики управления оборотным капиталом, затратами и прибылью. На фазе зрелости предприятия должны делать акцент на инвестиционную политику, на управление оборотными средствами, затратами, доходом (выручкой) и прибылью, а также на учетную, налоговую и дивидендную политику. В случае снижения выручки от реализации организация должна сконцентрироваться на разработке новой маркетинговой, инновационной и ценовой политики, а также на других аспектах финансовой политики, ориентированной на ликвидность. Фаза ухода с рынка может проявиться в форме кризиса рентабельности, кризиса ликвидности и неплатежеспособности. Финансовая политика предприятия, испытывающего кризис рентабельности, должна быть направлена на пересмотр политики управления затратами и оборотным капиталом, а также политики в области инвестиций (желательно инновационного характера). Организация, попавшая в кризис ликвидности, должна, ко всему прочему, разработать политику реструктуризации капитала и бизнеса, в том числе рассмотреть возможность продажи непрофильных активов, слияния, поглощения или разделение бизнеса. Наконец, при наступлении кризиса платежеспособности (наступлений), предприятие обязано принять политику реструктуризации бизнеса в той её форме, которая сохранит бизнес и восстановит платежеспособность. Здесь возможны два варианта: реструктуризации без использования и реструктуризация с использованием процедур банкротства. При этом первый вариант – наиболее предпочтительный, если для его реализации сохранился запас финансовой прочности¹.

2. По функциональному признаку финансовая политика государства (муниципальных образований) и хозяйствующих субъектов делится на доходную, расходную и контрольную. Они связаны между собой так же, как и функции финансов, и имеют относительно самостоятельное значение.

¹ См. (с нашими дополнениями): Казак А.Ю., Веретенникова О.Б., Майданик В.И. Финансовая политика хозяйствующих субъектов: проблемы разработки и внедрения. – Екатеринбург, 2003.-С.77-78.

Доходная политика представляет собой совокупность мер в области формирования доходов публично-правовых образований и частнохозяйственных доходов организациями. Этот тип финансовой политики предполагает методологическое обоснование и создание условий эффективного выполнения финансами функции формирования доходов в экономике. Концепция доходной политики предусматривает оценку и определение направлений развития доходного потенциала субъекта с учётом изменений внешней и внутренней среды. Несмотря на определенную общность подходов, существуют определенные различия целей и задач государственной (муниципальной) и частнохозяйственной доходной политики.

Цели государственной (муниципальной) политики в области доходов обусловлены функциями системы публичных доходов: фискальной и регулирующей. В этой связи следует выделять доходную фискальную и регулирующую политику. Основная цель финансовой политики выражается в полноценном обеспечении доходными источниками процесса производства общественных благ. Это означает, с одной стороны, что все запланированные государственные (муниципальные) расходы должны быть в полной мере обеспечены доходными источниками, а с другой стороны, все собранные государством доходы (за исключением необходимых для нейтрализации рисков финансовых резервов) должны быть направлены на расходы органов публичной власти, так как именно в процессе расходования бюджетных средств осуществляется предоставление общественных благ. Доходная политика является частью бюджетной политики, и в этом качестве, принимая форму налоговой политики, она направлена также на решение задач государственного регулирования экономики и социальной сферы. Инструментами государственной регулирующей политики выступают налоги, таможенные пошлины, трансферты, субсидии, субвенции, дотации, бюджетные кредиты. Единство фискальной и регулирующей целей, при приоритетности первой, является еще одной характерной особенностью государственной (муниципальной) доходной политики. В составе государственной (муниципальной) доходной политики следует выделять также её относительно самостоятельные виды по критерию видовых групп доходов: налоговую, таможенную, неналоговую, долговую, резервную политику.

Наиболее крупным видом государственных доходов выступают налоги. За счет них формируется 80-90% доходов бюджетной системы большинства развитых стран, а также создаются государственные финансовые резервы (отложенные доходы). Государственная налоговая политика, в первую очередь, строится на принятой концепции и стратегии

управления налоговым бременем – формой совокупной цены предоставляемых обществу совокупных общественных благ (услуг), производимых и распределяемых государством как макроэкономическим хозяйствующим субъектом. В этой связи следует различать политику низких налогов, политику высоких налогов и политику оптимизации налогового бремени.

Политика низких налогов строится на концепции снижения и минимизации налогового бремени, которое несет экономика. Характерными направлениями такой политики является сокращение перечня налоговых платежей, снижение их ставок, широкое распространение налоговых льгот. Чаще всего, такая политика сопровождается сокращением объема и реструктуризацией государственных (муниципальных) расходов, в том числе социальных. Ее цель – обеспечение условий для ускоренного экономического роста, однако она таит в себе опасность резкого уменьшения объема налоговых поступлений в бюджетную систему, не компенсируемого неналоговыми доходами, риск невыполнения государством части своих обязательств, что чревато дестабилизирующими социальными последствиями. Поэтому при принятии решения о проведении политики низких налогов государство, как хозяйствующий субъект, должно иметь достаточный запас финансовой прочности, т.е. иметь реальные долговременные возможности компенсировать выпадающие налоговые доходы за счет увеличения собираемости налогов и аккумуляции дополнительных неналоговых доходов. Налоговая политика современной России близка именно к этому типу политики.

Политика высоких налогов является противоположностью политики низких налогов (высокий уровень налогового бремени, высокая прогрессивность подоходных налогов и т.д.). Обычно ее проводят либо развитые страны с ярко выраженной социальной экономикой (например, скандинавские страны) с характерным для них высоким (порой, чрезмерным) уровнем социальных обязательств со стороны государства, либо развивающиеся страны с переходной к рыночной экономикой (например, в 90-ых годах страны бывшего так называемого «социалистического лагеря» и многие сегодняшние развивающиеся страны) с характерным для них чрезмерными (в силу своей коррумпированности и неэффективности) государственными расходами при относительно невысоких социальных обязательствах государства. Такая политика целесообразна в случаях, когда экономика страны достигла определенного уровня развития (по ВВП на душу населения и другим качественным показателям) и сформировался полноценный средний класс, составляющий основную массу населения, то есть когда в стране накоплен

достаточный запас экономической, финансовой и социальной прочности. Это связано с тем, что высокий уровень налогового бремени, неэквивалентный объему и качеству предоставляемых государством общественных благ, не стимулирует деловую, инвестиционную и трудовую активность, что может привести к падению темпов экономического роста и к депрессивному состоянию экономики в целом.

Политика оптимизации налогового бремени представляет собой тип налоговой политики, который опирается на стратегию научно – обоснованного приведения в эквивалентное соответствие уровня и структуры налогового бремени в экономике с объемом и структурой публичных расходов и предоставляемых государством общественных благ, а также поддержания налогового бремени в таком оптимальном состоянии. Оптимальные параметры налогового бремени, так же как и пределы налоговых изъятий (нижний и верхний), в рамках которых определяется налоговый оптимум, индивидуальны для каждой страны на разных этапах ее развития. Оптимизация налогового бремени не противоречит и применима как в рамках политики низких налогов, так и политики высоких налогов. Все зависит от типа (модели) экономики страны. Налоговое бремя может быть и оптимально высоким, и оптимально низким; главное, чтобы оно было адекватно объему и качеству представленных общественных благ.

Политика оптимизации налогового бремени осуществляется в двух основных направлениях: оптимизация его общего уровня и оптимизация его структуры. В рамках этих направлений осуществляется расчет верхнего и нижнего пределов налоговых изъятий добавленной стоимости, а в их границах определяется оптимальный уровень налогового бремени в экономике. Сравнение последнего с фактически сложившимся уровнем налогового бремени (в целом, по отраслям, по юридическим и физическим лицам) позволяет определить направления политики приведения фактического налогового бремени к оптимальному: оптимизация ставок основных налогов в сторону повышения или понижения; введение новых или отмена действующих налоговых платежей; изменение расчета налоговых баз; расширение или сужение объектов налогообложения; отмена или введение налоговых льгот и специальных режимов налогообложения; определение степени прогрессии налогообложения; изменение структуры соотношения прямых и косвенных налогов, налогов с физических и юридических лиц и других структурных пропорций системы налогов. Оптимизация налогового бремени должна осуществляться поэтапно, в течение ряда лет (в зависимости от степени несоответствия фактического бремени оптимальному), учитывая что единовременное изменение уровня налогового бремени, более чем на 2 % к

ВВП в год, может привести к нежелательным структурным диспропорциям в экономике (последняя должна постепенно приспособливаться к новым условиям). Последующей задачей налоговой политики является поддержание оптимальных параметров налогового бремени, которые следует уточнять через каждые 5 лет. Расчеты показывают, что в настоящее время оптимальным для российской экономики является налоговое бремя в размере 18-19 % к ВВП, при фактическом уровне 36-37 % к ВВП (с учетом таможенных пошлин, которые по своей сути остаются косвенными налогами, несмотря на выведение их из перечня налогов в первой части Налогового кодекса РФ). Минимальный предел налоговых изъятий, ниже которого нельзя опускаться, – 16 % к ВВП, а максимальный их предел, за которым скрывается избыточное налоговое бремя, – 21 % к ВВП.

В составе политики управления налоговым бременем в качестве относительно самостоятельного ее направления следует выделить политику распределения налогового бремени. В этой связи можно отметить 3 основных ее разновидности: политику, ориентированную на прямое налогообложение, преимущественно физических лиц (например, США, Канада, Австралия и т.д.); политику, ориентированную на косвенное налогообложение бизнеса (на налоги на производство и импорт), которое предполагает переложение этих налогов через цены на конечных потребителей (например, Россия, Германия, Франция, Австрия и др.); смешанная политика, при которой налоговое бремя примерно поровну распределяется между прямым и косвенным налогообложением (например, Италия, Аргентина и др.). Первый тип налоговой политики более выгоден для бизнеса и населения в силу присущих ему относительно невысокого налогового бремени и открытости налогообложения. Второй тип политики более выгоден государству, так как основан на скрытых формах налогообложения, на минимизации инфляционных потерь налоговых поступлений и других налоговых рисков в силу большей стабильности, контролируемости и масштабности налоговых баз косвенного налогообложения. Выбор налоговой политики зависит от типа экономики, социально-экономической стратегии, объема и структуры доходов, национальных традиций и других факторов. Однако вряд ли можно считать нормальным тот факт, что доля косвенных налогов на производство и импорт в общей сумме собираемых в России налоговых платежей составляет в последние годы 65-70 %, что значительно выше аналогичного показателя стран, придерживающихся политики, ориентированной на косвенное налогообложение. Отсюда очевиден вывод о необходимости перехода России налоговую политику смешанного типа.

Политика управления налоговым бременем направлена на обеспечение полноценного выполнения налогами не только функции совокупного эквивалента ценности совокупных общественных благ, но и фискальной, регулирующей и контрольной функций налогов. Однако на практике в качестве относительно самостоятельных видов налоговой политики выделяют еще и фискальную, регулирующую, контрольную налоговую политику.

Фискальный тип налоговой политики характеризуется приоритетностью цели максимально возможного увеличения налоговых доходов, нередко без учета стратегических целей и интересов экономики и налогоплательщиков. Разновидностью такой политики может быть политика чрезмерно высоких налогов, завышенных по сравнению с объемом и качеством предоставляемых общественных благ, с присущими ей признаками излишней фискальности: избыточным налоговым бременем, высокими налоговыми ставками, минимумом налоговых льгот, жесткими налоговыми санкциями, массовыми уклонениями от налогов, значительными расхождениями от показателей, рассчитанных на основе регистров бухгалтерского и налогового учета, не в пользу налогоплательщиков и т.д. Государство, делающее ставку на фискальный тип налоговой политики, нередко терпит «фиаско» в долгосрочном плане: снижается деловая активность, растет «теневой» сектор экономики, падает собираемость налогов. Примером может служить налоговая политика России 90-х годов.

В регулирующей налоговой политике акцент делается на усиление регулирующей роли налогов, зачастую в ущерб должной реализации их фискального потенциала. Такой политике присуще чрезмерное увлечение налоговыми льготами, льготными территориями и налоговыми режимами, установление ставок на уровне, не обеспечивающем покрытие необходимых бюджетных и внебюджетных расходов, и т.д. Ее разновидностью может быть политика чрезмерно низких налогов, также не позволяющая в полной мере обеспечивать выполнение государством своих функций по предоставлению необходимого объема общественных благ.

Контрольная налоговая политика направлена на обеспечение соблюдения налогоплательщиками налогового законодательства, эффективное функционирование системы налогового контроля и взаимодействие между собой органов, осуществляющих налоговый контроль. Конечной целью контрольной политики является создание предупредительно-наказательных условий выполнения налогами фискальной и регулирующей функций. В составе контрольной налоговой политики можно выделить жесткую, умеренную и либеральную политику. Жесткость контрольной налоговой политики определяется размерами

штрафных налоговых санкций, количеством и частотой налоговых проверок, порядком применения налоговых штрафных санкций (методом сложения или методом зачета меньшей санкции большей), количеством контролируемых органов и т.д. При этом доказано, что эффективность налогового контроля напрямую не зависит от жесткости контрольных мер. При выборе и проведении контрольной налоговой политики следует также учитывать, во-первых, что эффективность контроля определяется не столько величиной начисленных штрафных санкций, сколько достижением устойчивой тенденции уменьшения количества налоговых правонарушений; во-вторых, необходимость повышения уровня налоговой культуры налогоплательщиков, налоговых органов и органов публичной власти, разрабатывающих стратегию налоговой политики в целом.

Политика в области неналоговых доходов должна строиться на концепции перехода от административного к менеджерскому управлению государственным (муниципальным) имуществом и собственностью, долговыми и другими доходными источниками, то есть нацелена на принятие эффективных управленческих решений, учитывающих законы рынка, критерии экономической эффективности и другие методы финансового менеджмента. Основная цель политики неналоговых доходов от государственного имущества и собственности – поиск резервов их роста. Чем больше таких доходов, особенно долговременного характера (арендные платежи, дивиденды, доходы от делового участия и др.), тем больше возможностей для снижения налогового бремени. При формировании политики долговых доходов применимы цели и критерии управления заемным капиталом субъектами частного сектора экономики с учетом специфики её государственного сектора.

Целью частнохозяйственной доходной политики является обеспечение стабильного роста выручки (доходов от реализации продукции, внереализационных доходов) и прибыли. В её составе можно выделить ценовую и отчасти дивидендную политику, политику управления прибылью и затратами (чем меньше затраты, тем выше прибыль) и политику оптимизации (минимизации) налоговых платежей, политику, ориентированную на рост продаж и политику инвестиционного дохода, политику оплаты труда и некоторые другие разновидности частнохозяйственной финансовой политики, ориентированные на доходное обеспечение деятельности организаций.

Расходная финансовая политика предполагает разработку концепции, стратегии и тактики использования публичных и частнохозяйственных финансовых ресурсов и доходов.

Государственная (муниципальная) расходная политика связана с процессом непосредственного производства и распределения

общественных благ в соответствии с расходными полномочиями органами публичной власти, установленными Бюджетным кодексом РФ и другими законодательными актами. В её составе выделяется бюджетная и внебюджетная расходная политика, текущая и инвестиционная политика, политика в области финансовых резервов и другие виды. Важнейшими приоритетами государственной (муниципальной) финансовой политики в области расходов современной России являются, во-первых, переход на формирование и исполнение бюджетов по принципу от расходов (а не от доходов, как это имеет место сейчас); во-вторых, переход на финансирование государственных (муниципальных) расходов по мере получения результатов на программно-целевой и нормативной основе, то есть на результативное бюджетирование. Это позволит увязать доходную и расходную политику, повысить эффективность расходов и обеспечить соответствие последних объёму и качеству реально предоставленных общественных благ.

Частнохозяйственная расходная политика выступает стратегическим элементом корпоративного финансового менеджмента. Её целью является определение эффективных направлений, форм и методов использования финансовых ресурсов (финансирования расходов), обеспечивающих максимальный рост доходов хозяйствующего субъекта, его собственников (акционеров, участников), инвесторов и работников. Расходная политика организаций включает в себя текущую и инвестиционную политику, политику управления затратами и дивидендных выплат, политику финансовых вложений и ряд других сегментов и разновидностей частнохозяйственной финансовой политики.

Государственная и частнохозяйственная контрольная финансовая политика направлены на реализацию контрольной функции финансов, на обеспечение условий реализации доходной и расходной политики.

По характеру целей финансовая политика делится на финансовую стратегию и финансовую тактику.

Финансовая стратегия включает в себя крупномасштабные, долгосрочные цели и задачи финансовой политики, которым подчинены все структурные элементы последней и которые оказывают существенное влияние на развитие страны или хозяйствующего субъекта. Финансовая стратегия структурирована также, как и финансовая политика. Например, государственная финансовая стратегия включает в себя стратегию в области государственных доходов и расходов, стратегию организации финансов органов местного самоуправления, бюджетную и налоговую стратегию, стратегию управления государственным долгом и пенсионной реформы и т.д. Частнохозяйственная финансовая стратегия может выступать в форме стратегии роста, стратегии допроцедурного

восстановления платежеспособности, стратегии управления прибылью и рентабельностью, стратегии управления капиталом, стратегии управления финансовыми потоками холдинга и т.д.

Финансовая тактика (государственная и частнохозяйственная) конкретизирует финансовую стратегию и определяет конкретные пути и меры по реализации финансовой политики на определенном этапе развития страны и хозяйствующего субъекта. Финансовая тактика как правило рассчитана на кратковременный период (не более одного года). Состав мер финансовой тактики разнообразен и зависит от типа и разновидности финансовой стратегии государства или хозяйствующего субъекта. Например, разработка и принятие бюджета по доходам и расходам или внесение изменений в налоговое законодательство на очередной финансовый год в порядке реализации государственной бюджетной и налоговой политики; определение пропорций распределения прибыли на дивиденды и реинвестирование в порядке реализации стратегии управления прибылью и инвестиционной стратегии предприятия.

Важным является обеспечение преемственности и научной обоснованности финансовой тактики и финансовой стратегии. Синхронизированные и научно-обоснованные финансовая стратегия и тактика составляют конкретное содержание финансовой концепции.

5.8. Основы финансового менеджмента

Функционирование субъектов экономики (организаций, домашних хозяйств, государства) в рыночной среде вызвало к жизни особую философию управления финансами – финансовый менеджмент. Она предусматривает принятие эффективных управленческих решений в области формирования и использования финансовых ресурсов и доходов с учетом рыночных законов и закономерностей, рыночного поведения субъектов экономики и использования рыночно ориентированных форм, методов и инструментов управления финансами. Финансовый менеджмент представляет собой гибкую систему управления денежными потоками в условиях неопределенности и риска. Он предполагает использование новых информационных технологий и системы управленческого учета, навыков и инициативы руководителей и работников в меняющейся рыночной среде.

Таким образом, финансовый менеджмент представляет собой гибкую систему управления денежными потоками субъектом экономики на основе принятия эффективных управленческих решений по формированию и использованию финансовых ресурсов, по активам и пассивам, доходам и

расходам в условиях рыночной среды неопределенности и рисков с целью финансового обеспечения выполнения субъектом своих функций и задач. Финансовый менеджмент – это наука, искусство и практика управления финансами с учетом изменения внутренней и внешней среды в рамках принятой финансовой стратегии и тактики.

Традиционно с понятием финансового менеджмента связывают управление финансами коммерческих организаций (преимущественно корпораций). Поскольку менеджерские подходы к управлению финансами коммерческих организаций в значительной степени связаны с управлением акционерным капиталом и финансовой деятельностью акционерного общества (корпорации), постольку такой менеджмент можно назвать корпоративным финансовым менеджментом, что ни в коей мере не ограничивает сферу распространения его элементов на неакционированные организации.

Однако в рыночной среде работают не только коммерческие организации, но также домашние хозяйства и органы публичной власти и управления, которым в этой среде также необходимо управлять своими денежными потоками. Что касается домашних хозяйств, то здесь можно говорить о финансовом менеджменте индивидуальных предпринимателей (этот менеджмент близок к менеджменту неакционированных организаций) и лишь об отдельных менеджерских приемах в управлении доходами и расходами рыночного происхождения домашних хозяйств – непредпринимателей (например, доходами от ценных бумаг, сбережениями и вложениями в ценные бумаги, расходами в недвижимость для последующей продажи и др.). Функционирование в рыночной среде современного государства как макроэкономического хозяйствующего субъекта, производящего общественные блага, ценой которых выступают налоги (совокупный налог) и ведущего свое финансовое хозяйство через бюджет (своеобразный «расчетный счет») по доходам и расходам, дает основание говорить о государственном финансовом менеджменте или о необходимости его организации в стране, если таковой отсутствует. Создание менеджерской системы управления публичными финансами направлено на опровержение известного тезиса о том, что государство является неэффективным собственником и инвестором. Эффективное управление государственными доходами и расходами рыночно-ориентированными формами и методами – важнейшая проблема не только России, но и многих других стран с рыночной экономикой.

Таким образом, система финансового менеджмента включает в себя следующие институциональные элементы:

- 1) корпоративный финансовый менеджмент (менеджмент коммерческих организаций);

- 2) финансовый менеджмент индивидуальных предпринимателей;
- 3) государственный муниципальный финансовый менеджмент.

Несмотря на различие целей коммерческих организаций, индивидуальных предпринимателей и государства как макроэкономического хозяйствующего субъекта, существуют общие основы организации финансового менеджмента.

Формами и методами финансового менеджмента являются: методы диагностики состояния финансов; формы и методы финансового планирования и бюджетирования; методы определения степени риска; формы и методы образования и использования финансовых ресурсов, методы определения доходности активов и инвестиций; способы оценки ценовых параметров; методические приемы принятия финансовых решений долгосрочного и тактического характера; другие формы и методы.

Финансовый менеджмент как искусство управления финансами требует высокой квалификации и интуиции менеджеров, своевременной корректировки стратегии и тактики субъекта, непрерывного поиска новых методических приемов обоснования управленческих решений. Особенности финансового менеджмента как управленческой деятельности, осуществляемой в условиях рыночной среды являются: гибкость и учет конъюнктуры рынка; ориентация управления на рынок или использование рыночно ориентированных форм, методов и инструментов; учет при принятии финансовых решений фактора риска; бюджетирование денежных потоков.

Финансовый менеджмент включает в себя следующие виды управленческой деятельности или функциональные элементы:

- финансовый анализ и принятие на его основе управленческих решений;
- прогнозирование и планирование поступлений финансовых ресурсов и доходов и направлений их использования;
- управление налоговым бременем;
- анализ и оценка эффективности инвестиционных проектов;
- управление долговыми обязательствами;
- дивидендная политика и политика управления доходами от долевого участия;
- оценка и управление рисками;
- контроль выполнения управленческих финансовых решений.

Исходя из цели управляющего субъекта менеджерами (руководителями) предпринимаются действия к ее достижению. При наличии альтернативы принимаются наиболее эффективные, с точки зрения достижения цели, управленческие решения. Финансовый менеджмент как система управления

финансами в рыночной экономике при разработке и реализации финансовой стратегии, тактики и принятии соответствующих решений оперирует такими критериальными параметрами, как финансовые ресурсы, доходы и расходы, финансовые риски, результаты и эффективность.

Финансовый менеджмент имеет свою организационную структуру, которая схематично представлена на рис. 5.8. Она включает в себя законодательно-нормативное обеспечение, организационные принципы, управляющую систему (субъект управления), процесс управления (принятия решений), объект управления, внутреннюю и внешнюю среду, информационное обеспечение.

Финансовый менеджмент строится на определенных принципах. К таким принципам организации финансового менеджмента относятся:¹

- взаимосвязь финансового менеджмента с общей системой управления;

- комплексность принимаемых финансовых решений;
- динамизм финансового менеджмента;
- вариантный характер принимаемых решений;
- ориентация на стратегические цели развития;
- учет рисков при принятии решений и управление ими.

Без тесной взаимосвязи финансового менеджмента с производственным менеджментом, управлением персоналом, маркетингом, логистикой, другими элементами общей системы управления вряд ли можно обеспечить эффективность принимаемых финансовых решений и управления финансами субъекта в целом. И наоборот, любые нефинансовые управленческие решения и действия влияют на формирование и использование доходов и привлеченных финансовых ресурсов субъекта, на характер движения его денежных потоков.

Принятие одного управленческого финансового решения, как правило, влияет на другие количественные и качественные параметры финансовых потоков. Поэтому важным принципом организации финансового менеджмента является комплексность принимаемых финансовых решений. Только в этом случае будет обеспечена эффективность функционирования управляемой системы в целом.

Динамизм финансового менеджмента обусловлен изменением внешней и внутренней среды, с учетом которой принимаются финансовые решения. Субъекты финансового менеджмента вынуждены искать и использовать новые технологии управления (планирования, регулирования, контроля) входящими и исходящими денежными потоками, новые формы, методы и инструменты формирования и использования финансовых ресурсов (доходов).

¹ Леонтьев В.Е., Бочаров В.В. Финансовый менеджмент: Учебное пособие. – СПб., 2004. – С. 81-82.

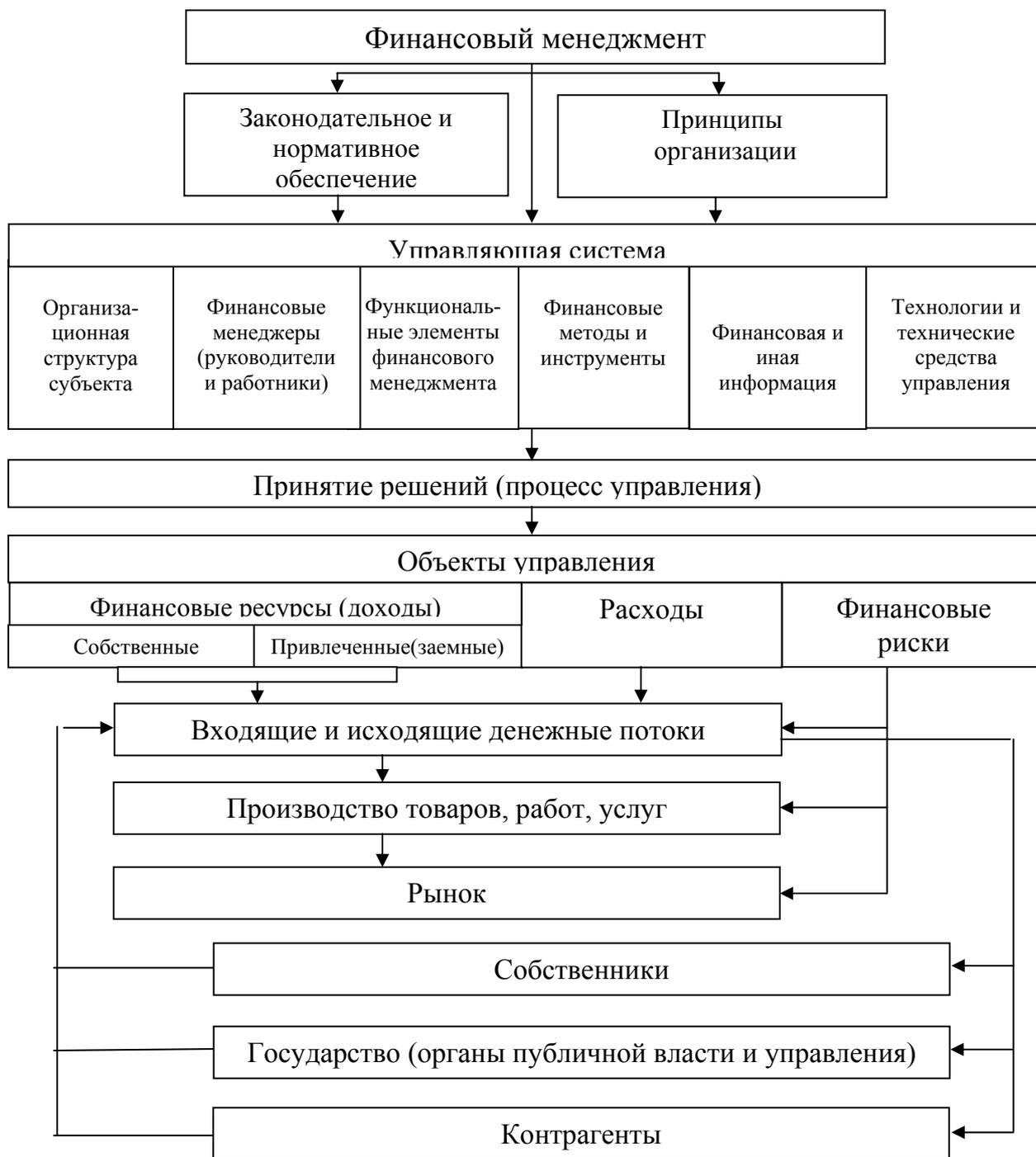


Рис. 5.8. Схема организационной структуры финансового менеджмента

Вариантность принимаемых финансовых решений предполагает выбор одного, наиболее эффективного, управленческого решения из нескольких альтернативных решений. Выбор осуществляется на основе критериев, которые могут быть общепринятыми в рамках функционирования институционального субъекта финансового менеджмента (коммерческой

организации, индивидуального предпринимателя, органа публичной власти), а также индивидуальными для каждого субъекта в отдельности. В качестве критериев выбора эффективных финансовых решений используется система показателей, характеризующая достижение стратегических целей и решение тактических задач, улучшение финансового состояния, оптимизацию структуры финансовых ресурсов, капитала и расходов субъекта, снижение степени рисков и т.д.

Ориентация финансовых решений на стратегические цели субъекта управления предполагает разработку стратегии финансового менеджмента и перспективных финансовых планов, отражающих основные перспективные параметры развития финансов, формирование и использование финансовых ресурсов, а также принятие таких финансовых решений, которые позволяют наиболее эффективно достигать стратегических целей.

В рыночной экономике принятие управленческих решений осуществляется с учетом фактора риска и неопределенности. Поэтому в рамках финансового менеджмента выделяют в качестве относительно самостоятельного его объекта финансовые риски, а процесс управления им – в риск-менеджмент. Последний представляет собой систему управления, направленную на исключение или минимизацию субъектом возникающих у него рисков – возможных потерь доходов в связи с рыночной неопределенностью и изменением условий внешней среды. Эффективной считается такая организация финансового менеджмента, которая позволяет оптимально сформировать и использовать финансовый потенциал субъекта при минимальных рисках.

В соответствии с функциями финансов как экономической категории, финансовый менеджмент выполняет соответствующие функции:

- 1) функцию управления формированием финансовых ресурсов (доходов) или входящими денежными потоками;
- 2) функцию управления использованием финансовых ресурсов (доходов) или исходящими денежными потоками.

При выполнении первой функции решаются задачи и принимаются решения в области полноценного обеспечения производственного процесса денежными средствами при сбалансированной структуре финансовых ресурсов (оптимальном соотношении собственных и заемных средств). В результате выполнения второй функции финансового менеджмента решаются вопросы и принимаются решения в области оптимизации, эффективности и результативности текущих и капитальных расходов, вложений на финансовом рынке и другие задачи для достижения цели субъекта управления и увеличения его доходов.

Финансовый менеджмент как система управления финансами (денежными потоками) в рыночной среде основан на технологии (процессе) принятия эффективных финансовых решений. Последние составляют центральное звено финансового менеджмента, от эффективности которого зависит результативность всей системы управления финансами. Поэтому финансовый менеджмент можно рассматривать как процесс принятия управленческих финансовых решений (см. рис.5.9).

Особое место в структуре финансового менеджмента занимает налоговый менеджмент, который представляет собой систему управления органами публичной власти, организациями и индивидуальными предпринимателями налоговыми потоками путем принятия эффективных решений по оптимизации налогового бремени, налоговых доходов и налоговых расходов. Налоговые доходы государства одновременно выступают налоговыми расходами хозяйствующего субъекта (налогоплательщика), а часть налоговых расходов государства (налоговые льготы, задолженность по налогам) – налоговыми доходами налогоплательщика. Несмотря на названные различия, важнейшими общими задачами государственного и корпоративного налогового менеджмента являются оптимизация налогового бремени на базе роста производства, продаж и доходов и максимизация налоговой прибыли (разницы между налоговыми доходами и налоговыми расходами) в условиях неопределенности и налоговых рисков.¹

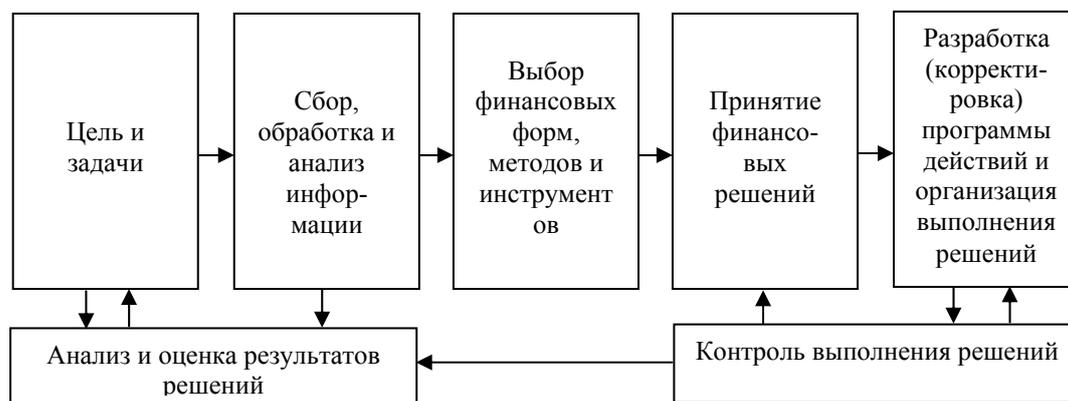


Рис. 5.9. Финансовый менеджмент как процесс принятия управленческих финансовых решений

Принятие управленческих решений тесно связано с финансовым механизмом – совокупностью форм, методов и инструментов управления

¹ Подробно см.: Барулин С.В., Ермакова Е.А., Степаненко В.В. Налоговый менеджмент. – М.: Омега-Л, 2008.

процессами формирования и использования финансовых ресурсов (доходов). Через финансовый механизм осуществляется также реализация принятых управленческих решений.

Непосредственное осуществление управленческой деятельности на местах в рамках финансового менеджмента возложено на финансовые органы и службы управляющего субъекта. В этой связи они выполняют следующие задачи: учет, анализ и оценка фактов хозяйственной жизни и финансовых операций, их ориентация на будущее; анализ, оценка и прогнозирование тенденций развития субъекта и объекта, возможных изменений внешней среды и структуры финансовых ресурсов; анализ и оценка стратегических целей и перспектив укрепления финансов субъекта; принятие оперативных, тактических и экстренных финансовых решений; определение степени рисков, их обоснование и признание (непризнание); выполнение норм финансового права; контроль выполнения принятых финансовых решений; другие задачи.

Финансовый менеджмент как наука управления частнохозяйственными и публичными финансами основан на научных концепциях (методах, принципах), принятии и реализации решений по управлению входящими и исходящими денежными потоками. Такие концепции финансового менеджмента, разработанные известными зарубежными экономистами (Ф.Модильяни, М.Миллером, Г.Марковицем, У.Шарпом, Д.Литнером и др.), называют базовыми. Они применимы не только для корпоративного, но и для государственного финансового менеджмента. Основными базовыми концепциями финансового менеджмента являются:¹

- временной стоимости денег и дисконтированного денежного потока;
- структуры капитала и финансовых ресурсов;
- влияния дивидендной политики на курс акций;
- портфеля и доходности финансовых инструментов;
- агентских отношений.

Концепция дисконтированного денежного потока основана на теории временной стоимости денежных средств. Деньги сегодня имеют большую ценность, чем та же денежная сумма в будущем, так как она может быть инвестирована и принести доход уже сегодня. Этапами управления денежными потоками на основе концепций временной ценности денег и дисконтирования являются: расчет прогнозируемых денежных потоков по их будущей ценности (БП); оценка степени риска и его учет при анализе денежных потоков; определение настоящей (приведенной) ценности денежных потоков (НП). Формулы расчета БП и НП имеют следующий вид:

¹ См.: Леонтьев В.Е., Бочаров В.В. Финансовый менеджмент. – СПб., 2004 – С.73-78.

$$БП=НП*(1+к)^n; НП = \frac{БП}{(1+к)^n},$$

где k – коэффициент дисконтирования, ставка процента или норма доходности (дисконтная ставка), $k < 1$;

n – число лет, за которое осуществляется расчет дохода, или расчетный период.

Названная концепция применяется, в частности, при определении будущего и настоящего объема денежных потоков по реальным инвестиционным проектам, планируемым к реализации.

Концепция структуры капитала (финансовых ресурсов) дает возможность оптимизировать соотношение собственных и заемных средств. Структура капитала (финансовых ресурсов) не влияет на стоимость предприятия (иного субъекта), последняя зависит исключительно от принятых субъектом решений по инвестиционным проектам. Именно эти решения определяют будущие денежные потоки и риски. Если деятельность субъекта более выгодно финансировать за счет заемного капитала (заемных, вместо собственных, средств), то держатели акций такого субъекта могут продать их часть и купить акции субъекта – эмитента, не пользующегося заемным капиталом. Дефицит средств первого субъекта восполняется за счёт заемного капитала (финансовых ресурсов), но существует определенный предел заимствований.

Оптимальная структура капитала (финансовых ресурсов) – это такое соотношение долей собственных и заемных средств, при котором обеспечивается наиболее эффективное достижение целей и решение задач субъекта управления. Критериями оптимизации могут быть доходность и рыночная стоимость собственного капитала, минимизация финансовых рисков и другие. Рассматриваемая концепция в большей степени применима на уровне предприятий в рамках корпоративного финансового менеджмента. Однако и государство должно оптимизировать структуру своих финансовых ресурсов – соотношение собственных и заемных средств, налоговых и неналоговых доходов, внутреннюю структуру налоговых доходов, используя элементы концепции структуры капитала с учетом особенностей государственного финансового менеджмента.

Управление структурой капитала (финансовых ресурсов) предполагает решение двух основных задач: 1) установление оптимальных пропорций соотношения собственных и заемных средств; 2) принятие решений о привлечении (не привлечении) дополнительных заемных ресурсов. Оптимальные пропорции структуры капитала финансовых ресурсов определяются и устанавливаются с учетом особенностей деятельности каждого субъекта финансового менеджмента.

Концепция влияния дивидендных выплат на курс акций строится на допущении о том, что политика выплат дивидендов не влияет на инвестиционный бюджет субъекта. Политика дивидендных выплат и структуры капитала не влияет на стоимость предприятия (курс его акций). Денежная сумма, направленная сегодня на выплату дивидендов, уменьшает сумму нераспределенной прибыли, предназначенной на инвестиции в развитие компании, но уменьшение этого источника финансирования инвестиций может быть компенсировано за счет финансовых ресурсов, например, дополнительного выпуска акций или привлечения заемных средств. Акционеров не будет интересовать выбор между получением дивидендов сегодня или их получением в будущем, поскольку приведенная стоимость составит ту же денежную сумму.

Поскольку государство нередко выступает активным участником финансового, в том числе инвестиционного, рынка (в форме долевого участия, создания совместных с частным бизнесом корпораций и т.д.), постольку концепция влияния дивидендных выплат на курс акций может быть использована (по крайней мере, частично) в качестве инструментария государственного финансового менеджмента.

Концепция портфеля и доходности финансовых активов (инструментов) основана на следующих положениях: структура фондового портфеля влияет на степень риска ценных бумаг субъекта; требуемая со стороны инвесторов доходность акций зависит от степени этого риска; для минимизации рисков инвесторам целесообразно объединить рискованные финансовые активы в портфель; уровень риска по каждому виду финансовых активов следует определять во взаимосвязи (по степени влияния) с общим уровнем риска диверсифицированного портфеля.

Согласно этой концепции требуемая доходность для любого финансового актива (инструмента) зависит от ряда факторов: во-первых, от безрисковой доходности по государственным ценным бумагам (или другим надежным финансовым инструментам); во-вторых, от средней доходности на рынке ценных бумаг в целом; в-третьих, от динамики (индекса изменения) доходности конкретного финансового актива по отношению к средней доходности на фондовом рынке. С учетом этих факторов строится формула расчета ожидаемой доходности акций (ОД):

$$ОД_i = ОД_б + (ОД_n - ОД_б) * K_i,$$

где $ОД_i$ – ожидаемая доходность i -ой акции субъекта, в процентах; $ОД_б$ – безрисковая доходность (чаще всего по государственным краткосрочным ценным бумагам), в процентах; $ОД_n$ – ожидаемая доходность портфеля, состоящего из всех акций субъекта (портфельная доходность), в процентах; K_i – коэффициент i -ой акции ($K_i < 1$ – низкий уровень риска, $K_i > 1$ – высокий уровень риска акций).

Коэффициент K_i определяется и публикуется только по акциям, котируемым на фондовой бирже. На основе K_i определяется аналогичный коэффициент фондового портфеля – K_n , как средневзвешенная величина коэффициентов финансовых инструментов, входящих в портфель:

$$K_n = \sum_{i=1}^m K_i * g_i,$$

где g_i - доля i -го финансового инструмента в портфеле субъекта; m – количество финансовых инструментов в портфеле субъекта.

Концепция портфеля и его доходности имеет важное значение для определения цены капитала компании и требуемой нормы доходности для отдельных финансовых активов, входящих в портфель.

Концепция ценообразования опционов строится на том положении, что в сделке купли-продажи опциона (права приобрести или продать финансовые активы по заранее согласованной цене в течение определенного договором срока) покупатель приобретает не саму акцию, а только право (но не обязанность) на ее приобретение. Держатель опциона может в любое время отказаться от его исполнения. Целью такого контракта является защита доходов по операциям с ценными бумагами от финансовых рисков. Торговля опционами осуществляется лотами (определенным на бирже количеством ценных бумаг). Владелец или покупатель опционного контракта выплачивает продавцу комиссионное вознаграждение (премию). Продавец контракта обязуется продать соответствующее количество ценных бумаг, а покупатель (или владелец опциона) получает право купить (продать) соответствующее количество акций. Обращающиеся на фондовой бирже опционы называются котируемыми опционами. Предметом контракта котируемых опционов и переговоров при продаже опционов во внебиржевом обороте является их цена и срок окончания договора. Основные опционные операции осуществляются на бирже. Таким образом, целью опциона является получение прибыли на разнице в курсах и хеджирование (страхование) акций от финансовых рисков. Продавец опциона ожидает понижения, а покупатель – повышения курса акций.

Концепция эффективного рынка строится на наличии и использовании полной и достоверной экономической и иной информации, что позволяет субъектам финансового менеджмента получить дополнительный доход. Получение такой информации требует значительных денежных затрат. В этой связи с учетом степени полноты и достоверности информации выделяют слабую, сильную и умеренную разновидности эффективного рынка. В условиях первой формы эффективности рынка информация ограничена лишь динамикой цен за предыдущие периоды. Во втором случае общедоступная информация

дополняется конфиденциальной информацией (ее получение сопряжено с высокими издержками и риском). Умеренность в доступности и полноте информации означает промежуточный вариант между ее общедоступностью и эксклюзивностью (конфиденциальностью).

Рассматриваемая концепция непосредственно связана с теорией компромисса между риском и доходностью, обосновывающей прямо пропорциональную зависимость доходности от рисков. Чем выше требуемая доходность, тем больше риск, связанный с потерей этой доходности, и наоборот. В свою очередь, чем полнее и достоверней информация о предстоящей сделке, проекте, операции и т.д., которой располагает участник (инвестор), тем меньше он рискует, по сравнению с другими участниками, при общей высокой доходности финансовой операции, сделки, проекта. Однако, за конфиденциальную информацию нужно платить, поэтому информационные издержки следует учитывать при принятии решений.

Концепция агентских отношений основана на необходимости достижения компромисса между собственниками и наемными менеджерами. Противоречия между интересами собственников и управленцев могут возникать в силу разделения функций владения активами и функции управления ими наемными менеджерами. Для разрешения этих противоречий собственники вынуждены нести агентские и иные издержки (оплата услуг независимых аудиторов, повышенная оплата труда менеджеров и др.). Эти издержки необходимо учитывать при принятии финансовых решений. Особенно остро эта проблема стоит при управлении государственной собственностью (активами), поэтому концепция агентских отношений чрезвычайно актуальна и в рамках организации государственного финансового менеджмента.

Рассмотренные и другие концепции финансового менеджмента отражают реалии развитого рынка. Поэтому универсальные финансовые методы и инструменты финансового менеджмента, принятые в зарубежной практике рыночно развитых стран, нуждаются в адаптации к российским экономическим и финансовым условиям.

5.9. Корпоративный финансовый менеджмент

Целью корпоративного финансового менеджмента является рост благосостояния собственников (участников) коммерческой организации. Эта цель находит свое финансовое воплощение в повышении и поддержании на высоком уровне рыночной стоимости предприятия (стоимости собственного капитала или цены акций компании).

Цель финансового менеджмента в текущем плане может входить в противоречие со стратегической целью коммерческой организации – обеспечение долговременной финансовой устойчивости компании путем проведения активной политики развития, направленной на рост выручки (доходов) и прибыли в будущем. Собственники же заинтересованы в проведении политики высоких дивидендов, что может привести к потерям прибыли в будущем, а значит, и к снижению рыночной стоимости компании (рыночной стоимости капитала, доходности одной акции компании). Кроме того, в погоне за прибылью менеджеры организации могут принять решение с повышенным уровнем рисков, что также может повлечь за собой снижение рыночной стоимости компании. Аналогичный результат ждет предприятия, которые проводят долговременную политику низких дивидендов. Поэтому опытные менеджеры находят компромисс между интересами собственников (целью финансового менеджмента) и целью коммерческой организации – стабильная прибыль и долговременная финансовая устойчивость, с акцентом на интересы собственников. Это может быть достигнуто путем выпуска новых акций и привлечения заемных источников для финансирования развития компании при проведении политики дивидендных выплат, устраивающей акционеров (собственников, участников, инвесторов).

С учетом цели корпоративного финансового менеджмента можно выделить следующие основные его задачи:

- обеспечение деятельности компании необходимым объемом финансовых ресурсов (собственных и заемных);
- эффективное использование финансовых ресурсов по всем направлениям хозяйственно-финансовой деятельности предприятия;
- обеспечение роста прибыли при допустимом уровне рисков;
- поддержание оптимального соотношения входящих и исходящих денежных потоков, при котором приток денежных средств превышает их отток и компания всегда имеет резерв средств на счетах;
- минимизация рисков при заданном объеме прибыли;
- обеспечение финансовой устойчивости и платежеспособности компании;
- оптимизация налоговых платежей;
- управление финансовыми потоками на основе бюджетирования;
- повышение результативности и эффективности внутрихозяйственного контроля.

Объектом корпоративного финансового менеджмента выступают частнохозяйственные финансовые ресурсы отдельного хозяйствующего субъекта, их входящие и исходящие денежные потоки в форме собственных и заемных (привлеченных) средств, а также финансовые

риски. Различают балансовый, потоковый и капитальный подходы к управлению финансами предприятий. В первом случае объектом финансового менеджмента выступают финансовые ресурсы в форме активов и пассивов, отражаемых в бухгалтерском балансе предприятия. Во втором случае в качестве объекта принимаются денежные потоки (приток и отток денежных средств) компании в виде собственных и заемных (привлеченных) средств, безналичных и наличных денежных потоков. В последнем случае любые финансовые ресурсы, задействованные предприятием в производстве, инвестиционной и иной коммерческой деятельности, считаются капиталом – собственным (акционерным) и заемным, а объектом управления выступает капитал (его объем и структура). Полноценная система корпоративного финансового менеджмента включает в себя все три подхода (объекта) управления в комплексе, дополняя друг друга. Относительно самостоятельным объектом корпоративного финансового менеджмента являются финансовые риски, управление которыми осуществляется в рамках риск-менеджмента, являющегося составной частью корпоративного финансового менеджмента.

Субъект финансового менеджмента в широком его понимании рассмотрен в предыдущем параграфе. В узком смысле субъектом корпоративного финансового менеджмента выступают менеджеры компании – специально подготовленная группа людей, которая обеспечивает целенаправленное функционирование объекта финансового менеджмента, достижение цели и компромисса интересов собственников и компании.

Корпоративный финансовый менеджмент неотделим от финансовой политики, стратегии и тактики предприятия. Финансовая политика как элемент корпоративного финансового менеджмента включает в себя следующие направления управленческой деятельности:

- анализ и оценка финансового состояния;
- разработка учетной и налоговой политики;
- разработка амортизационной и кредитной политики;
- планирование финансовых показателей и бюджетирование;
- управление основным капиталом;
- управление оборотным капиталом и кредиторской задолженностью;
- управление заемными средствами;
- управление издержками, выручкой от реализации, другими доходами и прибылью;
- управление закупками;
- разработка ценовой политики;
- разработка дивидендной и инвестиционной политики;

- оценка и управление рыночной стоимостью предприятия и структурой капитала (финансовых ресурсов).

Финансовый менеджмент на предприятии как система управления не в состоянии функционировать без необходимого информационного обеспечения. Для принятия управленческих финансовых решений менеджеры используют данные следующих источников информации: 1) внутренние источники информации: данные бухгалтерского учета и отчетности, включая данные производственного, финансового, управленческого и налогового учета; показатели операционных и финансовых бюджетов и отчетов об их исполнении; данные статистической отчетности предприятия; нормы и нормативы, разработанные предприятием; 2) общедоступные внешние источники информации: законодательные и нормативные акты органов публичной власти, а также сведения, публикуемые органами государственной власти и управления, экономическими и финансовыми министерствами, службами и агентствами (отчеты, обзоры и т.п.); нормативные документы и сведения Банка России; данные, публикуемые с торгов на фондовых и валютных биржах; договоры (контракты), заключаемые с поставщиками, потребителями и на рынке ценных бумаг; иная доступная информация; 3) конфиденциальная (эксклюзивная) информация.

Названная информация используется не только для принятия финансовых решений, но и для осуществления внутрихозяйственного финансового планирования, регулирования и контроля на предприятии, составляющих функциональные элементы финансового менеджмента.

Деятельность менеджмента компании связана с принятием финансовых решений долгосрочного и краткосрочного характера по управлению активами и пассивами, денежными потоками, собственным и заемным капиталом. Названные объекты и финансовые решения находят отражение в бухгалтерском балансе предприятия, который характеризует финансовое и имущественное положение компании и является основной формой финансовой отчетности (ее дополняет отчет о прибылях и убытках и отчет о движении денежных средств). Поэтому, с одной стороны, на основе данных бухгалтерского баланса принимаются финансовые решения, а с другой стороны, результаты принятых решений влияют на структуру бухгалтерского баланса. Схематично эта взаимосвязь управленческих финансовых решений со структурой бухгалтерского баланса предприятия представлена на рис. 5.10. Предприятия могут составлять прогнозный баланс активов и пассивов, который дает представление о финансовом и имущественном положении предприятия в будущем.

Долгосрочные финансовые решения связаны с управлением: основными средствами и нематериальными активами, доходными вложениями в имущество по договору лизинга и долгосрочными финансовыми вложениями (инвестициями, займами, прочими), собственным капиталом (уставным, добавочным, резервным) и целевым финансированием, долгосрочными обязательствами в виде займов, кредитов и прочих обязательств.

Краткосрочные финансовые решения связаны с управлением оборотными активами (запасами, дебиторской задолженностью, краткосрочными финансовыми вложениями и денежными средствами на счетах и в кассе) и краткосрочными обязательствами (займами и кредитами, кредиторской задолженностью, резервами предстоящих расходов и другими обязательствами).

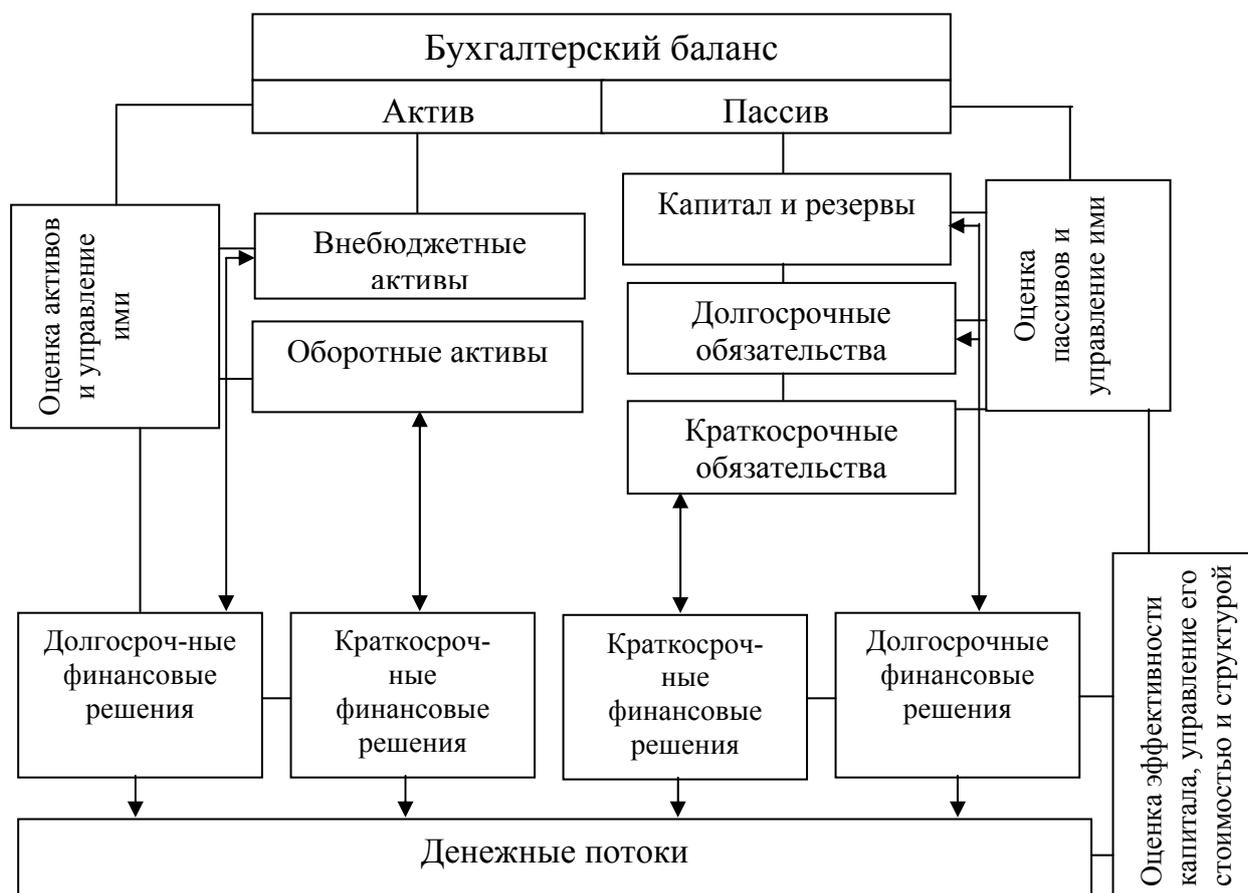


Рис.5.10. Схема взаимосвязи структуры бухгалтерского баланса с управленческими финансовыми решениями

Используя данные баланса (отчетного и прогнозного) и отчета (плана) о прибылях и убытках, можно определить эффективность инвестированного капитала (\mathcal{E}_k):

$$\mathcal{E}_k = \frac{P_c}{K_c + O_d} * 100\%,$$

где P_c – чистая (без налога) прибыль; K_c – собственный капитал; O_d – долгосрочные обязательства.

Как уже отмечалось, относительно самостоятельным объектом финансового менеджмента являются риски. Управление рисками имеет целью нейтрализация или уменьшение последствий рисков до уровня, не оказывающего существенного негативного воздействия на финансовое благополучие собственников (владельцев) предприятия, инвесторов и самого предприятия. По-другому, управление рисками – это деятельность менеджеров компании по минимизации рисков. При этом под рисками следует понимать угрозы потерь доходов и иных потерь, включая упущенную выгоду, в силу наступления возможных известных (предсказуемых) событий. Под упущенной выгодой следует понимать недополучение дохода по сравнению с вариантом, рассчитанным на более рациональное использование ресурсов. Однако финансовый менеджмент оперирует не только рисками, но и понятием неопределенности. Под последней понимаются непредсказуемые или трудно предсказуемые события (например, форс-мажорные обстоятельства), которые также приводят к потерям. То есть, с позиции управления неопределенность менее управляема, нежели риски.

Риски отличаются большим разнообразием. Финансовый менеджмент оперирует, прежде всего, предпринимательскими рисками. Это риски, возникающие при любых видах деятельности, связанных с производством и реализацией продукции, с деятельностью на финансовых рынках, с коммерцией, инвестиционной и иной деятельностью предприятия в условиях рыночной среды.

В составе предпринимательских рисков выделяют финансовые риски. В широком понимании финансовыми являются все виды предпринимательских рисков, которые несут в себе потери реальных или потенциальных доходов хозяйствующего субъекта, то есть финансовые потери. Последние могут проявляться в форме прямых потерь выручки и прибыли от реализации, денежного ущерба, связанного с необходимостью осуществления непредусмотренных расходов и платежей, уплаты штрафов и дополнительных налогов, потерь от снижения курсов собственных ценных бумаг и производных от них финансовых инструментов, невозврата долгов заемщиками и покупателями продукции и т.д., а также в форме косвенных потерь или упущенной выгоды.

Наиболее распространенным в числе предпринимательских финансовых рисков можно назвать коммерческий (рыночный) риск – риск, возникающий при продаже товаров и услуг на рынке. Его причинами

могут быть повышение закупочных цен товаров, снижение спроса на производимую предприятием продукцию, снижение цен реализации в результате усиления конкуренции и др. Здесь же можно отметить инвестиционный риск – риск недополучения инвестиционного дохода в связи с реализацией инвестиционных проектов, а также инфраструктурные риски, связанные с инфляцией, изменением налогового законодательства, недостатком информации и т.д.

В узком смысле под финансовым риском понимают лишь риск, возникающий в области отношений предприятия с внешними инвесторами и связанный с операциями на финансовом рынке (рынке ценных бумаг, кредитном и валютном рынках). Финансовый риск в данном случае определяется отношением заемных средств к собственным – чем выше этот коэффициент, тем выше риск зависимости предприятия от кредиторов (вероятность потери контроля над предприятием, потери кредитоспособности и платежеспособности и т.д.). Наиболее высокий финансовый риск – это риск банкротства, т.е. риск полной потери платежеспособности, за которой следует признание (в судебном порядке) предприятия финансово несостоятельным (за этим следует принудительная продажа активов, реорганизация или ликвидация предприятия).

Как правило, компания является не только заемщиком, но и кредитором, предоставляя другим предприятиям коммерческий, товарный или иной кредит. В этой связи у нее возникает кредитный риск – риск невозврата (неуплаты) ей долгов. На фондовом рынке предприятия выступают в качестве эмитентов и инвесторов и испытывают курсовой и (или) процентный риски. Курсовой риск возникает в связи с изменением (понижением или повышением) курсовой стоимости ценных бумаг по сравнению с ожидаемой, а процентный риск – в связи с возможным снижением (повышением) курсовой стоимости ценных бумаг по причине роста (снижения) нормы процента. Наконец, можно отметить валютный риск – риск изменения обменных курсов валют (подвержены предприятия, экспортирующие свою продукцию и импортирующие товары), а также риск ликвидности – риск потери ликвидности в связи со снижением цен реализации активов ниже цены их приобретения.

Риск измеряется как вероятность определенного уровня потерь. Каждое предприятие (его менеджмент) само устанавливает для себя приемлемую, допустимую степень риска. Например, в качестве допустимого может быть принят риск частичной или полной потери прибыли от реализации. Критический риск может повлечь за собой недополучение не только прибыли, но и выручки при нулевой рентабельности, когда доходы не будут покрывать всех текущих расходов.

Катастрофическая степень риска сопряжена с банкротством фирмы, с потерей всего или части имущества или инвестиций.

Для измерения финансовых рисков их необходимо, в первую очередь, идентифицировать, а затем определить степень воздействия каждого риска на финансы предприятия или инвестора. Последняя процедура включает в себя следующие действия:

- оценку вероятности (частоты) потерь;
- денежную оценку каждой потери.

При этом большую значимость имеет оценка (цена) потерь, нежели их частота. К примеру, риск с потенциалом катастрофического ущерба, при его малой вероятности наступления, являются более серьезной потерей по сравнению с другими, менее значимыми, но более частыми потерями.

Вероятность (частота) наступления риска измеряется на основе использования методов теории вероятности и математической статистики (метода распределения вероятностей, показателей ожидаемого значения, дисперсии, среднеквадратического отклонения, вариации). Оценка частоты риска и величины потерь можно осуществлять двумя способами:

- 1) используя фактические данные о доходности, выстроенные в виде временных рядов (на их основе определяются динамические средние значения доходности, дисперсии и среднеквадратических отклонений);
- 2) с помощью экспертных оценок (экспертами выступают менеджеры компании, потребители, другие специалисты).

Управление рисками включает в себя три этапа:

- 1) идентификация рисков путем определения опасностей, которые могут привести к неблагоприятному результату, ресурсов предприятия, которые могут пострадать от рисков, а также рисков факторов, воздействующих на ресурсы и доходы;
- 2) определение потенциального влияния идентифицированных рисков и отбор наиболее значимых рисков;
- 3) выбор методов минимизации каждого из отобранных рисков.

Методами минимизации рисков могут быть: перевод риска на страховую компанию; перевод функции, порождающей риск, на третью сторону; снижение вероятности поступления неблагоприятного события; снижение величины потерь, связанных с неблагоприятным событием; запрет на деятельность, которая порождает риск; диверсификация производства, финансовых активов и деятельности; создание финансовых резервов, хеджирование, использование опционов и другие.

Корпоративный финансовый менеджмент включает в себя следующие пообъектные управленческие блоки:

- управление операционной деятельностью;
- управление капиталом (его ценой и структурой);

- управление доходностью финансовых активов и связанными с ними рисками;
- управление прибылью и рентабельностью с помощью операционного и финансового левеиджа (рычага);
- управление основным капиталом (средствами);
- управление реальными инвестициями;
- управление портфелем финансовых активов;
- управление оборотным капиталом (средствами);
- управление денежными потоками предприятия;
- управление слияниями и поглощениями;
- налоговый менеджмент.

Управление операционной деятельностью связано с минимизацией издержек производства и обращения, управлением объемом и структурой выручки предприятия с учетом определяющих её факторов и предпринимательских рисков, а также с планированием прибыли в условиях неопределенности и рисков.

Управление капиталом основано на принятии решений по его оценке, формированию и использованию с учетом организационно – правовой формы и других особенностей предприятия, принятых дивидендной политики и рисков. Управление капиталом осуществляется путем определения средневзвешенной и предельной цены капитала, выбора метода определения стоимости (цены) предприятия и модели оптимизации структуры капитала.

Управление доходностью и рисками финансовых активов (ценных бумаг и производных от них финансовых инструментов) опирается на базовые концепции оценки внутренней стоимости финансовых активов и теорию рисков, а также на прикладной инструментарий и методы оценки доходности финансовых активов и оценки риска финансовых активов. На их основе принимаются решения об инвестициях в те или иные финансовые активы.

Управление прибылью и рентабельностью капитала осуществляется на основе концепции и методов производственного (операционного) и финансового левеиджа (рычага), а также взаимодействия эффектов (сопряженного эффекта) операционного и финансового рычагов в условиях предпринимательских рисков. В процессе управления используется такой менеджерский инструментарий и аппарат, как выручка от реализации и от продаж, общие, постоянные и переменные издержки, маржинальный доход, валовая и чистая прибыль на одну акцию, запас финансовой прочности, рентабельность активов, цена заемного капитала, операционные и финансовые риски, левеидж или рычаг (сила воздействия), эффект и совокупный эффект операционного и финансового

рычагов. Управленческие решения принимаются с учетом того, что производственный (операционный) рычаг воздействует на общую прибыль (прибыль до уплаты налога и процентов за кредит), а финансовый рычаг – на чистую прибыль, чистую рентабельность собственного капитала и чистую прибыль на одну обыкновенную акцию. Кроме того, необходимо учитывать, что усиление эффекта финансового рычага (увеличение рентабельности собственного капитала за счет привлечения заемного капитала) увеличивает финансовые риски.

Управление основным капиталом (основными средствами) включают в себя методы и показатели анализа и оценки стоимости основного капитала, планирование движения и источников финансирования основных средств, выбор методов амортизации и управлением обновлением основного капитала.

Этот раздел корпоративного финансового менеджмента тесно связан с управлением реальными инвестициями и инвестиционными проектами, т.е. с инвестициями в основной капитал. В финансовом менеджменте приветствуются портфельный подход к управлению реальными инвестициями, который позволяет на основе критериев эффективности принять решения по отбору инвестиционных проектов с учетом инвестиционных рисков. Неотъемлемой частью управления инвестициями выступает оценка и управление денежными инвестиционными потоками, в том числе на основе метода дисконтирования этих потоков. Важным является выбор предприятием наиболее предпочтительного для него и поиск новых методов финансирования долгосрочных инвестиций в основной капитал и инвестирования капитальных активов.

Управление портфелем финансовых активов осуществляется с целью обеспечения рациональных путей реализации инвестиционной стратегии предприятия на финансовом рынке с позиции эмитента и инвестора. Инвестиционная стратегия эмитента заключается в наиболее выгодном и быстром размещении ценных бумаг среди инвесторов для привлечения дополнительного капитала, при минимальных затратах на эмиссию. Инвестиционная стратегия инвестора является многоцелевой: получение возможности управления объектом инвестирования (через приобретение контрольного пакета акций и другие формы участия в других предприятиях); формирование фондового портфеля с целью получения дивидендов и процентов, курсового дохода; иные цели. В процессе управления используются различные методы оценки стоимости и доходности эмиссионных ценных бумаг и доходности фондового портфеля, осуществляется выбор типа портфеля ценных бумаг и инвестиционной стратегии, технологии управления инвестиционным портфелем и способов снижения рисков фондового портфеля.

Управление оборотным капиталом предприятия предполагает определение текущих финансовых потребностей, выбор стратегии финансирования оборотных средств, определение политики комплексного оперативного управления оборотными активами и краткосрочными обязательствами, разработку бюджета оборотных активов.

Управление денежными потоками предприятий преследует цель обеспечения финансовой стабильности, финансовой устойчивости и платежеспособности путем сбалансирования и синхронизации объемов поступлений и выплат денежных средств. Управление денежными потоками включает в себя методы измерения текущих и будущих денежных потоков, анализ потоков денежных средств и управление их ликвидностью, составление платежного баланса и его использование в управлении денежными средствами предприятия.

Управление поглощениями и слияниями связано с управлением денежными отношениями, возникающими в процессе реорганизации предприятия в форме поглощения им другого предприятия или его слияния с двумя другими и более предприятиями. Целью такого управления могут быть улучшение финансового благосостояния собственников, финансовой устойчивости и платежеспособности компании, обеспечение финансового контроля над другими предприятиями и разрешение конфликта между собственниками и менеджерами компании. Управление реорганизацией предприятия включает в себя два крупных этапа: 1) финансовая оценка преимуществ и недостатков слияния и поглощения с учетом всех факторов: юридических, финансовых, налоговых, учетных и других, а также принятие положительного или отрицательного решения о слиянии или поглощении, выбор наиболее оптимального варианта и разработка плановых финансовых параметров поглощения и слияния (при положительном решении); 2) реализация выбранного варианта поглощения или слияния, регулирование и контроль достижения плановых параметров поглощения или слияния.

Налоговый менеджмент – относительно самостоятельная отрасль корпоративного финансового менеджмента, целью которой является оптимизация входящих и исходящих налоговых потоков и налогового бремени предприятия, его налоговых расходов (налоговых платежей и сумм налоговых санкций за налоговые правонарушения) и налоговых доходов (экономии на налогах, образуемой в результате минимизации налоговых платежей), а также принятие оптимальных решений по увеличению и использованию (вложению в эффективные расходы) налоговой прибыли (разницы между налоговыми доходами и налоговыми расходами). Процесс управления налогами на предприятии предполагает

учет налоговых рисков (рисков изменения налогового законодательства не в пользу налогоплательщика, уплаты штрафов и пени за налоговые правонарушения и др.), оценку этих рисков с помощью показателей вероятности и отношения суммы экономии на налогах к суммам возможных штрафных санкций и, наконец, принятие решений по допустимости налоговых рисков и их минимизации. Важнейшим элементом управления налогами на предприятии является разработка и использование налогового бюджета, в котором отражаются все налоговые доходы и налоговые расходы предприятия с учетом налоговых рисков, а также налоговая прибыль и направления её эффективного использования (вложение в развитие или модернизацию предприятия, стимулирование налоговых менеджеров и др.).

5.10. Государственный финансовый менеджмент

Частные цели и задачи, объект и субъект, формы, методы и инструменты, функциональные блоки и риски государственного и частнохозяйственного финансового менеджмента различаются между собой, несмотря на наличие общих организационно методологических основ и подходов, позволяющих рассматривать финансовый менеджмент всех объектов экономики как систему.

В отличие от корпоративного финансового менеджмента, государственный финансовый менеджмент¹ в России находится еще в стадии разработки и становления (функционируют лишь отдельные его элементы). Государственный финансовый менеджмент как система управления государственными финансами в условиях рыночной среды требует глубокой методологической разработки.

Целью государственного финансового менеджмента является повышение благосостояния общества на основе принятия эффективных финансовых решений в процессе выполнения государством своих функций с учетом целей и задач социально-экономического развития страны. Эта цель находит свое финансовое выражение в росте стоимости (ценности) общественных благ соответствующего объема и качества. Это значит, что принятие менеджерских финансовых решений по формированию и использованию публичных финансовых ресурсов и доходов должно быть направлено на полноценное (максимально возможное) удовлетворение общественных потребностей при заданных или меньших объемах публичных расходов. Конкретный систематизированный перечень

¹ Как только органы местного самоуправления в России приобретут достаточную степень финансовой самостоятельности, можно будет расширить сферу финансового менеджмента и на муниципальный уровень.

общественных благ в рамках классификационной структуры бюджетных расходов определяется специальным законом о бюджетной классификации, а конкретные значения публичных расходов по предоставлению общественных благ устанавливаются в законах о бюджете на очередной год.

Цель государственного финансового менеджмента может входить в противоречие с деятельностью отдельных должностных лиц, непосредственно принимающих финансовые решения. Причинами могут быть теоретическая и организационно-правовая неразработанность основ государственного финансового менеджмента, профессиональный уровень государственных управленцев, непонимание ими цели и задач финансового менеджмента и, наконец, добросовестность лиц, распоряжающихся государственными (бюджетными) средствами, выражающаяся в нецелевом их использовании и казнокрадстве. В отличие от корпоративного финансового менеджмента, здесь не может идти речь о компромиссе интересов. Интерес должен быть только один – общественный, то есть интерес государства как макроэкономического хозяйствующего субъекта, производящего, распределяющего и предоставляющего разнообразные общественные блага (услуги). Разрешение противоречий достигается не компромиссными решениями, а устранением названных выше причин.

Цель государственного финансового менеджмента конкретизируется следующими его задачами:

- обеспечение деятельности органов публичной власти и государственного управления по предоставлению общественных благ необходимым и достаточным объемом финансовых ресурсов;
- эффективное использование государственных финансовых ресурсов (доходов) по всем направлениям деятельности, связанной с выполнением государством своих функций, с производством и распределением общественных благ;
- обеспечение роста налоговой прибыли (разницы между налоговыми доходами и налоговыми расходами) при допустимом уровне налоговых рисков;
- увеличение собираемости государственных доходов (налоговых и неналоговых) по отношению к их плановым параметрам;
- повышение результативности государственных расходов на основе программно-целевого метода, их научно-обоснованного нормирования и стандартизации;
- минимизация доходных, расходных, инвестиционных и иных финансовых рисков, при заданных значениях государственных доходов и расходов;

- обеспечение устойчивости и сбалансированности государственных и муниципальных финансов;
- эффективное управление государственным долгом и бюджетным дефицитом (профицитом);
- эффективное управление государственным финансовыми резервами;
- управление государственными финансовыми потоками, включая государственные целевые программы и национальные проекты, на основе бюджетирования;
- повышение результативности и эффективности государственного финансового контроля.

Государственный финансовый менеджмент включает в себя следующие относительно самостоятельные его виды или структурные элементы:

1) в зависимости от функционального назначения финансовых потоков:

- государственный расходный менеджмент;
- государственный доходный менеджмент;

2) по звеньям системы государственных финансов:

- бюджетный менеджмент;
- внебюджетный менеджмент;
- управление государственными заимствованиями;
- менеджмент государственных финансовых резервов.

Кроме того, в составе общественной системы государственного финансового менеджмента можно выделить такие особые области управления финансами, как управление денежно-кредитной системой, в составе государственного расходного менеджмента можно выделить в особые отрасли инвестиционный менеджмент, в составе государственного доходного менеджмента – налоговый менеджмент и менеджмент неналоговых доходов.

Объектом государственного финансового менеджмента выступают публичные финансовые ресурсы (доходы и привлеченные средства), входящие и исходящие финансовые потоки публично-правовых образований, государственные активы и пассивы, а также финансовые риски, возникающие в процессе формирования и использования государственных финансовых ресурсов (доходов, займов, кредитов и финансовых резервов).

Управление объектом государственного финансового менеджмента осуществляется преимущественно на основе бюджетного и потокового подходов. При бюджетном подходе (бюджетировании), аналогом которого на уровне предприятия является бухгалтерский подход, объектом выступают государственные финансовые ресурсы в форме

сбалансированных бюджетных расходов и доходов (их объем, состав и структура), государственные активы и пассивы. При потоковом подходе объектом выступают все входящие и исходящие потоки финансовых ресурсов публично-правовых образований, большая часть которых находит отражение в доходах и расходах их бюджетов (федерального, региональных и местных). Поточковый подход позволяет осуществлять текущее и оперативное управление государственными финансами. В государственном финансовом менеджменте может использоваться и капитальный подход в случаях, когда государственные средства принимают форму капитала, но его применение ограничено по сравнению с корпоративным менеджментом и по масштабам, и по возможностям (полноте) использования методов и инструментов управления капиталом.

Относительно самостоятельным объектом государственного финансового менеджмента являются финансовые риски. По сравнению с корпоративным финансовым менеджментом, государство не вправе принимать решения с высоким уровнем финансовых рисков, поскольку государственные средства – это в основном средства налогоплательщиков, которые должны направляться на удовлетворение текущих и будущих общественных потребностей (высокие риски могут привести к дефолту, что обернется трагедией для всего населения страны). То есть государственный финансовый менеджмент должен ориентироваться только на низкие финансовые риски.

Субъектом государственного финансового менеджмента выступают органы государственной власти и управления с их организационной структурой, управленческим аппаратом, финансовым и информационным инструментарием, технологией принятия и контроля исполнения финансовых решений. В узком смысле субъектом менеджмента являются органы государственной исполнительной власти, их управленческий аппарат и отдельные должностные лица, принимающие финансовые решения. Имеются в виду: глава государства и аппарат правительства, общеэкономические министерства и их структурные подразделения, министерство финансов и его структурные подразделения, центральный банк страны и его территориальные подразделения, главные распорядители и распорядители бюджетных средств, органы управления государственными внебюджетными фондами и другие органы управления государственными финансами, а также аналогичные органы исполнительной власти регионального уровня, принимающие финансовые решения регионального значения.

Управленческую деятельность непосредственно осуществляет управленческий аппарат – руководители, должностные лица и работники названных выше органов управления государственными финансами (в

России их называют чиновниками). Именно они принимают решения, иногда неэффективные и нередко с позиций своих корыстных интересов. Главными причинами неэффективности управления государственными финансовыми ресурсами во многих странах являются:

- отсутствие или недостаток высококвалифицированных государственных финансовых менеджеров различного статуса и уровня (высшего руководящего, среднего и низового звена); недостаток опытных менеджеров;

- отсутствие в учреждениях высшего и среднего специального образования (в университетах и колледжах экономического профиля) полноценной системы подготовки студентов и слушателей курсов переподготовки чиновников по специальности «Государственный финансовый менеджмент» (нет даже учебников по названной дисциплине);

- разброс отдельных функций и элементов государственного финансового менеджмента по многочисленным органам государственного управления, отсутствие рационального взаимодействия между ними и единого координирующего центра (центров) государственного финансового менеджмента по уровням управления;

- отсутствие эффективной и прозрачной системы оплаты труда и ответственности государственных финансовых менеджеров, слабая увязка уровня оплаты труда и ответственности с результирующими показателями их деятельности по реализации цели и задач финансового менеджмента.

Устранение названных причин позволит в ближайшие годы сформировать «класс» эффективных государственных менеджеров – одно из базовых условий повышения эффективности государственного управления финансами до уровня эффективности корпоративного финансового менеджмента.

Центральным звеном управляющей системы (субъекта) государственного финансового менеджмента являются, применительно к России, Министерство финансов РФ, его федеральные службы и их структурные подразделения, финансовые органы субъектов РФ и их структурные подразделения, центральные и территориальные органы управления государственными внебюджетными фондами, а также Банк России, его структурные и региональные подразделения. Специализированные финансовые органы осуществляют управление бюджетными потоками и потоками внебюджетных фондов, а Банк России управляет первичными финансовыми ресурсами (денежной массой) и регулирует потоки кредитных и валютных ресурсов. Создание полноценной системы государственного финансового менеджмента требует усиления роли Министерства финансов РФ и региональных

финансовых органов в организации менеджерской работы, координации деятельности финансовых менеджеров, принятии эффективных управленческих решений и контроле их исполнения всеми участниками государственного финансового менеджмента. Для этого целесообразно создать при Министерстве финансов РФ Федеральную службу финансового менеджмента, а также аналогичные структуры в составе региональных финансовых органов.

Государственный финансовый менеджмент тесно связан с государственной финансовой политикой (её стратегией и тактикой). Последняя, как элемент государственного финансового менеджмента, включает в себя следующие направления управленческой деятельности:

- анализ и оценка состояния государственных и муниципальных финансов, используя, по возможности, подходы и приемы корпоративного финансового менеджмента, адаптированные к специфике публичных финансов;

- разработка денежно-кредитной, в том числе валютной, политики;

- разработка налоговой политики, политики управления налоговыми доходами, налоговыми расходами и налоговой прибылью;

- разработка политики в области налоговых доходов (доходов от государственной активов);

- разработка политики межбюджетных отношений и межбюджетного регулирования;

- разработка политики в области социальной защиты населения (политики формирования и использования государственных внебюджетных фондов);

- разработка политики управления государственным долгом, государственным заимствованиями и бюджетным дефицитом (профицитом);

- разработка бюджетной расходной политики на основе стандартизации расходов, развития нормативного и программно-целевого методов их финансирования;

- разработка государственной инвестиционной и дивидендной политики;

- разработка политики управления государственными финансовыми резервами;

- разработка политики государственного финансового регулирования экономики и социальной сферы;

- разработка политики в области государственных закупок и заказов.

Информационным обеспечением государственного финансового менеджмента являются:

1) внутренние источники информации, которые собираются, накапливаются и обрабатываются работниками органов управления государственными финансами: собственный статистический и нормативный материал, параметры финансовых планов (бюджетов, балансов финансовых ресурсов и др.) и отчеты об их исполнении, хозяйственно-финансовые договора и оперативная информация об их выполнении, статистические данные и отчетные материалы структурных подразделений и другие источники;

2) внешние источники информации (общедоступные и конфиденциальные): материалы Федеральной службы по статистике, законодательные акты и внешние для данного субъекта нормативные материалы, отчетные или иные данные налогоплательщиков, главных распорядителей, распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей, отчеты и данные нижестоящих органов публичной власти, материалы органов государственного контроля, общедоступные и эксклюзивные данные о состоянии и функционировании товарных и финансовых мировых и отечественных рынков, материалы международных экономических и финансовых организаций и многие другие источники.

От качества информации зависит качество (результативность и эффективность) принимаемых управленческих решений. В конечном счете, суть государственного финансового менеджмента сводится к принятию качественных финансовых решений долгосрочного (стратегического) и тактического (оперативного) характера по управлению государственными доходами и расходами, входящими и исходящими потоками публичных финансовых ресурсов. По аналогии с бухгалтерским балансом и другими отчетными и плановыми финансовыми документами компании, названные объекты государственного финансового менеджмента и принимаемые финансовые решения находят концентрированное отражение в сводном балансе, среднесрочных финансовых планах, бюджетах на очередной финансовый год и других документах. Сводный финансовый баланс Российской Федерации характеризует финансовое положение экономики страны. Он представляет собой свод доходов и расходов консолидированного бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, прибыли и амортизации хозяйствующих субъектов страны, то есть финансовых ресурсов, направляемых на производство общественных благ, экономическое и социальное развитие. Бюджет также характеризует финансовое положение органов власти публично-правовых образований, доходы которого фактически используются на производство и доведение до потребителей общественных благ (услуг). Взаимосвязь сводного баланса, среднесрочных

финансовых планов и бюджетов с финансовыми решениями двояка: с одной стороны, на основе их параметров принимаются финансовые решения, позволяющие более эффективно исполнить показатели названных финансовых документов; с другой стороны, результаты принимаемых решений влияют на качественные и количественные показатели сводного баланса, финансовых планов и бюджетов. Схематично эта взаимосвязь на примере сводного финансового баланса РФ представлена на рис.5.11.

Долгосрочные финансовые решения принимаются в отношении доходного обеспечения и финансирования государственных инвестиционных проектов, государственных программ и национальных проектов, а также в процессе управления доходными вложениями в имущество, долгосрочными финансовыми вложениями, финансовыми резервами и долгосрочными обязательствами в виде займов, кредитов. Долгосрочные финансовые решения непосредственно связаны с государственной финансовой стратегией, с её разработкой и реализацией. Долгосрочный характер чаще всего имеют решения, связанные с долгосрочным финансовым планированием и со стратегией государственного финансового регулирования экономики и социальной сферы, структуры спроса и предложения, накопления и потребления.

Краткосрочные финансовые решения принимаются в процессе текущего (оперативного) управления государственными финансами по формированию доходной базы и финансированию текущих расходов бюджетной системы. Такие решения связаны с оперативным управлением (организацией, планированием, регулированием и контролем) налоговыми и неналоговыми доходами, государственными займами и другими финансовыми обязательствами, дивидендами, тарифами и ценами, сметным и результатизирующим финансированием, субсидиями, субвенциями и дотациями, финансовыми резервами и другими элементами текущей финансовой деятельности органов публичной власти.

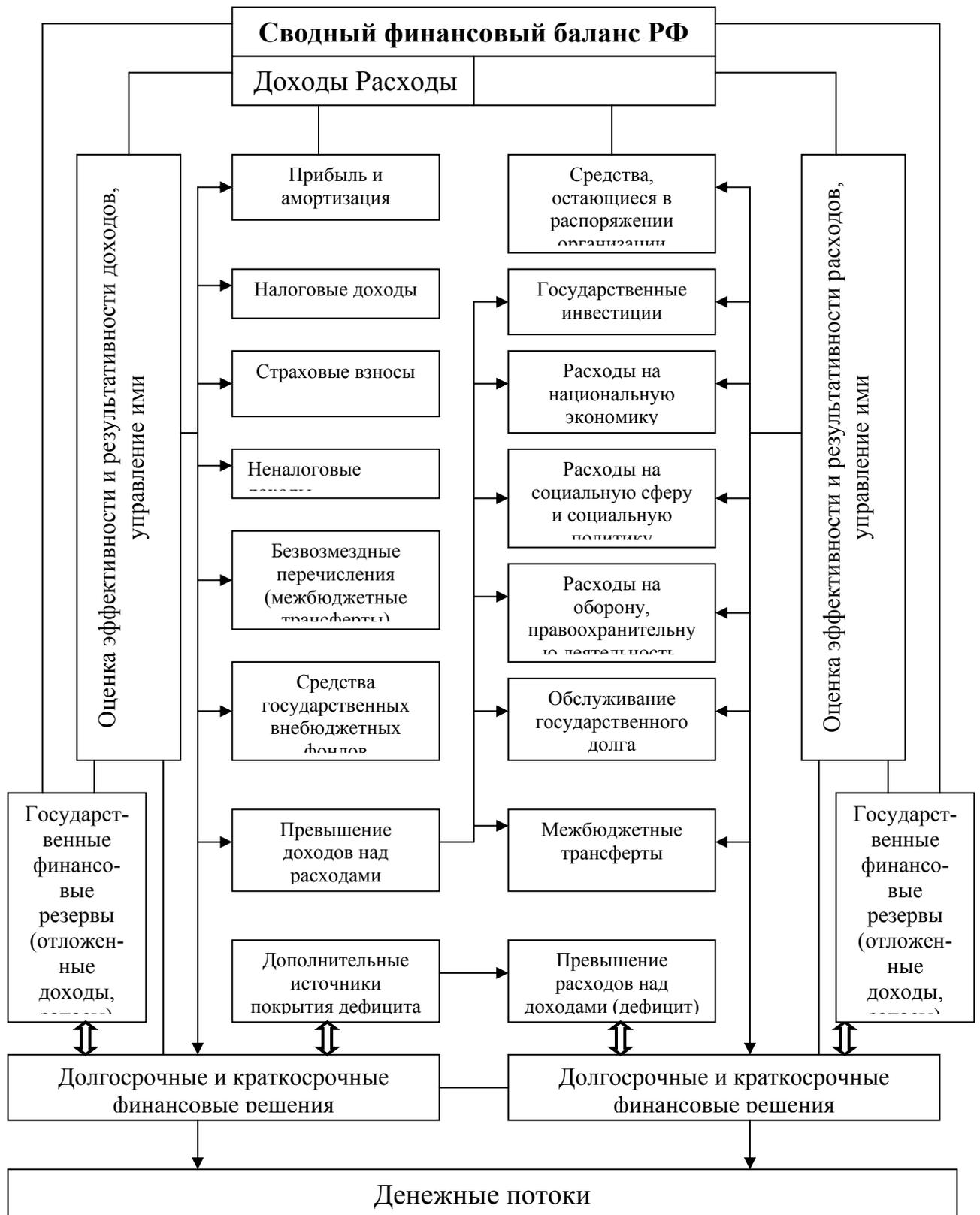


Рис. 5.11. Схема взаимосвязи структуры сводного финансового баланса Российской Федерации с управленческими финансовыми решениями

Используя данные сводного финансового баланса, бюджета и налогового бюджета, можно определить экономическую эффективность государственных инвестиций ($\mathcal{E}_{\text{гн}}$) по формуле:

$$\mathcal{E}_{\text{гн}} = \frac{\Delta D_{\text{гн}}}{\text{ГИ}_{\text{с}} + O_{\text{д}}} = \frac{\Delta(\text{НД} - \text{НР}) + \Delta(\text{ННД} - \text{ННР})}{\text{ГИ}_{\text{с}} + O_{\text{д}}},$$

где: $\Delta D_{\text{гн}}$ – прирост государственных доходов (в виде дополнительных налоговых и неналоговых поступлений в бюджетную систему), вызванный данными государственными инвестициями; $\text{ГИ}_{\text{с}}$ – объем государственных инвестиций за счет собственных источников (без государственных займов, кредитов и других обязательств); $O_{\text{д}}$ – государственные долгосрочные обязательства (заимствования) под данный инвестиционный проект; $\Delta(\text{НД} - \text{НР}) = \Delta \text{НП}$ – соответственно, дополнительные налоговые доходы (НД), налоговые расходы (НР), налоговая прибыль (НП), вызванные данными государственными инвестициями; $\Delta(\text{ННД} - \text{ННР}) = \Delta \text{ННП}$ – соответственно, дополнительные неналоговые доходы, поступающие в бюджетную систему в виде дивидендов, долей, отчислений от прибыли и т.п. (ННД), неналоговые расходы, связанные с извлечением этих доходов (ННР), неналоговая прибыль (ННП).

Государственный финансовый менеджмент также непосредственно связан с управлением рисками. В условиях рыночной среды деятельность органов публичной власти по финансовому обеспечению производства и предоставления общественных благ сопряжена со специфическими финансовыми и иными рисками – рисками прямых и косвенных потерь для общества государственных доходов, что приводит, в конечном счете, к потерям (уменьшению объема и качества) общественных благ. Поэтому возникает необходимость управления этими рисками, т.е. их минимизации до приемлемого уровня или полного их устранения.

Предпринимательские риски возникают у государства тогда, когда оно осуществляет свою деятельность как обычный экономический субъект рынка (предпринимательскую, коммерческую, инвестиционную и иную деятельность, направленную на извлечение прибыли и других доходов). Все предпринимательские и иные риски, влекущие за собой потенциальную и реальную опасность потерь публичных доходов в процессе их формирования и использования, являются финансовыми. Тем не менее, в риск-менеджменте выделяют в особую группу чисто финансовые риски.

Финансовые риски несут в себе потери доходов (финансовые потери) для общества в связи недопоступлением доходных источников (налоговых и неналоговых) в бюджетную систему и обесценением государственных финансовых резервов, с нецелевым и неэффективным расходованием

государственных (муниципальных) финансовых ресурсов и их избыточным резервированием. Финансовые потери могут принимать форму прямых потерь публичных доходов в виде налоговых недоимок, потерь доходов от государственной собственности (имущества), ущерба при форс-мажорных обстоятельствах, возмещаемого из бюджета, инфляционных потерь, нецелевого расходования средств, недофинансирования расходов и т.д., а также принимать форму косвенных потерь или упущенных выгод в виде запланированного в бюджете неэффективного, нерезультативного и неэкономного расходования средств, неэффективного вложения государственных доходов в ценные бумаги, просчетов в планировании бюджетных доходов и т.п.

В составе государственных финансовых рисков можно выделить следующие их группы:

- доходные риски;
- расходные риски;
- кредитные (заемные) риски.

Доходные (фискальные) риски связаны с рисками потери поступлений запланированных доходов в бюджетную и резервную системы. Они подразделяются на налоговые и неналоговые риски. Наиболее рисковыми с фискальной позиции являются налоги, у которых трудно проконтролировать правильность исчисления налогоплательщиком налоговой базы. Налоговый риск также тем выше, чем сложнее и запутаннее порядок исчисления и уплаты налога (в части его элементов налогообложения: объекта, базы, ставки, порядка расчета), чем больше неточностей, недоработок в налоговом законодательстве и выше налоговое бремя. В последнем случае у налогоплательщиков возникает большая экономия на налогах в результате их минимизации как законными, так и незаконными способами, то есть, чем выше избыточное налоговое бремя (разница между уровнем бремени начисленных в соответствии с законодательством и фактически уплаченных налогов)¹, тем выше риск ухода и уклонения от уплаты налогов. В современной России избыточное налоговое бремя составляет, по самым минимальным оценкам, 12-15 %² к ВВП. Риск недополучения налоговых поступлений в бюджет может возникать в случае чрезмерного и непродуманного использования налогов в качестве инструмента государственного регулирования экономики и социальной сферы. Расширение налогового льготирования, введение неэффективных налоговых льгот (не влекущих за собой увеличения в

¹ Точнее избыточное налоговое бремя можно определить в виде разницы между величиной некоего оптимального для экономики страны на данном этапе ее развития налогового бремени и уровнем фактически сложившегося (уплаченного) налогового бремени.

² См.: Барулин С.В. Теория и история налогообложения: Учеб. пособие. – М: Экономистъ, 2006. – С.127.

ближайшей перспективе налоговых баз) приводит к уменьшению налоговых поступлений в бюджетную систему без адекватного экономического и фискального эффекта. Доходные неналоговые риски по своей сути близки к частнохозяйственным финансовым рискам. Они возникают в процессе управления государственной собственностью и имуществом и функционирования государства как чисто рыночного хозяйствующего субъекта. Потери неналоговых доходов (их доля в госдоходах обычно не превышает 20%) менее ощутимы для бюджета и общества по сравнению с налоговыми потерями, но это не снижает значимости и требований к качеству управления данной группой рисков. Нельзя забывать, что рост неналоговых доходов является одним из условий для снижения налогового давления на экономику и увеличения объема предоставляемых государством общественных благ.

В составе доходных неналоговых рисков особое место занимают кредитные (заемные) риски. Они возникают в случаях, когда государство выступает в роли кредитора или заемщика. Эти риски мало отличаются от рисков, присущих традиционному рынку кредитных ресурсов. Наибольшее внимание следует уделить управлению рисками государственных заимствований, увеличивающих государственный долг, который, с учетом процентов, обходится обществу дороже, чем привлечение других неналоговых доходов. Наиболее рискованным является выпуск государственных займов (привлечение кредитов) для покрытия дефицита бюджетов. Заемные средства целесообразнее привлекать органам публичной власти для реализации проектов и программ, которые несут в себе реальный экономический эффект (прирост налоговых и неналоговых поступлений в бюджетную систему), покрывающий проценты за пользование этими ресурсами.

Государственные расходные риски возникают в процессе непосредственного расходования государственных доходов, то есть их использования для производства общественных благ. Поэтому расходные риски связаны с прямыми и косвенными потерями для общества доходов в результате нецелевого, неэкономного, неэффективного и нерезультативного их использования. Таким образом, расходные риски непосредственно связаны с рисками недополучения потребителями общественных благ в запланированных или потенциально возможных объемах и качественных параметрах. Наиболее рискованными являются расходы, которые сложнее проконтролировать и которые напрямую не зависят от результата (от экономического или социального эффекта, от достижения конкретных показателей, характеризующих объем и качество предоставленных общественных благ). Так, считается, что высокорисковыми являются бюджетные расходы на строительство,

дорожно-строительные и ремонтные работы, реализацию программ обеспечения населения социальными льготами и другие, а также финансирование венчурных проектов и вложение средств в рискованные ценные бумаги, сметное финансирование методом «от достигнутого» и т.д. Минимизация расходных рисков может осуществляться путем использования традиционных способов частного хозяйственного финансового менеджмента, а также путем перехода к построению и использованию бюджетов всех уровней «от расходов», к результативному и программно-целевому методам финансирования бюджетных расходов и научно-обоснованной стандартизации социальных расходов, путем создания эффективной, результативной системы государственного и общественного финансового контроля и т.д.

В государственном риск-менеджменте также следует оперировать таким инструментом, как допустимый (приемлемый) уровень (степень) риска. Конкретные параметры допустимой степени риска должны устанавливаться нормативными актами публичного финансового права по группам и основным видам рисков. Допустимые уровни государственных финансовых рисков предстоит еще рассчитать, но в их основу должен быть положен минимально допустимый уровень потерь доходов для общества (доля потерь по отношению к доходам или расходам). Критический уровень государственного финансового риска предполагает такой уровень возможных потерь доходов, при котором фактические поступления доходных источников не покрывают расходов на их администрирование и обслуживание, а основная масса государственных расходов не доходит до потребителей в виде общественных благ. Критические последствия в будущем может иметь долговременное чрезмерное (более 30% государственных доходов) финансовое резервирование, поскольку предполагает выведение значительной массы государственных доходов из процесса производства общественных благ. Государство, как менеджер, не должно допускать критических рисков в любом их проявлении или прекращать высокорисковую деятельность, выявленную в процессе исполнения бюджетов, принимать меры к устранению причин возникновения критических рисков. В противном случае они могут перерасти в катастрофические риски. Это высшая степень финансового риска, которая предполагает реальную возможность дефолта – объявления государством о своей финансовой несостоятельности (банкротстве). Дефолт возникает, в частности, в результате пренебрежения органами публичной власти критическими и катастрофическими рисками, неэффективного управления или отсутствия эффективной системы государственного финансового менеджмента в целом.

Также как и в отношении частнохозяйственных финансовых рисков, для управления государственными финансовыми рисками необходимо их идентифицировать и определить степень воздействия каждого риска на государственные финансы и финансы потребителей общественных благ. Для этого следует провести, во-первых, оценку вероятности (частоты) потерь и, во-вторых, денежную оценку каждой потери. При этом особое внимание должно быть уделено оценке (цене) потерь, что позволит своевременно выявить, устранить или предотвратить критические и катастрофические риски. Оценка частоты государственных рисков и величины потерь можно осуществлять способами, применяемыми для частнохозяйственных финансовых рисков. То же самое касается и этапов управления государственными рисками.

В государственном риск-менеджменте могут использоваться как традиционные рыночные, так и специальные методы минимизации государственных рисков. К последним можно отнести методы оптимизации налогового бремени по уровню в структуре, методы техники и технологии бюджетирования, налогообложения, бюджетного и налогового контроля, бюджетного и налогового планирования, исполнения бюджета, ориентированного на результат, методы нормирования, стандартизации и программно-целевого финансирования.

В структуре государственного финансового менеджмента как системы управления государственными финансами целесообразно выделять следующие элементарно-пообъектные управленческие блоки:

- 1) в рамках общефинансового менеджмента:
 - управление денежно-кредитной системой;
 - управление государственными финансовыми резервами;
 - управление государственными заимствованиями (долгом) и кредитами;
- 2) в рамках бюджетного менеджмента:
 - управление налоговыми доходами (налоговый менеджмент);
 - управление неналоговыми доходами от государственной собственности и имущества (неналоговый менеджмент);
 - управление межбюджетными трансфертами (межбюджетный менеджмент);
 - управление текущими расходами (бюджетный расходный менеджмент);
 - управление капитальными (инвестиционными) расходами (инвестиционный менеджмент);
 - управление государственными заказами (закупками товаров, работ, услуг для государственных нужд);
 - управление целевыми бюджетными фондами;

3) в рамках внебюджетного менеджмента:

- управление доходами государственных внебюджетных фондов;
- управление расходами государственных внебюджетных фондов.

Названные выше элементарно-пообъектные управленческие блоки должны лечь в основу организационной структуры Федеральной службы финансового менеджмента Министерства финансов РФ (и аналогичных структур регионального уровня).

Управление денежно-кредитной системой предполагает принятие решений по регулированию денежной массы в экономике (денежных агрегатов), инфляционных процессов, валютных отношений, цен естественных монополий и цен социально значимых товаров и услуг, банковской и кредитной деятельности, а также иных сфер финансовой деятельности, оказывающих влияние на состояние и функционирование денежно-кредитной системы. В данной области государственного финансового менеджмента центральным органом управления был и остается Банк России.

Управление государственными финансовыми резервами должно быть основано на концепциях оптимальности последних, оценки внутренней стоимости финансовых активов и минимизации рисков. Оптимальность резервов предполагает, с одной стороны, их достаточность для выполнения своего предназначения, а с другой стороны, не превышения их предельного (критического) уровня по отношению к бюджетным доходам (расходам) или ВВП. Финансовые резервы должны «работать», то есть быть размещены в высоколиквидные и одновременно нерисковые ценные бумаги, на депозитных счетах надежных банков и в другие финансовые инструменты, используя традиционные методы оценки доходности и рисков финансовых активов. На этой основе принимаются решения об объеме и структуре финансовых резервов, об их инвестировании в финансовые активы.

Управление государственными заимствованиями (государственным долгом) и бюджетными кредитами, выданными органами государственной власти другим государствам и иностранным лицам, осуществляется правительством страны. Управление государственным долгом на региональном уровне осуществляется соответствующими администрациями. Долговые обязательства возникают в различных формах: кредитных соглашений и договоров, займов путем выпуска облигаций, бюджетных кредитов, гарантий, пролонгаций и реструктуризации прошлых долгов. Для управления государственным долгом могут быть использованы подходы и способы, применяемые в корпоративном финансовом менеджменте при управлении заемным капиталом (долговыми обязательствами организации), учитывая

специфику государственных заимствований. Нежелательно использование государственных займов и полученных кредитов в значительных объемах на цели покрытия дефицита бюджета. Необходим особо жесткий контроль целевого использования заемных средств, объема и структуры заимствований. В 90-е годы в России бесследно исчезли сотни миллиардов долларов заимствованных правительством средств, а в настоящее время происходит негативные процессы необоснованного роста внешних заимствований полугосударственных (с долей участия государства) компаний под гарантии Российской Федерации (в 2006г. их долговые внешние обязательства почти в 2 раза превышали государственный внешний долг страны и составили более 104 млрд. дол. США). Из них до 60% прямых негосударственных внешних заимствований приходится на компании, контролируемые государством (преимущественно естественные монополии). Если эта тенденция сохранится в ближайшие годы, то государственные кредитные риски примут критическую и даже катастрофическую степень. Есть специфика и в управлении кредитами, выдаваемыми правительством страны иностранным государствам, международным организациям и юридическим лицам. В данном случае, кроме рыночных целей и рисков (а иногда и вопреки им), возникают политические мотивы и риски, порой непредсказуемые.

Государственный налоговый менеджмент составляет важнейший самостоятельный элемент бюджетного менеджмента и финансового менеджмента в целом. Он представляет собой систему управления государством налоговыми потоками путем принятия решений по полноценному обеспечению налоговыми доходами государственных расходов, регулированию экономики и социальной сферы. Целью государственного налогового менеджмента является доходное обеспечение процесса воспроизводства общественных благ на основе поддержания устойчивого налогового равновесия (соответствия цены общественных благ – уровня налогового бремени – их объему и качеству), долгосрочной сбалансированности всех функций налогов, рационализации процедур и элементов налогового процесса, оптимизации входящих и исходящих налоговых потоков путем налогового бюджетирования.¹

Государственный налоговый менеджмент призван решать следующие основные задачи (выполнять функции):

- анализ и оценка с налоговых позиций показателей экономического роста, финансового состояния экономики и отраслей, государственных доходов и расходов;

¹ Подробно см.: Барулин С.В., Ермакова Е.А., Степаненко В.В. Налоговый менеджмент: учеб. пособие. – М., 2008.- С.68-148

- идентификация, оценка налоговых рисков и принятие мер к их минимизации (устранению);
- обеспечение оптимального ценового равновесия совокупного налогового бремени с объемом и качеством предоставляемых общественных благ, рационализация структуры государственных доходов;
- разработка налоговой концепции и приоритетов налоговой политики в фискальном и регулятивно-контрольном направлениях, обеспечение сбалансированности функций налогов;
- принятие долгосрочных, стратегических и тактических налоговых решений в области оптимизации ставок и структуры системы основных налогов, упорядочения других элементов налогообложения;
- принятие долгосрочных, стратегических и тактических решений по выбору наиболее эффективных форм и методов налогового регулирования, обеспечивающих необходимый фискальный и регулирующий эффект;
- разработка среднесрочного и годового налогового бюджета, управление и мониторинг его исполнения;
- прочие задачи (функции), связанные с защитой от рисков, снижением налоговых недоимок, разработкой новых контрольных и информационных технологий и др.

В объект государственного налогового менеджмента должны быть включены таможенные пошлины и лесные подати, то есть плата за пользование лесными ресурсами (за исключением арендной платы для охотничьих хозяйств), несправедливо выведенные из перечня налогов и сборов Налогового кодекса РФ и отнесенные Бюджетным кодексом РФ к неналоговым доходам, поскольку названные правовые изменения не меняют экономической сущности этих платежей как налоговых.

Важное место в системе элементов и методов государственного налогового менеджмента занимает налоговое бюджетирование. Федеральный (региональный) налоговый бюджет, как и любой другой бюджет, состоит из доходной и расходной частей, в которых отражаются соответственно входящие и исходящие налоговые потоки. Налоговый бюджет, в отличие от обычного бюджета не рассматривается и не принимается законодательным органом власти. Это – рабочий документ органов управления налоговым процессом. Традиционно налоговый бюджет органа публичной власти включает в себя все плановые или фактические налоговые доходы, а в расходной части – все налоговые расходы, связанные с администрированием налогов. Разница между налоговыми доходами и налоговыми расходами дает налоговую прибыль. Однако для целей налогового менеджмента такая форма налогового бюджета должна быть дополнена налоговым бюджетом, ориентированным на результат. Налоговый бюджет следует увязать с целью, задачами и

результатами государственного управления налогами с учетом принципов финансового менеджмента. В доходной части бюджета необходимо отражать не общий объем налоговых доходов, а только ту их часть, которая является результатом мер государственного налогового менеджмента, т.е. дополнительные налоговые доходы, обусловленные усилиями субъектов управления. Должна быть пересмотрена и расходная часть налогового бюджета, в которую нужно включать все расходы, связанные с обслуживанием, планированием, оптимизацией и контролем налогов, а также потери, вызванные налоговыми рисками. В налоговом бюджете должна отражаться налоговая прибыль (убыток), являющаяся финансовым результатом управления налоговыми потоками, а также решения по эффективному использованию налоговой прибыли (иные решения при получении убытка).

Федеральный (региональный) налоговый бюджет – это инструмент, метод результативного налогового планирования. Необходимо составлять и отчетные налоговые бюджеты по фактическим показателям движения налоговых потоков. Показатели и результаты планового и фактического бюджетов сравниваются и анализируются, и на этой основе опять же принимаются соответствующие решения.

Модель государственного (федерального, регионального) налогового бюджета схематично представлена на рис.5.12.

Результативность бюджетирования обеспечивается также вложением налоговой прибыли в расходы, приносящие реальный экономический или социальный эффект. Представленная модель налогового бюджета позволяет оценить эффективность конкретных и совокупных решений в области налогообложения и управления налоговыми потоками.

Используя данные налогового бюджета, для оценки эффективности государственного налогового менеджмента можно использовать показатели налоговой рентабельности:

1) рентабельность налоговых доходов ($P_{\text{д}}^{\text{н}}$):

$$P_{\text{д}}^{\text{н}} = \frac{\text{НП}}{\text{НД}} 100\%$$

2) рентабельность налоговых расходов ($P_{\text{р}}^{\text{н}}$):

$$P_{\text{р}}^{\text{н}} = \frac{\text{НП}}{\text{НР}} 100\%$$

где: НП – налоговая прибыль; НД – налоговые доходы; НР – налоговые расходы.

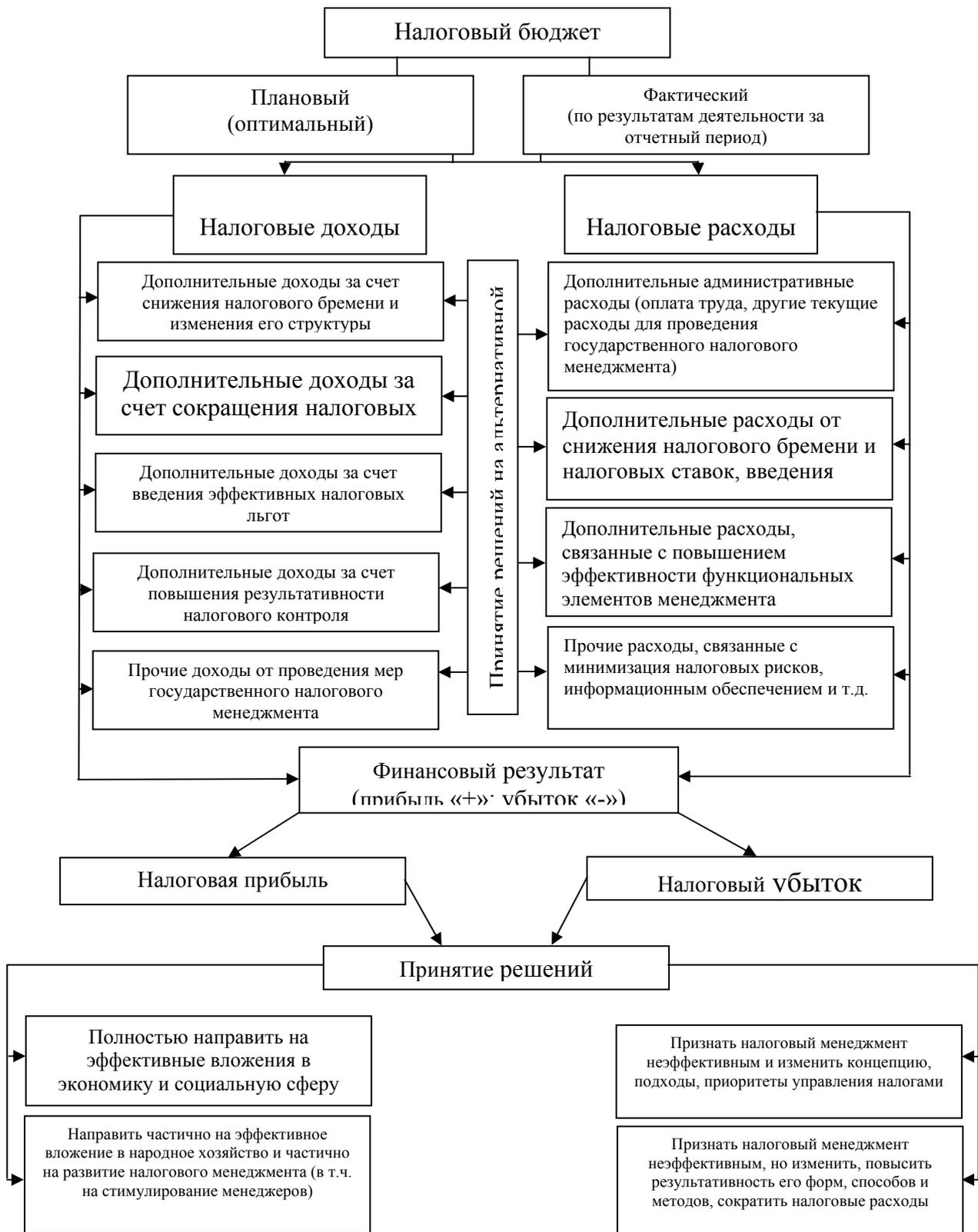


Рис.5.12. Модель федерального (регионального) налогового бюджета, ориентированного на результат (бюджета государственного налогового менеджмента)

Государственный неналоговый менеджмент связан с управлением доходами от использования и продажи имущества (активов), находящегося в государственной собственности, неналоговыми сборами и платежами за пользование природными ресурсами (в том числе арендными платежами), неналоговыми доходами от внешнеэкономической деятельности государства. Каждый вид неналоговых доходов требует особого подхода к их управлению, но общей целью неналогового менеджмента является увеличение этих доходных источников как основной критерий эффективности управления ими. Не менее важно эффективное использование неналоговых доходов для производства общественных благ. Практика показывает, что в данной сфере особо велики финансовые риски, как доходные, так и расходные. Поэтому большое внимание должно быть уделено минимизации неналоговых рисков. Организация эффективной системы неналогового менеджмента позволит выявить и использовать значительные резервы роста доходов и прироста общественных благ.

Межбюджетный менеджмент представляют собой управление межбюджетными трансфертами путем принятия эффективных решений в организации, планировании, регулировании и контроле финансовых потоков в рамках реализации межбюджетных отношений. Последние представляют собой очень подвижную, динамичную систему, а значит, есть широкие возможности для менеджерских решений. Согласно Бюджетному кодексу РФ, формами межбюджетных трансфертов являются: дотации, субсидии, субвенции, бюджетные кредиты. Межбюджетные трансферты предоставляются из различных фондов. В настоящий момент в России создаются следующие фонды: Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (для выравнивания бюджетной обеспеченности регионов в форме дотаций), Федеральный фонд регионального развития (для субсидирования долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры регионального значения), Федеральный фонд софинансирования социальных расходов (в форме субсидий), Федеральный фонд компенсаций (для предоставления субсидий на исполнение расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований, финансовое обеспечение которых осуществляется из федерального бюджета), Региональные фонды финансовой поддержки поселений и Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов (в форме дотаций на выравнивание их бюджетной обеспеченности), Региональные фонды муниципального развития субъекта РФ (в форме субсидий) и Региональные фонды компенсаций (в форме субсидий). Бюджетные кредиты предоставляются нижестоящим бюджетам из вышестоящего бюджета сроком до 1 года по ставкам установленным законом о бюджете

соответствующего уровня. Управление межбюджетными трансфертами должно осуществляться как в целом по каждому уровню государственной власти, так и в разрезе отдельных фондов.

Бюджетный расходный менеджмент связан преимущественно с управлением текущими расходами, учитывая особенности управления капитальными расходами и необходимость выделения последнего в относительно самостоятельный государственный инвестиционный менеджмент. Расходы бюджета могут осуществляться в следующих формах: ассигнований (на содержание бюджетных учреждений, на обязательные выплаты населению, установленные федеральным законодательством, на осуществление переданных другим уровням власти отдельных государственных полномочий, на компенсацию дополнительных расходов по решениям, принятым органами государственной власти); расходов на оплату товаров (работ, услуг), выполняемых частными лицами по государственным контрактам; трансфертов населению, бюджетных кредитов юридическим лицам (включая инвестиционный налоговый кредит, налоговые отсрочки и рассрочки); субсидий и субвенций юридическим и физическим лицам межбюджетных трансфертов; кредитов и займов внутри страны, кредитов иностранным государствам, гарантий и расходов на обслуживание долговых обязательств; инвестиций в уставные капиталы юридических лиц.

Текущие расходы – это та часть расходов бюджетов, которая обеспечивает текущее функционирование органов государственной власти и бюджетных учреждений, оказание финансовой помощи и поддержку бюджетов других уровней и отдельных отраслей экономики на их текущее функционирование, другие расходы бюджета, не относящиеся к инвестиционным расходам. Менеджмент текущих расходов включает в себя ряд других элементов и объектов государственного финансового менеджмента. Отсюда – его значимость в принятии комплексных эффективных управленческих решений и их многовариантность, а также разнообразие подходов и способов достижения цели бюджетного менеджмента – максимум общественных благ при минимуме расходов. Наиболее перспективными направлениями развития расходного менеджмента в России являются: реализация концепции построения бюджетов от расходов; полноценный переход на методы финансирования расходов по конечным результатам, на методы программно-целевого финансирования, научного нормирования и стандартизации; повышение эффективности контроля расходов на основе внедрения новых контрольных технологий.

Капитальные (инвестиционные) расходы бюджета – это та часть расходов, которая обеспечивает инновационную и инвестиционную деятельность государства. К ним относятся статьи расходов, предназначенные для инвестиций (инвестиционных программ) в действующие или вновь создаваемые юридические лица, средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам, расходы на проведение капитального ремонта и другие расходы, при которых создается или увеличивается государственное имущество. К инвестиционным расходам имеют отношение расходы, финансируемые за счет средств Инвестиционного фонда РФ, средств федеральных адресных инвестиционных программ и средств финансовых резервов, направляемых на инвестиционные цели. В государственном инвестиционном менеджменте вполне применимы подходы и методы, используемые в корпоративном инвестиционном менеджменте. В то же время, государственный инвестиционный менеджмент имеет свою специфику: во-первых, значительная часть государственных инвестиций может носить социальный характер, то есть не нести в себе прямого экономического эффекта; во-вторых, не всегда основным критерием для отбора инвестиционных проектов выступает высокий уровень доходности; в-третьих, не редки инвестиции с длительным сроком окупаемости. Основным направлением развития государственного инвестиционного менеджмента является повышение эффективности инвестиционных расходов.

Управление государственными заказами – составная часть бюджетного расходного менеджмента, имеющая относительно самостоятельное значение в силу многочисленных нарушений в этой области и широких возможностей для принятия альтернативных управленческих решений. Размещение заказов на поставки товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд осуществляются на основе контрактов. Государственные (муниципальные) лимиты бюджетных обязательств или в пределах средств, устанавливаемых на эти цели долгосрочными целевыми программами (проектами). Рассматриваемая деятельность является высокорисковой, поскольку непосредственно связана с договорными, нередко неконтролируемыми ценами закупаемых или заказываемых товаров (работ, услуг). Поэтому в качестве приоритетов повышение эффективности менеджмента заказов можно назвать оптимизацию закупочных цен, внедрение результативных технологий предварительного казначейского и других видов финансового контроля, использование системы государственных заказов в качестве инструмента государственной поддержки перспективных (приоритетных) отраслей и видов деятельности.

Доходный и расходный внебюджетный менеджмент преследует цель эффективного управления финансовыми потоками Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования. Основы управления государственными внебюджетными фондами близки к подходам и направлениям бюджетного доходного и расходного менеджмента. Особенности являются строго целевой характер и социальная сущность этих фондов. При размещении временно свободных остатков средств последних в инструменты финансового рынка следует избегать высоких рисков. Управление осуществляется в рамках каждого внебюджетного фонда. Менеджмент Пенсионного фонда РФ в значительной степени зависит от действующей пенсионной системы, формирование которой и поиск наиболее приемлемой для современной России ее модели продолжается по сей день. Не выполняют пока в полной мере своего предназначения Фонды обязательного медицинского страхования. Все государственные внебюджетные фонды испытывают острый дефицит финансовых ресурсов. Поэтому сегодня, как никогда, повышается значимость применения профессиональных менеджерских подходов к управлению финансовыми потоками внебюджетных фондов.

6. Теоретические основы стратегического регионального управления.¹

6.1. Теоритические аспекты развития региональной экономики

В 60-е и 70-е гг. XX в. научно-исследовательскими институтами СССР были разработаны три стратегически важные программы развития государства и его регионов: «Генеральная схема развития и размещения производительных сил СССР», «Комплексная программа научно-технического прогресса» и «Генеральная схема расселения СССР». О степени проработки этих документов свидетельствует тот факт, что они изучаются в ряде зарубежных экономических вузов, как образец составления документов, предусматривающих долгосрочное стратегическое развитие государства (региона). Следует отметить, что в составлении этих документов принимало участие около 500 институтов, лабораторий и госучреждений. Много внимания в них было уделено развитию социальной сферы и услуг.

Немалую лепту в развитие региональных проблем СССР внесло Министерство экономики СССР, именно данное министерство совместно с СОПСом и Госпланом СССР вырабатывало кардинальные направления регионального развития на каждые пять лет.

Однако примат политических решений над интересами развития региональной экономики не позволил получить максимальный эффект, что явилось одной из основных причин разрушения политической и экономической систем СССР, что привело его распаду.

Региональная наука и практика России после распада СССР столкнулись с большим количеством новых проблем, таких как:

- разрушение десятилетиями отработанных межрегиональных и внутрирегиональных хозяйственных связей;
- истощение старых и открытие новых месторождений ресурсов;
- смещение приоритетов в региональной экономической деятельности в сторону саморегулирования и саморазвития (при отсутствии научно обоснованной стратегии и достаточно развитой экономической базы) в связи с переходом на рыночные отношения;

¹ Раздел подготовлен при использовании материалов: Самаруха В.И. Стратегия управления региональной экономикой. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2008.

- низкая конкурентоспособность предприятий машиностроения, агропромышленного комплекса (АПК), легкой промышленности, бизнеса в сфере услуг;
- углубление непропорциональности региональной экономической системы, исторически унаследованной от бывшего СССР;
- миграция населения из одних регионов в другие, разжигание межнациональных конфликтов;
- отток капиталов в более развитые регионы России (прежде всего в г. Москву) и за границу;
- обострение экологических проблем регионов;
- усиление социального диспаритета между регионами, муниципальными образованиями регионов, между отдельными группами населения региона;
- усложнение отношений с федеральным центром, появление большого количества «белых пятен» в правовых аспектах регулирования федеративно-региональных проблем;
- последствия ошибок в проведении рыночных реформ, и прежде всего приватизации;
- политическая нестабильность в ряде регионов России из-за экономического кризиса и резкого снижения уровня жизни;
- психологические барьеры перехода на рыночные отношения.

Последние российские региональные исследования посвящены решению этих и других важных проблем регионального развития. Особенно актуальными направлениями научной мысли, на наш взгляд, являются следующие:

- 1) в научно-практической области:
 - формирование научно обоснованных реальных концепций и стратегий устойчивого развития региона;
 - оптимизация уровня производственной и социальной инфраструктуры;
 - изучение физиократических (природных) и антропогенных условий региона;
 - выявление факторов экономического роста в регионе;
 - научное обоснование системы стратегического управления регионом с учетом всех видов ресурсов региона, его особенностей, стадий

экономического развития, места в региональном разделении труда и факторов внешней среды региона;

- выявление новых социально-экономических и научно-технических факторов, определяющих современные и будущие тенденции развития регионального хозяйства на основе инновационных подходов и экономики, основанной на знаниях;

- выявление эффективных пропорций структуры регионального хозяйства;

- рационализация региональной отраслевой структуры (смещение центра тяжести от производств по добыче ресурсов к производствам более полного цикла «добыча–первичная переработка–производство»), обеспечивающих получение добавленной стоимости;

- поиски научно обоснованных путей повышения устойчивости функционирования региональных систем;

- совершенствование анализа, прогнозирования развития и стратегического управления экономикой регионов и, прежде всего, муниципальных образований;

2) в теоретической области:

- формирование теории региональной экономики (ее стратегического управления), политики, истории и других сфер регионоведения;

- изучение тенденций, закономерностей и законов развития регионов, локальных региональных рынков России;

- изучение проблем нового административно-экономического районирования России (соединения регионов в макрорегионы–округа) создание и развитие агломераций;

- научное обоснование размещения населения по регионам России, выработка рекомендаций по позитивному развитию демографической ситуации;

- научное обоснование размещения новых хозяйственных комплексов;

- исследование инвестиционной привлекательности регионов;

- научная разработка методологических и методических аспектов стратегического управления устойчивостью социально-экономического развития регионов;

- совершенствование анализа достигнутого уровня хозяйственного развития региона и входящих в него подсистем;
- научная разработка проблем межрегиональной интеграции;
- научная проработка федеративно-региональных взаимоотношений в политике, экономике, финансах и других глобальных сферах деятельности;
- определение границ безопасности региона (экологической, экономической, социальной).

Слово «стратег» с древнегреческого переводится как смотрящий вперед. На наш взгляд, под стратегией управления регионом следует понимать выработку научно-обоснованных рекомендаций (в виде концепций, прогнозов, программ) по ситуационному, среднесрочному и долгосрочному управлению социально-экономическим развитием субъекта Федерации для достижения устойчивого социально-экономического развития и утверждаемых индикаторов на текущий год, среднесрочную и долгосрочную перспективу с учетом возможного (вероятного) изменения внешней среды.

Проблемам становления современной региональной науки посвящена деятельность многих общероссийских и региональных научно-исследовательских центров и отраслевых академий. В последнее время многие партии и общественные движения в той или иной степени занимаются проблемами региональной экономики и политики.

За рубежом региональная наука стала развиваться раньше, чем в России и СССР, первые значительные региональные исследования появились уже в XIX в. Наиболее известными классическими и современными регионологами за рубежом являются Ж. Бурвиль, А. Вебер, У. Изард, В. Кристаллер, Э. Куклински, В. Леонтьев, А. Леш, Д. Пью, И. Тюнен, Д. Хиксон, Ж. Шардоне, И. Шумпетер.

Самыми популярными и хорошо исследованными за рубежом являются следующие области регионоведения:

- региональная география;
- региональное программирование;
- управление региональной экономикой;
- государственное регулирование регионального хозяйства;
- региональная экономика, включая развитие кластеров.

Начиная с 70-х гг. прошлого века большой интерес за рубежом стали вызывать проблемы устойчивого регионального развития. Данная теория построена на комплексном рассмотрении экономических, социальных, политических, экологических проблем регионального развития. Основными задачами данной теории являются следующие:

- оптимизация структуры регионального хозяйства;
- оптимизация регионального производства и регионального потребления;
- специализация региона;
- выравнивание уровней социального и экономического развития отдельных регионов и их территориальных подсистем;
- решение экологических проблем региона;
- прогнозирование регионального развития;
- создание моделей общего равновесия производства, межрайонной торговли, развития сферы услуг.

Во всех развитых странах на региональные исследования выделяются значительные средства. В США над региональными проблемами работают около 120 университетов, в Германии – около 50, во Франции – более 25, в Японии – около 40.

Ассамблея регионов Европы в 60-е гг. прошлого века выступила инициатором проведения научных конгрессов по проблемам регионоведения. Сейчас Европейские конгрессы Ассоциации региональных наук проводятся не реже одного раза в три года. На конгрессах (1996 и 1999 гг.) многие доклады были посвящены проблеме пространственного перераспределения результатов устойчивого роста. В связи с усилением социально-экономического диспаритета регионов Европы возник вопрос о выработке механизмов и программ межрегионального выравнивания. Многие европейские региональные политики более важными считают процессы межрегионального разделения труда и проводят политику, усиливающую межрегиональную конкуренцию и межрегиональный диспаритет.

Классифицируя этапы развития региональной науки, многие ученые выделяют три основных периода. В частности, можно согласиться с классификацией В.М. Торосова, предложившего следующую классификацию этапов развития региональной экономики:

– первый – XIX в. – начало XX в. (этап возникновения эпизодических исследований проблем региональной науки, в первую очередь исследования в области географии);

– второй этап – середина 20-х – начало 60-х гг. XX в. (период активных исследований отдельных тем и направлений региональной науки, прежде всего, в области экономики);

– третий этап – конец 80-х гг. XX в. – начало XXI в. (этап обобщения и объединения разрозненных тем и областей знаний в комплексную целостную региональную науку, оформление ее теоретических контуров и углубленная проработка основных проблем. Рассмотрение региональных программ с позиций устойчивого развития).

В региональной экономике наряду с микроэкономическим анализом используется макроэкономический анализ, в то время как в экономике микросистем используется только микроанализ, а в экономике государства преимущественно макроанализ.

Предметом микроэкономического анализа являются региональные рынки отдельных благ (включая услуги), а макроэкономический анализ построен на агрегировании в единый рынок благ. Кроме того, при макроэкономическом исследовании агрегированию подвергаются физические и юридические лица, закономерности их поведения в хозяйственной жизни.

Макроэкономический подход к региональной экономике базируется на выделении в ней пяти экономических субъектов:

- сектора домашних хозяйств;
- предпринимательского сектора;
- государственного сектора;
- сектора заграницы;
- межрегионального сектора.

Каждый из вышеперечисленных секторов представляет систему, состоящую из различных реальных хозяйственных субъектов, в том числе производящих в условиях рыночной экономики специфический вид товара – услуги.

Сектор домашних хозяйств включает в себя частные хозяйственные ячейки внутри региона, деятельность которых направлена на удовлетворение собственных потребностей. Домашние хозяйства являются собственниками всех факторов производства. Их доход формируется за

счет производства, продажи, перераспределения или сдачи в аренду каких-либо факторов производства, либо потребительских благ (товаров и услуг), созданных с помощью факторов производства.

Предпринимательский сектор представляет собой совокупность хозяйствующих субъектов, зарегистрированных в муниципальных образованиях.

Деятельность данных субъектов сводится к спросу на факторы производства, предложению благ и инвестированию. Главной целью деятельности этих субъектов является получение максимальной прибыли от производства товаров и услуг.

К государственному сектору относятся государственные институты и учреждения. Государственный сектор занимается производством таких благ, как безопасность жизни, бизнеса, фундаментальные научные исследования, услуги социальных инфраструктур. Данная деятельность основывается на государственной собственности. Этим самым создаются более благоприятные условия для предпринимательской деятельности и домашних хозяйств региона. Спецификой данной деятельности в отличие от предыдущих секторов (домашних хозяйств и предпринимательства) является цель деятельности государственных структур, заключающаяся не в максимизации прибыли, а в повышении стабильности жизни общества и создании условий для устойчивого функционирования регионов и муниципальных образований. Кроме данных функций государственные структуры занимаются инвестированием в реальный капитал, через специальные фонды, к примеру через ПФР, с целью получения прибыли для увеличения производства общественных благ.

Несмотря на то, что современные отечественные и западные специалисты стараются предать забвению фундаментальные теоретические разработки К. Маркса, написанные им при зарождении капитализма, они во многом не потеряли актуальности для современных рыночных условий. Основой рыночной (капиталистической) экономики, функционирующей в результате обращения капитала, является товарное производство. Движущим мотивом и целью капиталистического производства было и остается производство прибавочной стоимости (получение максимальной прибыли) на основе организации производительного труда. В этой связи К. Маркс отмечает: «...с точки зрения капиталистического процесса производства ... производителен тот

труд, который непосредственно увеличивает стоимость капитала или производит прибавочную стоимость»¹. Следует иметь в виду, что прибыль является превращенной формой прибавочной стоимости. На поверхности рыночной экономики прибавочная стоимость выступает в виде конечного результата обращения (приращения стоимости) авансированного человеческого капитала, постоянного и оборотного капитала, которое происходит в процессе организации производственного процесса предприятия, в условиях конкуренции между предпринимателями – собственниками средств производства. С позиции «Теории прибавочной стоимости» К. Маркса источником прибыли является превышение стоимости реализованных на рынке товаров и услуг над стоимостью авансированных и потребленных в процессе производства средств производства и рабочей силы. Это достигается в результате обмена большего количества живого труда, которое затрачивает наемный работник, на меньшее количество, получаемое им овеществленного труда. В условиях капиталистической рыночной экономики этот обмен осуществляется в денежной форме. При этом деньги, являясь эквивалентом товарных обменов (в определенной мере также стоимости товара рабочая сила), не выполняют данную функцию при организации процесса производства, а напротив, затушевывают присвоение предпринимателем части добавочной стоимости. Этому способствует режим коммерческой тайны, законодательно поддерживаемой государством в условиях рыночной экономики.

Производительный труд в рыночной экономике всегда производит товары и услуги, имеющие потребительную стоимость. Иначе они не будут реализованы потребителем на рынке. В силу того, что услуги потребляются в момент их производства, они могут быть реализованы только на локальных рынках. Такими рынками являются рынки муниципальных образований и региональные. Данные рынки услуг получили широкое развитие при переходе России на рыночную экономику. При этом средства производства предпринимателями были получены в результате приватизации и разгосударствления собственности.

Важной функцией является обеспечение региона деньгами, что осуществляется через региональные отделения Центрального банка России. Деньги необходимы для нормальной жизнедеятельности

¹ Архив К. Маркса и Ф. Энгельса. М.: Партиздат, 1973. Т. II (VII). С. 127.

домашних хозяйств, государственных и муниципальных структур и предпринимательского сектора.

Функции государства осуществляются, прежде всего, региональными органами власти, поэтому от их деятельности во многом зависит экономическая активность государства как макроэкономического субъекта, занимающегося на территории региона предложением денег, производством и закупкой общественных благ, взиманием налогов и инвестированием.

Сектор заграница включает в себя экономические субъекты, имеющие местонахождение за пределами страны, частью которой является регион, а также иностранные государственные институты. Воздействие заграницы на экономику региона осуществляется посредством экспортно-импортных товарных потоков, а также путем обмена капиталами, услугами и национальными валютами.

Межрегиональный сектор является наименее развитым субъектом экономики в нашей стране, он находится в фазе становления. К нему относятся межрегиональные институты, представительства и организации других регионов, расположенные на территории данного региона. Цель данных субъектов экономики состоит в координации (интеграции) межрегиональных связей, направленных на повышение уровня жизни в регионе.

Кроме перечисленных видов деятельности все названные экономические субъекты взаимодействуют друг с другом через заимствование и кредитование.

В результате макроэкономического агрегирования функционирование региональной экономики представляется в виде хозяйственной деятельности пяти субъектов, взаимодействующих друг с другом на четырех агрегированных рынках (рис. 6.1): рынке труда, рынке капитала, рынке денег и рынке благ.

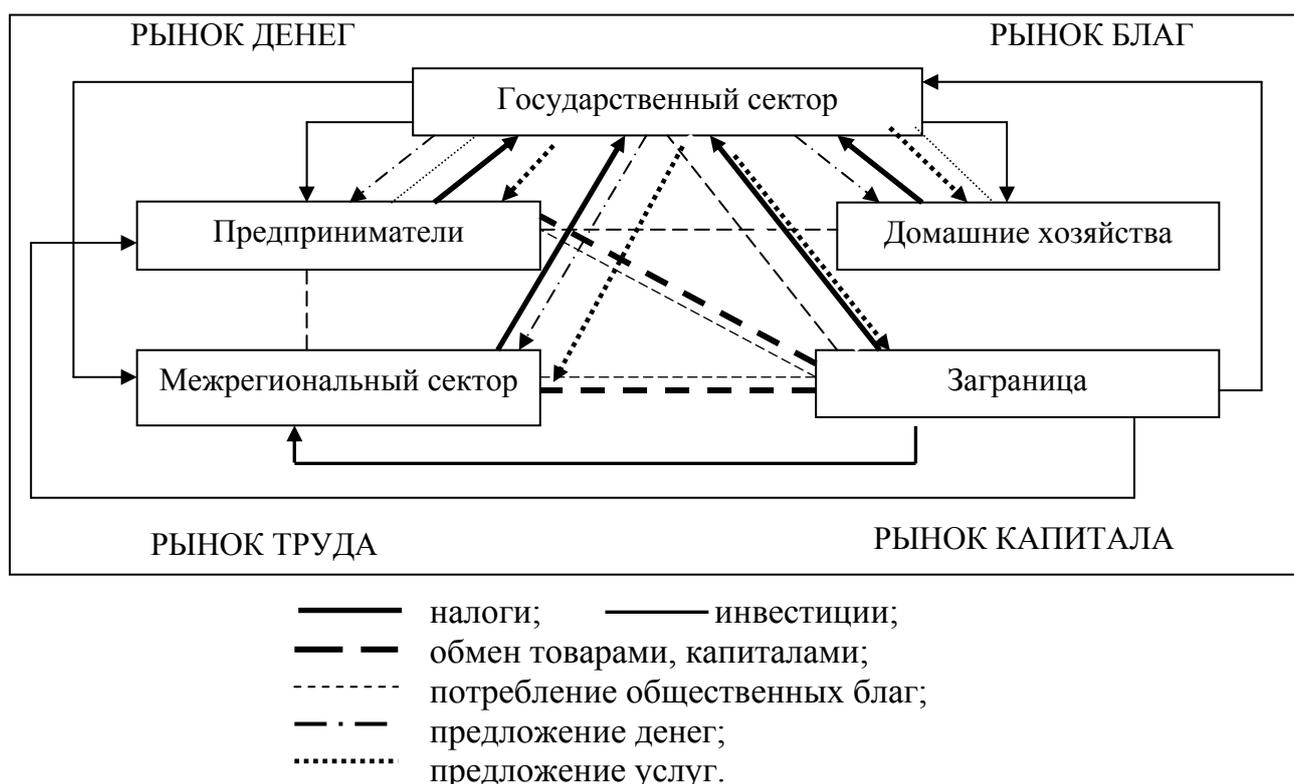


Рис. 6.1. Схема взаимосвязей между макроэкономическими субъектами.

Территориально эти рынки можно структурировать по следующим уровням: муниципальный рынок; региональный рынок; межрегиональный рынок; страновой рынок; мировой рынок.

Макроэкономическое агрегирование позволяет упростить экономическую действительность до приемлемого, обозримого числа взаимосвязей, следовательно, осуществить макроэкономическое моделирование и выполнить качественный анализ.

Таким образом, только с помощью макроэкономического подхода к изучению региональных проблем можно проследить логику и тенденции функционирования регионального хозяйства в процессе производства товаров и услуг.

Разнородность подходов к определению термина «регион», методам и принципам регионализации породила большое количество подходов к классификации регионов. Как правило, в основу классификации регионов многие исследователи закладывают следующие принципы:

- тип специализации региона;
- расположение региона относительно центра государства;

- уровень экономического развития и тип устойчивости;
- плотность населения региона и др.

По степени экономического развития в большинстве стран мира регионы принято делить на:

1) устойчиво (либо прогрессивно) развивающиеся регионы, то есть регионы, имеющие постоянные темпы экономического прироста по основным макропоказателям (региональный доход, консолидированная прибыль предприятий региона и т.д.);

2) депрессивные регионы, имеющие ухудшение основных показателей развития по сравнению с прошлыми периодами и средними темпами развития других регионов;

3) стагнирующие регионы, отличающиеся нулевыми темпами развития, то есть находящиеся в состоянии застоя.

По типу специализации регионы принято делить на промышленные, сельскохозяйственные, курортно-туристические и т.п.

По плотности населения регионы классифицируются на густозаселенные, средnezаселенные и малозаселенные.

По степени удаленности от центра регионы делятся на центральные и периферийные (зачастую в термин «периферия» в России вкладывается его первоначальное этимологическое значение, которое помимо отдаленности от центра обозначало и отставание в темпах развития).

По степени развития НТП регионы зачастую подразделяются на пионерные и отстающие. Встречаются классификации, в которых от степени развития антропогенной природы и степени освоения естественной природы регионы делятся на пионерные и освоенные (в данном случае под пионерными понимаются регионы нового освоения).

К группе регионов активно внедряющих инновации следует отнести регионы «локомотивы-роста», которые согласно Концепции Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации (разработанной Минрегионразвития РФ в 2006 г.) должны стать регионами ускоренного экономического роста в условиях перехода от политики выравнивания социально-экономического развития, к поддержке сети полюсов регионов экономического роста. В стратегическом плане регионы «локомотивы-роста» должны в долгосрочной перспективе обеспечить устойчивое развитие других регионов.

В зависимости от степени однородности пространственного развития регионы делятся на гомогенные (с однородным развитием) и поляризованные (узловые).

В зависимости от наличия субъекта управления регионы выделяют административные (управляемые) и неадминистративные.

В зависимости от размеров регионы принято подразделять на макро-, мезо- и микрорегионы. Существуют и другие классификации регионов, каждый исследователь в зависимости от целей и степени сложности задач использует свои классификационные признаки регионов.

Во многих многонациональных государствах регионы выделяются, прежде всего, с учетом национальных признаков. Например, в Великобритании исторически сложилось четыре национальных региона: Шотландия (с преимущественным шотландским населением), Уэльс (большинство проживающих – валлийцы); Англия (англичане); Северная Ирландия (ирландцы).

Ряд государств мира устроен по федеративному признаку. Федерация (от латинского *foederatio* – союз, объединение) состоит из нескольких территорий с определенной политической самостоятельностью. При этой форме государственного устройства наряду с общефедеральными органами власти функционируют органы власти субъектов федерации (например, штатов в США, Индии, республик, округов, краев, областей в России, провинций в Канаде, земель в Германии и Австрии и т.п.).

Формирование федераций происходило разными путями. В центральной Европе они возникали, как правило, при соединении княжеств и королевств (например, ФРГ). В США и Австралии федерации зависели от процесса заселения земель, во главу угла ставились не национальные, а демографические особенности, и прежде всего, численность населения. В связи с этим многие штаты в США имеют прямолинейные границы, что легко обнаружить на карте США, то есть к процессу «нарезания» штатов подходили с технической и формальной точки зрения, по принципу численности населения.

В состав США входит 50 штатов и федеральный округ Колумбия. Территории 47 штатов поделены на 3000 графств, в состав которых входит 17000 городских поселений (тауншипов) и более 18000 сельских округов (муниципалитетов).

Если в стране действуют единые органы власти, то есть одноуровневое управление, и соответственно единое законодательство, то такая форма государственного устройства называется унитарной. К унитарным государствам относятся: Япония, Франция, Италия, Великобритания, Польша и многие другие государства.

Многие государства, в том числе и РФ, периодически возвращаются к вопросу рационализации районирования территории с целью повышения эффективности управления экономикой страны.

Например, в середине 60-х гг. прошлого века правительство Франции трансформировало систему департаментов, существенно укрупнив территорию регионов и сократив более чем в два раза количество административных регионов, доведя их до 22. Это послужило тому, что Франция почти в 1,7 раза сократила расходы на территориальное управление. Усиление централизованной власти, зачастую критикуемое в прессе и научных публикациях, несомненно, повысило эффективность регионального управления и снизило уровень социально-экономического диспаритета между центральными и южными регионами страны. Создание комплексных программ и проектов повышения устойчивости национальной и региональных экономических систем, учитывающих региональные особенности и координируемых из центра, в частности, способствовало созданию около 700 тысяч рабочих мест в южных регионах Франции. Результативность проведенных реформ в области управления и территориальной структуры Франции сегодня признается многими теоретиками и практиками в области региональной экономики. Этот опыт вполне подходит для реформирования регионального устройства России в целях повышения эффективности экономики страны, сокращения управленческого аппарата и повышения качества услуг населению, оплачиваемых из регионального бюджета.

При оценке бюджета РФ 2011-2013 гг. А.Л. Кудрин, заместитель председателя Правительства РФ – Министр финансов РФ отметил: «Среди важных моментов утверждение трансфертов субъектами в рамках фонда финансовой поддержки регионов на три года. Теперь это означает, что дальше если у субъекта улучшатся доходные источники, улучшатся показатели, то утвержденные в трехлетнем бюджете трансферты не будут уменьшены. Это должно также стимулировать субъекты к работе и созданию дополнительной налоговой базы. Трансферты, сейчас

заложенные в бюджете, уменьшены не будут».¹ Из этого следует, что субъекты РФ получают больше финансовых прав в стратегическом плане.

Таблица 6.1

Распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета по разделу «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований» в 2010-2013 гг. (млрд. руб.)

№ п.п	Наименование	2010 год	2011 год		2012 год		2013 год	
			Проект	% к предыдущем у году	Проект	% к предыдущем у году	Проект	% к предыдущем у году
1	2	3	4	5=4/3	6	7=6/4	8	9=8/6
1	Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований, в том числе:	596,2	569,7	95,6	443,6	77,9	440,9	99,4
2	Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и МО	397	397	100	397	100	397	100
3	Иные дотации	121,9	126,3	103,6	31,5	27,8	35,1	100
4	Прочие межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ и МО общего характера	77,3	46,4	60,1	11,5	24,8	8,9	76,9
5	Доходы бюджета	7875	8844,6	-	9503,5	-	10379,9	-
6	Расходы бюджета, всего	10276,9	10658,6	-	11237,9	-	12175,6	-
7	Доходы федерального бюджета	-2401,9	-1814	-	1734,4	-	-1795,7	-
8	Отношение стр.6 к стр. 1, в %	5,8	5,3	-	3,9	-	3,6	-

Источник: <http://info.minfin.ru>

¹ Кудрин А.Л. Бюджет модернизации экономики России// Финансы.- М. 2011, №1. С. 4.

В табл. 6.1. показаны данные по распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета по разделу «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований» в 2010-2013 гг.

Из приведенных данных видно, что межбюджетные трансферты субъектам РФ и муниципальным образованиям в 2010 г. составляли в расходах бюджета 5,8%, а в проекте расходов бюджета 2013г. сократятся до 3,6% (на 155,5 млрд. руб.). Это ставит задачи перед региональными и муниципальными органами власти по развитию экономики территорий на основе ее модернизации.

6.2 Проявление экономических законов и закономерностей на уровне региона и муниципальных образований

Как и в любой другой экономике (экономике фирмы, отрасли, государства), в региональной экономике основной составляющей подсистемой являются люди (рис.6.2.), поскольку экономика создается людьми и ради людей.

Региональная экономика, как и экономика государства, функционирует во имя обеспечения достойной жизни людей. В то же время между ними есть одно, но очень существенное отличие: региональная экономика призвана обеспечить нормальную жизнь для людей, проживающих в регионе, а государственная – для всего населения страны. Человек в системе региональной экономики, как экономическое существо выступает в трех ролях: во-первых, как человек-управленец; во-вторых, как человек-производитель; в-третьих, как человек, предприниматель или управленец товаров и услуг.

Все три роли человека оказывают большое влияние на степень эффективности региональной экономики. Чем квалифицированнее, трудолюбивее, патриотичнее люди, творящие экономику, тем стабильнее жизнь региона и уровень жизни населения.

Следует отметить, что трудовые ресурсы также являются частью подсистемы человеческие ресурсы региона и основной составляющей человеческого капитала региона.



Рис. 6.2. Агрегированные части региональной экономики по функциональному признаку

Второй важнейшей составляющей региональной экономики является естественная природа, то есть исторически унаследованные регионом земельные, водные ресурсы, воздушный бассейн, природные ископаемые, флора и фауна. Кроме того, к данной подсистеме относится и климатическая зона региона, поскольку климат играет не последнее место в жизнедеятельности людей и зачастую определяет приспособленность региона к тем или иным сферам деятельности (сельскому хозяйству, туризму и т.д.).

Можно однозначно говорить о том, что чем богаче и уникальнее природные ресурсы региона, тем выше физиократическая составляющая в совокупных параметрах экономической стабильности региона.

Третьей составной частью региональной экономики является так называемая антропогенная (искусственная) природа, то есть все то, что создано человеком на территории данного региона. Антропогенная природа, в свою очередь, делится на ряд подсистем – производственную, социальную, потребительскую, политическую. Кроме того, творением людей является такая важная составляющая, как традиции и культура населения региона. Кратко охарактеризуем данные подсистемы.

1. Административно-политическая структура региона представляет собой совокупность институтов и институциональных механизмов, направленных на управление внешними и внутренними параметрами экономики региона. Качество функционирования данной подсистемы во многом зависит от качества подсистемы «человеческие ресурсы региона», поскольку человеческий фактор посредством институтов гражданского общества оказывает на политику и администрирование самое непосредственное влияние. Кроме того, данная подсистема определяет развитие всей региональной экономики в целом.

2. Производственная подсистема региона состоит из большого количества элементов, основными из которых являются средства производства, с помощью которых изготавливаются товары (производятся услуги). Средствами производства зачастую становятся объекты естественной природы, вовлеченные в производственные процессы как предметы труда. Средства производства принято делить на основные, многократно используемые в производстве и оборотные средства используемые целиком в одном цикле производства. От уровня развития производства в регионе прямо пропорционально зависит уровень жизни населения (единственное условие – конкурентоспособность производства). При исследовании производственной подсистемы региона особое внимание отводится производству предметов потребления и услуг, то есть всего того, что призвано удовлетворить личные потребности людей.

3. Социальная подсистема состоит из таких региональных составляющих, как образование, здравоохранение, системы сообщения, связи и иных региональных непроизводственных инфраструктур, то есть всего того, что определяет условия жизнедеятельности людей в регионе.

4. Традиции и культура являются историческими корнями населения региона. Правильно сформированные, десятилетиями сохраняемые устои, традиции, религиозные корни и т.п. способны оказать положительное

воздействие на формирование антропогенной природы региона и его экономики в целом.

Таким образом, можно сделать следующий вывод из агрегированной структуры экономики региона: все подсистемы региональной экономики являются необходимыми для ее нормального функционирования, недостатки любой из подсистем негативно отражаются на региональной макросистеме в целом.

Наряду с рассмотренным выше разделением экономики по функциональному признаку на людей, богатства естественной и антропогенной природы существуют и другие способы ее структурирования. Наиболее распространено представление о региональной экономике как совокупности взаимосвязанных отраслей, безусловно включая отрасли услуг.

Под отраслью принято понимать такую область производственно-экономической деятельности части экономики, которая обладает единством выполняемых функций, видов и назначения выпускаемой продукции (услуг), применяемых технологических процессов и специальных знаний. Поскольку существует несколько критериев отнесения предприятий и организаций к той или иной отрасли (вид продукции (услуг), вид технологий, целевая функция) очень сложно однозначно установить отраслевую принадлежность объекта или вида деятельности. В связи с этим обстоятельством, а также постоянно изменяющимися приоритетами видов деятельности в экономике, отраслевая структура весьма динамична.

Отраслевая структура экономики делится на две группы отраслей: отрасли материального и нематериального производства (отрасли социально-культурной сферы). Многие российские экономисты называют последнюю группу отраслей непродуцирующей сферой. На наш взгляд, это не совсем верно: в отраслях социально-культурной сферы производятся интеллектуальные, духовные и информационные продукты (услуги).

Сферы материального и нематериального производства, в свою очередь, делятся на ряд агрегированных отраслей (рис.6.3).



Рис. 6.3. Отраслевая структура экономики региона

Агрегированные отрасли подразделяются на отдельные отрасли (на рисунке это показано примером деления промышленности). Отдельные

крупные отрасли, в свою очередь, подразделяются на более мелкие, специальные отрасли.

Ведущей отраслью материального производства является промышленность. Вторым по значимости из отраслей материального производства является сельское хозяйство.

Отраслевую структуру любого региона России, на наш взгляд, во многом определяют следующие предпосылки:

- природно-ресурсная база региона;
- удаленность от центра;
- исторически унаследованная производственная инфраструктура региона;
- особенности климата;
- количество и качество земельных ресурсов;
- исторически сложившаяся специализация региона;
- качество и количество трудовых ресурсов региона;
- ближайшее внешнее окружение (соседние территории).

Из всех вышеперечисленных предпосылок особое место следует отвести человеческому фактору, поскольку социально-экономическая активность населения в последнее время оказывает все большее воздействие на все сферы человеческой деятельности, и прежде всего, на развитие услуг. В этой связи следует отметить, что каждый человек является собственником собственного человеческого капитала, который в рыночной экономике можно определить как способность получения дохода для себя в результате реализации этого капитала на рынке.

Вследствие того, что приоритетным направлением региональной политики является обеспечение нормальной жизни для граждан региона, во всех регионах России все больше внимания отводится отраслям, в которых производятся товары первой необходимости для человека и оказываются услуги.

В современной российской экономике имеет место острая нехватка отраслей, производящих товары народного, а также наблюдается глубокий кризис на большинстве сельскохозяйственных предприятий.

Сейчас в формировании отраслевой структуры региона первостепенное значение начинают приобретать следующие факторы:

- потребности региона в той или иной продукции и услугах;

- возможности региона к производству требуемых продукции и услуг (научно-технические, кадровые, сырьевые, технологические, финансовые);
- социально-производственный заказ государства;
- потребности других регионов (стран) в продукции и услугах данного региона.

По экономическому назначению продукции вся промышленность делится на две группы:

- производство средств производства (группа А);
- производство предметов потребления (группа Б).

В свою очередь, группу Б зарубежные экономисты делят на две подгруппы:

- производство «мягких товаров» (одежда, обувь, продукты питания и прочие товары потребления со сроком службы не более одного года);
- производство «жестких товаров» (менее подверженных износу, со сроком службы более одного года).

Во времена кризисов наибольшим спросом начинают пользоваться «мягкие товары», на «жесткие товары» спрос населения откладывается до более стабильных времен. Для устойчивого развития региона очень важное значение имеет правильное соотношение между производством предметов потребления и средств производства, а также пропорций между производством «мягких» и «жестких товаров» и услуг. При этом необходимо учитывать, что в условиях рыночной экономики это соотношение устанавливается на основе платежеспособного спроса потребителей, саморазвития и саморегулирования хозяйствующих субъектов, производящих товары и услуги.

Воспроизводство услуг определено необходимостью реализации интересов людей. Общество развивается через развитие индивидуумов как потребителей, с развитием потребностей возникает спрос на рынке на товары и услуги. В аспекте разделения труда в современном обществе люди делятся на производителей и потребителей различных товаров и услуг.

Субъектами услуг являются население, предприятия, организации, учреждения и государство в лице законодательной, исполнительной, судебной властей, Федерального Правительства, администраций регионов и муниципалитетов.

Объекты услуг – государство, индивидуальные предприниматели, предприятия, организации и учреждения, производящие услуги.

Экономическую сущность услуги следует рассматривать как результат труда, затраченный производителем услуги, превратившийся в процессе труда в определенное благо и предназначенный для удовлетворения потребностей населения и общества. При этом заказчиками услуг (покупателями) выступают население и общество, а производителями – предприниматели и государство. Следует отметить, что бесплатных услуг не бывает и их деление на платные и бесплатные применяется условно для определенных категорий населения – приобретателей государственных услуг («бюджетных услуг»), то есть услуг оплаченных за счет государственных финансовых ресурсов в соответствии с требованиями законодательства.

На наш взгляд, структура рынка сферы услуг включает следующие два сектора: 1) рыночный (саморегулируемый) сектор, в котором производители оказывают платные услуги населению (домашним хозяйствам); 2) государственный сектор, оказывающий бюджетные услуги населению (домашним хозяйствам) и обществу за счет государственных финансовых ресурсов (федерального бюджета, бюджетов субъектов федерации, бюджетов муниципальных образований и внебюджетных фондов). Государственный (регулируемый) сегмент услуг является составной частью сферы услуг. Следует согласиться с мнением В.А. Тупчиенко и Г.И. Хотинской, что эту часть сферы услуг можно рассматривать «...в качестве поставщика комплекса услуг, оказываемых потребителям на безвозмездной и безвозвратной (полностью или частично) основе, за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы и целевых бюджетных фондов»¹.

Развитие сферы услуг происходит под воздействием объективных экономических законов и закономерностей, представляя собой постоянно обновляющийся процесс. При этом отдельные виды услуг под воздействием НТП утрачивают свой вид деятельности и отмирают.

Многие экономисты-теоретики характеризуют современный этап общественного развития как завершение государственной эпохи и переход

¹ Тупчиенко В.А., Хотинская Г.И. Сфера государственных услуг: теоретический аспект // Теоретические прикладные проблемы сервиса (научный журнал). Вып. 1(10). М.: Моск. гос. ин-т сервиса, 2004. С.4.

к постиндустриальному обществу, которое в свою очередь определяется или как «цивилизация услуг» или сервисное общество. В таком обществе абсолютно преобладающим сектором экономики будет сфера услуг. Современное развитие передовых рыночных стран и динамичное развитие услуг в России в некоторой степени подтверждают этот вывод.

Исторически унаследованное нерациональное размещение производств по регионам страны усиливает негативные проявления экономического кризиса, делая его еще более глубоким и длительным.

Помимо отраслевого структурирования региона существует территориальное.

Территориальная структура – это разделение экономики региона на части по территориальному признаку. Как правило, экономика региона состоит из районов и городов (муниципальных образований) в соответствии с исторически принятым административно-территориальным делением. Территориальность экономики понимается не только в географическом, но и в административном, национальном и природном смыслах.

Экономика городов и районов как экономика отдельных территорий не замкнута. Осуществляется постоянное перемещение рабочей силы через границы региона. Если экономику отдельных регионов можно считать полуоткрытой, то внутрирегиональная экономика открыта почти полностью. Помимо потоков людей из района в район и в города осуществляется постоянное перемещение материально-сырьевых, товарных и денежных потоков. В этой связи следует отметить, что экономика территориальных единиц региона связана единой системой «кровообращения». Очень многие объекты производственной и социальной инфраструктур являются достоянием всех районов региона. Безусловно, что каждый город и район региона имеют свои особенности, но тем не менее многие проблемы являются общими, их невозможно решить в одном, отдельно взятом, районе. Административно-территориальное деление субъекта федерации показано на рис. 6.4.



Рис. 6.4. Административно-территориальная структура субъекта федерации

Недоучет влияния данной структуры привел к тому, что многие экономисты, игнорируя экономику городов и районов, говорят сразу о более мелких составляющих системы региональной экономики – о предприятиях, упуская целую гамму экономических отношений между субъектами региона. Районирование наряду с делением экономики по отраслям позволяет всесторонне изучить экономические проблемы региона и способствует применению элементов индикативного планирования в стратегическом управлении.

Стратегическое планирование в рыночных условиях децентрализованной экономики и высокой конкуренции получило широкое распространение в Северной Америке в 60-х годах XX века. Подходы к формированию стратегических планов, выработанные отдельными провинциями и коммунами Канады в 1960-70-х гг., нашли применение при стратегическом планировании в других странах, прежде всего, на муниципальном уровне. В условиях наличия у органов власти ограниченных рычагов регулирования экономических процессов, они предусматривали конструирование будущего коммуны (муниципалитета) на основе диалога и договоренностей всех участников процесса планирования.

В современной России одним из первых официальных программно-целевых подходов к регулированию социально-экономических процессов можно считать составление Программы правительства России «Реформы и развитие российской экономики в 1995-1997 годах», утвержденной постановлением правительства РФ от 28.04.1995г. № 439. Данная программа, прежде всего, преследовала цели преодоления кризисной ситуации, сложившейся в отечественной экономике.

В этот же период была сформирована правовая база государственной системы прогнозирования: 20 июля 1995 года был принят закон №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ». В данном законе прописаны принципы и подходы к составлению общегосударственной программы социально-экономического развития.

В дальнейшем, постановлением правительства РФ от 30.04.1997г. №495 был утвержден Комплексный план действий правительства РФ по реализации в 1997 году послания президента РФ Федеральному Собранию «Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики РФ)» и программы правительства РФ «Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 годах», продолжившей традиции применения программно-целевых методов при реализации государственной политики. В данной программе ставились задачи по достижению устойчивого экономического роста в стране.

В 2000 году Фонд «Центр стратегических разработок» под руководством Г.О. Грефа разработал Стратегию социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2010 года, которая была представлена в Правительство РФ, однако официально не была утверждена.

Первая Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы) утверждена распоряжением правительства от 10.07.2001г. №910-р и была трансформирована в Программу социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы). Следующим шагом стала разработка Министерством экономического развития и торговли РФ Программы социально-экономического развития РФ на 2006-2008 годы.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации 21 июля 2006 года Министерством экономического развития и торговли РФ разработана Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (далее – Концепция), которая является первым долгосрочным стратегическим документом. Цель разработки Концепции – определение путей и способов обеспечения устойчивого повышения благосостояния российских граждан, укрепления

национальной безопасности и динамичного развития экономики в долгосрочной перспективе (2008-2020 годах).

Для достижения этой цели в Концепции решаются следующие задачи:

- оценка достигнутого уровня развития российской экономики;
- характеристика целей долгосрочного социально-экономического развития и способов их достижения;
- определение основных факторов, ограничений и рисков развития российской экономики в долгосрочной перспективе;
- определение основных вариантов социально-экономического развития России в долгосрочной перспективе;
- определение задач и целевых индикаторов долгосрочного развития.

Разработанная в Концепции стратегия социально-экономического развития России включает следующие направления: стратегические ориентиры долгосрочного социально-экономического развития; условия развития российской экономики в долгосрочной перспективе; сценарии долгосрочного социально-экономического развития.

Задачи развития отдельных сфер экономики в Концепции включают: этапы инновационного развития; развитие человеческого капитала; развитие предпринимательства и улучшение инвестиционного климата; развитие национальной инновационной системы и поддержка технологического развития; повышение конкурентоспособности высокотехнологичных отраслей; развитие производственной инфраструктуры; развитие ресурсного потенциала экономики.

Отдельным разделом в Концепции выделена Внешнеэкономическая политика, основной целью которой является возвращение России статуса великой державы.

Завершает Концепцию раздел «Пространственное развитие российской экономики», в состав которого входят следующие подразделы: Основные тенденции регионального развития; Формирование региональных зон опережающего развития; Пространственная составляющая сценариев долгосрочного развития; Многополярная стратегия регионального развития.

Стратегические ориентиры долгосрочного социально-экономического развития России состоят в восстановлении статуса мировой экономической державы.

Стратегической целью является превращение России в одного из глобальных лидеров мировой экономики, выход ее на уровень социально-экономического развития высокоиндустриальных стран. К 2020 году Россия должна войти в пятерку ведущих стран мира по экономической мощи – производству валового внутреннего продукта. Следует отметить, что такая амбициозная цель для нашей страны на обозримую перспективу поставлена впервые.

Достижение этой цели предполагает:

-выход России на стандарты благосостояния, соответствующие развитым странам мира (в том числе среднедушевой ВВП по паритету покупательной способности – 20-30 тысяч долларов США);

-обеспечение научного и технологического лидерства России по направлениям, обеспечивающим ее конкурентные преимущества и национальную безопасность;

-обеспечение специализации России в мировой экономике на основе передовых научно-исследовательских разработок и высоких технологий. Россия должна занимать значимое, не менее 10 процентов, место на рынках высокотехнологичных товаров и услуг по 4-6 и более позициям;

-превращение России в один из ведущих мировых финансовых центров, обладающий независимой национальной финансовой инфраструктурой и обеспечивающий лидирующие позиции России на финансовых рынках стран СНГ, ЕврАзЭС, Центральной и Восточной Европы;

формирование эффективных демократических институтов, влиятельных и активных институтов гражданского общества.

В Концепции отмечается, что в середине текущего десятилетия в России в основном завершен переход к рыночной экономической системе, восстановлен уровень производства и потребления начала девяностых годов.

В Концепции отмечается, что коренным образом изменилась структура экономики в пользу отраслей, ориентированных на рыночный спрос. В то же время объем промышленного производства составляет лишь 85% от уровня 1991 года, сельского хозяйства – 79%. Объем ВВП (по

паритету покупательной способности) превысил 1,6 трлн. долларов США (2006 год). По этому показателю Россия закрепила в первой десятке ведущих стран мира.

К числу позитивных моментов проводимых реформ следует отнести создание системы базовых правовых норм и институтов, обеспечивающих функционирование рыночных отношений между хозяйствующими субъектами, что создало условия для функционирования конкурентных рынков товаров и услуг, капитала и трудовых ресурсов как в целом по стране, так и в регионах. Внешнеторговый оборот России составил 47,6% ВВП (2006 год), что является одним из наиболее высоких показателей для стран с развитой экономикой и свидетельствует о высокой степени открытости экономики страны.

Обеспечена устойчивая макроэкономическая стабильность. Инфляция снизилась до однозначных значений - 9% в 2006 году против 18,6% в начале десятилетия. Российская экономика надежно защищена от воздействия внешних шоков международными резервными активами Российской Федерации, превысившими 400 млрд. долларов США.

В Концепции отмечается, что стратегическими вызовами предстоящего периода могут быть следующие факторы: 1) усиление глобальной конкуренции, охватывающей рынки не только товаров, но и капиталов, технологий, рабочей силы; 2) возрастание роли человеческого капитала в социально-экономическом развитии. Уровень конкурентоспособности современной инновационной экономики все в большей степени определяется качеством профессиональных кадров; 3) исчерпание источников экспортно-сырьевого типа развития, базирующихся на интенсивном наращивании топливного и сырьевого экспорта и выпуска товаров для внутреннего потребления за счет дозагрузки производственных мощностей в условиях заниженного обменного курса рубля.

При этом фактор усиления глобальной конкуренции характеризуется структурной перестройкой мирового хозяйства, связанной с изменением баланса между ее экономическими центрами, возрастанием роли региональных экономических союзов, ожидаемым распространением новых технологий (информационных, нано- и биотехнологий).

Для российской экономики эта перестройка, с одной стороны, создает новые возможности в развитии внешнеэкономической интеграции,

укреплении и расширении позиций на мировых рынках, с другой – усиливает требования к конкурентоспособности, субъектов Федерации к инновационному обновлению и привлечению инвестиций.

Системное решение отмеченных перспективных задач состоит в переходе российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному типу развития. Инновационный тип развития имеет ряд качественных и количественных характеристик, соответствующих параметрам развития ведущих стран мира во всех регионах страны.

В программных документах стратегического развития регионов необходимо учитывать сценарии долгосрочного социально-экономического развития страны.

В Концепции отмечается, что о сновные варианты долгосрочного социально-экономического развития России определяются несколькими ключевыми факторами:

- степенью развития и реализации сравнительных преимуществ российской экономики в энергетике, науке и образовании, высоких технологиях и других сферах;

- интенсивностью инновационного обновления обрабатывающих производств и динамикой производительности труда;

- динамикой развития транспортной и энергетической инфраструктуры;

- интенсивностью повышения качества человеческого капитала и формирования среднего класса;

- интеграцией евроазиатского экономического пространства.

В зависимости от реализации этих факторов выделяются три качественных сценария социально-экономического развития России в долгосрочной перспективе – инерционного, энерго-сырьевого и инновационного развития.

В основе сценария инерционного развития лежит консервация экспортно-сырьевой модели развития страны при сужении ее потенциала в связи с замедлением роста экспорта углеводородов, открытием внутренних рынков готовых товаров, снижением ценовой конкурентоспособности перерабатывающих производств.

В сценарии энерго-сырьевого развития предполагается частичное снятие ограничений инерционного развития за счет реализации конкурентного потенциала России в сферах энергетики и транспорта,

повышения качественного уровня энерго-сырьевых отраслей и укрепления сырьевой специализации России в мире.

В случае реализации сценария инновационного развития предусматривается использование инновационных источников роста за счет как использования конкурентных преимуществ российской экономики в традиционных (энергетика, транспорт, аграрный сектор), так и новых наукоемких секторах и экономике знаний.

В Концепции предусматривается, что в период 2008-2020 годов реальные располагаемые доходы населения вырастут в рамках инновационного сценария примерно в 2,4 раза, по энерго-сырьевому сценарию – в 2,1 раза, по инерционному сценарию - в 1,8 раза.

В развитии бюджетной системы предполагается, что конструкция основных налогов и сборов в долгосрочной перспективе останется в целом неизменной. Это, на наш взгляд, создает благоприятные условия для разработки стратегий субъектами Федерации.

Доходы бюджетной системы могут составить к 2020 году 33,1-33,7% ВВП (с учетом доходов от инвестирования средств Резервного фонда). Дополнительные доходы бюджетной системы за счет улучшения уровня администрирования оцениваются в 1,5%–2,0% ВВП.

Развитие российской экономики в период 2008-2020 годов разделяется в Концепции на три этапа, различающихся по условиям, факторам и рискам социально-экономического развития. Макроэкономические характеристики каждого из этих этапов в сопоставлении со сценариями инерционного (III) энерго-сырьевого (II) и инерционного (I) развития приведены в табл.6.2.

Первый этап Концепции (2008-2012 годы) предусматривает создание институциональной среды инновационной экономики, модернизация образования и здравоохранения, запуск проектов развития в высокотехнологичных и инфраструктурных секторах. Этот этап реализуется в настоящее время.

Второй этап Концепции (2013-2017 годы) предполагает переход экономики на новую технологическую базу, основанную на перспективных разработках в области информационно-коммуникационных, био- и нанотехнологий.

Третий этап Концепции (после 2018 года) предусматривает закрепление лидирующих позиций России в мировом хозяйстве и развитие в режиме инновационной экономики.

Таблица 6.2

Основные макроэкономические показатели сценариев развития
(темпы прироста, процентов)

		2006	Среднегодовые значения			2020/2007, %
			2008-2012	2013-2017	2018-2020	
ВВП	3	6,7	6,1	6,7	6,7	126
	2		6,0	5,4	4,6	99
	1		4,6	3,4	3,1	62
Реальные располагаемые доходы населения	3	10,2	7,6	6,9	6,5	144
	2		7,4	5,6	4,2	113
	1		5,8	4,3	3,5	82
Розничный товарооборот	3	13,9	8,4	6,5	6,3	146
	2		8,2	5,3	4,5	119
	1		6,6	4,3	3,7	89
Инвестиции	3	13,7	10,7	10,7	9,6	264
	2		10,8	8,9	6,6	210
	1		6,5	4,6	4,1	93
Экспорт, млрд. долл.	3	303,9	305	378	483	70
	2		305	367	469	63
	1		289	327	384	32
Импорт, млрд. долл.	3	164,7	291	430	563	195
	2		289	407	509	163
	1		275	329	396	103
Инфляция	3	9	5,6	4,5	3,3	85
	2		6,2	4,8	3,4	90
	1		7,5	6,1	4,0	111
Энергоемкость	3	-2,9	-3,6	-4,0	-4,1	-41
	2		-3,4	-2,7	-2,2	-32
	1		-2,9	-1,8	-1,5	-25
Электроёмкость	3	-2,4	-2,5	-2,9	-3,0	-31
	2		-2,4	-0,9	-0,1	-16
	1		-1,7	-0,7	-0,4	-12,5
Производительность труда	3	6,2	6,5	7,6	7,3	144
	2		6,5	6,3	5,2	116
	1		5,0	4,3	3,6	75

Примечание: таблица составлена по Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России), М., июль 2007. С. 35-36.

7. Разработка стратегии управления субъектом федерации ¹

7.1 Роль стратегического планирования в управлении субъектом федерации.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» система законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и настоящим Федеральным законом. Статья 5 (п. г) гласит, что в полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации входит утверждение программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, представленной высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

Под стратегическим планированием понимается определение основных, перспективных целей развития социально-экономической системы на долгосрочный период (как правило, от 5 до 25 лет). Под стратегическим планом принято понимать изложение целей социально-экономической системы (т.е. набор целевых установок и показателей, которые система должна достичь через определенный период времени).

На региональном уровне одной из первых работ по стратегическому планированию является разработка в 1995-1997 гг. Стратегического плана Санкт-Петербурга. Методическую и организационную работу процесса разработки стратегического плана осуществлял Леонтьевский центр.

Содержание и элементы Стратегического плана

Ключевым элементом стратегического планирования является Стратегический план (Стратегия), так же как и программно-целевого метода управления – Программа развития.

К настоящему времени в России уже в основном пройден этап подготовки действенных стратегических документов. В своем

¹ Раздел подготовлен при использовании материалов: Самаруха В.И. Стратегия управления региональной экономикой. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2008.

большинстве подготавливаемые стратегии, программы и концепции имеют неплохое качество. Проблематичным становится запуск механизма, обеспечивающего реализацию стратегии. Для стратегического планирования важен не сам факт наличия документа (стратегического плана), ценен процесс его разработки и согласования, который внедряет новые принципы и формы взаимоотношений между стейкхолдерами.

Имеется много подходов к организации процесса стратегического планирования. К примеру, модель, предлагаемая международным центром социально-экономических исследований «Леонтьевский центр» на основе опыта США (рис 7.1.)

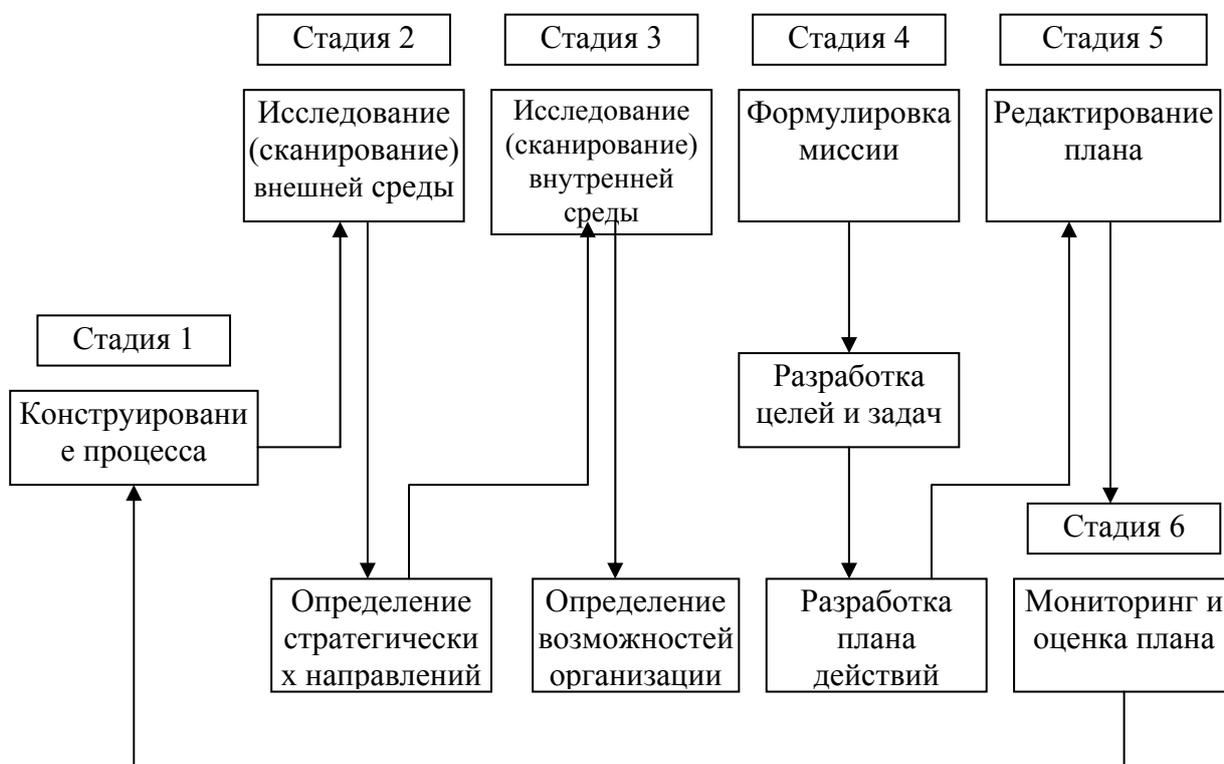


Рис. 7.1. Общий процесс стратегического планирования

Стадия 1. Организуется процесс стратегического планирования с учетом специфики территории и предпочтений стейкхолдеров. Особая – координирующая роль, отводится органам власти (первому лицу), способному объединить местное сообщество. Первая стадия заканчивается соглашением всех стейкхолдеров о модели стратегического планирования, процессе работы над планом, распределении ролей и ответственности. Рекомендуется создание официальной рабочей группы или общественного совета.

Стадия 2. Анализ внешней среды должен выявить влияние складывающихся во внешней среде социально-экономических процессов на территорию, а так же влияние нормативно-правовой базы и других факторов.

На основе выявленных угроз и возможностей развития определяются стратегические направления сокращения угроз и реализации возможностей территории.

Стадия 3. Исследование внутренней среды предполагает оценку внутренних ресурсов, возможностей и ограничений (сильных и слабых сторон). Ключевым на этой стадии является соотнесение внутренних ресурсов с внешними угрозами и возможностями. Сильные стороны должны быть еще более усилены, слабые стороны исправлены.

Результаты 2 и 3 стадий сводятся в SWOT-анализ, обобщающий сильные и слабые стороны территории, угрозы и возможности ее развития.

Стадия 4. На данной стадии формулируются миссия, цели, задачи и план действий. Элементы стратегического плана выстраиваются иерархически согласно рис. 7.2.



Рисунок 7.2. Иерархия элементов стратегического плана

Миссия иллюстрирует желаемое конечное состояние территории, результат реализации стратегического плана.

Ограниченное число целей интерпретирует формулировку миссии по отдельным аспектам. Целевые ориентиры на муниципальном уровне должны затрагивать ключевые сферы деятельности – ЖКХ, инфраструктуру, образование, здравоохранение.

Задачи конкретизируют укрупненные цели и сигнализируют о переходе от стратегического направления к действиям. Для каждой цели

обычно разрабатывается несколько задач, которые, как правило, имеют количественную и временную определенность и рассчитаны на реализацию в течение 1-2 лет. Они измеримы, и, следовательно, степень их достижения может быть оценена посредством постоянного мониторинга.

План действий конкретизирует цели и задачи, преобразуя задачи в наборы конкретных действий, мероприятий. План действий должен учитывать ограниченность ресурсов и возможностей территории, приоритеты и конкретные шаги. В план обычно включаются конкретные проекты (в т.ч. инвестиционные), реализация которых позволяет достичь желаемого состояния территории. Формирование планов должно происходить при непосредственном взаимодействии стейкхолдеров, каждый из которых привнося в план свои пожелания должен принимать обязательства, вносимые контрагентами. По итогам формирования плана должен быть достигнут компромисс интересов всех субъектов, от которых зависит будущее территории.

Для придания официального статуса стратегическому документу, желательно чтобы его утвердили органы власти, либо была составлена общественная декларация, утверждающая стратегию.

Стадия 5. На пятой стадии идет реализация плана. Для выполнения целей плана и, соответственно, достижения его миссии, должен быть сформирован и отлажен действенный механизм реализации стратегического плана.

По мере изменения внешней и внутренней среды может возникать необходимость внесения изменений в стратегический план.

Стадия 6. Мониторинг и оценка плана включают в себя регулярную сверку индикаторов, закладываемых в План в качестве целей и задач, с фактическими показателями. Плановые индикаторы должны одновременно быть и информативными, и не перегружать информацией ее пользователей. Кроме того, чтобы вести регулярный (ежемесячный) мониторинг по основным показателям, целесообразно ежегодно составлять подробный отчет о выполнении стратегического плана.

Основная роль стратегического документа (стратегического плана) – объединить усилия местного сообщества в проведении единой политики по развитию территории. Важен не сам документ, а проводимая по его исполнению работа.

Эффективность стратегического планирования обеспечивается действенным механизмом реализации стратегического плана.

Обычно создается исполнительный орган, обеспечивающий осуществление процесса стратегического планирования и оперативное управление данным процессом. Либо данные функции придаются уже существующему органу. На Западе принято передавать организующие функции сторонней специально создаваемой организации, например агентству, созданному на принципах частно-общественного партнерства, либо специально создаваемой корпорации экономического развития, либо в других формах. В нашей стране чаще обходятся внутренними ресурсами: организационные функции возлагаются на администрации субъектов Федерации.

Желательно создание консультативного совещательного органа по стратегическому планированию, включающего всех стейкхолдеров территории. Официальный статус данного органа позволит эффективно взаимодействовать лидерам территории в процессе реализации стратегического плана.

Важным элементом стратегического планирования являются публичные обсуждения на всех этапах процесса стратегического планирования. Возможны различные формы данных обсуждений: общественные слушания, конференции, совещания и т.п.

Современные рыночные условия во главу стратегической политики ставят повышение конкурентоспособности территории. Анализ отправной точки (сегодняшней ситуации) развития территории проводится с данных позиций - повышения конкурентоспособности. Конкурентные позиции территории и направления развития раскрывает SWOT-анализ (англ. аббревиатура: слабые и сильные стороны, возможности и угрозы).

При проведении SWOT-анализа соотносятся внешние угрозы и возможности с внутренними сильными и слабыми сторонами. SWOT-анализ должен подсказать какие сильные стороны следует развивать, каким образом снижать ущерб слабых сторон.

К выявленным ключевым проблемам экспертным путем разрабатываются адекватные пути их решения. На данном этапе применимы различные методы: мозгового штурма, формирования фокус-групп.

Обычно выстраивается несколько сценариев развития территории в период реализации стратегического плана (чаще всего два) с тем, чтобы варьировать подходы к «конструированию будущего».

Ограниченность всех видов ресурсов (финансовых, материальных, профессиональных) предопределяет необходимость выбора приоритетов среди общего количества закладываемых в Стратегию проектов.

Нередко региональные и местные стратегии опираются на реализацию государственных и муниципальных целевых программ, входящих в общий документ в качестве подпрограмм и использующих проектный подход.

Как показывает отечественный и мировой опыт, государственные целевые программы могут служить эффективным инструментом реализации государственной экономической и социальной политики. Именно такие методы управления применяются и в странах Европейского Союза, и в США, и в Японии для решения стратегических задач развития, когда необходимо сконцентрировать ресурсы для достижения конкретных целей. Так, в США примерно 50% государственных расходов осуществляется по программно - целевому методу, во Франции – до 80%. В Российской Федерации этот инструмент в последнее десятилетие был недостаточно эффективен и государственные целевые программы из инструмента консолидации ресурсов на приоритетных направлениях развития во многом превратились в инструмент дополнительного финансирования текущей деятельности органов государственной власти.

Государственные целевые программы представляют собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение целевых задач в области государственного, экономического и социального развития Российской Федерации.

Государственные целевые программы - гибкий инструмент реализации долгосрочной экономической политики государства, активного воздействия на производственные и экономические процессы. Они включают в себя конкретные цели и результаты, которые необходимо достигнуть исходя из сформированных приоритетов среднесрочной программы социально-экономического развития страны, а также перечень

инвестиционных и инновационных проектов, обеспечивающих достижение этих целей и обоснованное ресурсное обеспечение, в том числе за счет федерального бюджета.

Исходя из того, какой уровень власти представляет разработчик целевой программы, существует 3 вида программ:

- федеральные;
- региональные (республиканские, краевые, областные и т.п.);
- муниципальные.

Процесс разработки и реализации целевых программ схож с процессом стратегического планирования, при этом целевая программа концентрируется на решении какой-то отдельной проблемы. Это позволяет иногда рассматривать целевые программы как подпрограммы единой Программы или Стратегии развития территории.

Специализация целевой программы на решении отдельной проблемы позволяет возложить функции разработчика и исполнителя программы на конкретное министерство, ведомство, департамент, комитет.

При разработке программ особое внимание уделяется формированию в программах специального раздела, который должен содержать индикаторы и показатели ожидаемой эффективности и результативности, позволяющие ежегодно и поэтапно оценивать ход реализации программы. В данном разделе должен быть рассчитан экономический, социальный и бюджетный эффекты, соотнесенные с вкладываемыми ресурсами.

Правовой основой разработки и реализации федеральных целевых программ (ФЦП) является «Порядок разработки и реализации ФЦП и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», утвержденный постановлением правительства РФ от 26.06.1995 г. №594.

Основными инструментами механизма стратегического планирования являются ежегодные план действий по реализации стратегии и отчет о реализации стратегического плана.

Ежегодный план действий по реализации стратегии (программы) – официальный документ, в котором конкретизированы все действия субъектов стратегического планирования по достижению намеченных на данный период результатов. План должен содержать перечень мероприятий, их исполнителей, сроки исполнения, стоимость мероприятия

(по которым предусмотрено финансирование), ожидаемый социально-экономический эффект от реализации.

Кроме основных показателей результативности стратегического планирования оценивается эффект реализации стратегического плана. Ожидаемый эффект реализации Стратегии оценивается следующими показателями:

- экономический эффект - рост объемов производства и прибыли;
- бюджетный эффект - рост поступлений в бюджетную систему;
- социальный эффект - сохранение и создание дополнительных рабочих мест.

Социальный эффект от вновь создаваемых рабочих мест рассчитывается как сумма фонда оплаты труда и отчислений страховых взносов по этим местам; социальный эффект от сохранения существующих рабочих мест рассчитывается как сумма полученной экономии от невыплаченного пособия по безработице.

Общий эффект от реализации Программы рассчитывается как сумма экономического, бюджетного и социального эффектов за минусом затрат на реализацию мероприятий Программы.

Для оперативного управления Стратегией возможно создание рабочих групп по отдельным направлениям. Мониторинг развития социально-экономических процессов, включающий ежемесячные отчеты, составленные на основе статистических данных, позволит оперативно реагировать на отклонение от предусмотренных ежегодным планом сценариев развития.

По итогам реализации стратегического плана составляется ежегодный отчет. Функция отчета – обеспечить персональную ответственность участников реализации стратегического плана, выявить причины недостижения поставленных целей. Ежегодный отчет должен координироваться с ежегодным планом, раскрывать информацию о выполнении мероприятий, заложенных в плане. В отчете оценивается степень отклонения достигнутых индикаторов социально-экономического развития территории от плановых, дается объяснение причин отклонения. Для сопоставимости результатов всех показателей уровень отклонения лучше всего измерять в процентах, а по отдельным показателям – в процентных пунктах.

Стратегический план не включенный в бюджетный процесс имеет мало шансов на успешную реализацию. Принципиально важно строить региональный и местный бюджет ориентируясь на задачи Стратегии, которая задает идеологию политики органов власти, и под выполнение которой ежегодно закладываются государственные и муниципальные финансовые ресурсы. Бюджетирование ориентированное на результат предполагает программно-целевой подход к построению бюджета.

Мониторинг реализации стратегического плана призван регулярно информировать о ходе выполнения Стратегии, позволяя корректировать администрации субъекта федерации свои действия адекватно складывающейся ситуации.

Залогом эффективности мониторинга является выбор оптимальной системы показателей, на основе которых будет производиться анализ реализации стратегического плана. С одной стороны, перечень показателей должен отличаться информативностью – иллюстрировать основные процессы, складывающиеся при реализации Стратегии, и раскрывать степень достижения запланированных результатов. С другой стороны, система показателей не должна быть перегружена.

Показатели по котором производится мониторинг реализации стратегического плана должны быть количественно измеримы. Поэтому индикаторы должны иметь соответствующие единицы измерения: «количество», «процент», «отношение», «частота», «доля» и т.п.

1. Соотнесенность с целями и задачами Стратегии и результатом, который должен отслеживать данный показатель.

2. Важность для измеряемого результата.

3. Понятность для пользователей при измерении и составлении отчета.

4. Степень влияния Стратегии на результат. Желателен отбор показателей в наибольшей степени характеризующих причинно-следственные связи между программными действиями и полученным результатом.

5. Возможность сбора достоверных данных для расчета показателя.

6. Затраты на сбор данных.

7. Уникальность. Важность индикатора снижается, если он дублируется или пересекается с другим.

8. Манипулирование. Исключение из системы мониторинга показателей, предоставляющих персоналу программы возможность манипулировать данными в свою пользу.

9. Полнота. Показатели должны полностью раскрывать последствия от реализации Стратегии, в т.ч. и негативные.

Желательно чтобы мониторинг раскрывал весь процесс реализации стратегического плана – от вложения ресурсов, до проводимых мероприятий и эффекта от их реализации.

Urban Institute (США) предлагает логическую модель, отвечающую данным требованиям. Данная модель обобщает потоки информации по выстроенным в логической последовательности процессам, которые закладывала компания United Way of America в программы социального обслуживания населения (рис. 7.3)

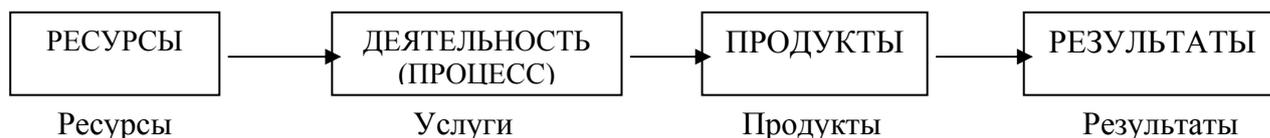


Рисунок 7.3. Логическая модель (схема последовательности результатов) для программы социального обслуживания

Ресурсы – объем материальных, финансовых и трудовых затрат для получения запланированных результатов. Показатели ресурсов раскрывают внутренние возможности объекта управления.

Деятельность – объем выполняемой работы в соответствии с планом. Показатели деятельности (или процесса) специфичны для каждого направления: например, для сферы социального обслуживания – количество обратившихся клиентов, для содержания автодорог – протяженность дорог, требующих ремонта.

Продукт – объем произведенного товара или предоставленных услуг. Реализация каждого направления стратегического плана закрепляется за конкретной организацией, либо подразделением органов власти. Производимая данными субъектами продукция и оказываемые услуги относятся к показателям продуктивности. К ним относятся: количество перевезенных пассажиров, количество обслуженных посетителей, количество километров заасфальтированных дорог. Сам по себе объем произведенного продукта не говорит о достигнутых результатах, хотя и предполагается, что он приведет к запланированному результату. Вместе с тем, предпринимаемые действия могут и не иметь желаемого результата.

Результаты – события, явления или изменения состояния, поведения, позиции, свидетельствующие о прогрессе в достижении целей стратегического плана. Результаты могут оказаться непосредственно не связанными с производимым продуктом (т.е. с осуществляемыми действиями), но именно они имеют существенное значение для населения. Результат – это не то, что «сделала» сама Стратегия, а последствия ее реализации, полученный эффект. Пример различия продукта и результата: первое – количество милицейских рейдов, второе – уровень преступности. Важно отличать промежуточные результаты от конечных. Это позволяет отделить конечную цель стратегического плана от текущих достижений.

Выстроенная логическая цепочка Ресурсы - Деятельность – Продукт - Результаты дает возможность внедрять систему бюджетирования, ориентированную на результат. Точная оценка полученного результата от вложения определенных ресурсов позволяет выбирать оптимальные направления вложения бюджетных ресурсов.

Источники данных для мониторинга:

1. Официальные данные статистики.
2. Информация отдельных подразделений органов власти (всех уровней).
3. Данные некоммерческих и общественных организаций (в т.ч. международных).
4. Опросы общественного мнения.

По отобранному для системы мониторинга перечню показателей удобно выстраивать дерево действий и целей. На ее основе строится последовательная система мероприятий Стратегии.

Система стратегического планирования опирается на систему сбалансированных целевых показателей, называемую по определению ряда экономистов «картой стратегии». Она включает в себя пять видов взаимосвязанных целей, которые по уровням выстраиваются в дерево целей (рис. 7.4).

Первый уровень - политика в области обучения и роста сотрудников, так как их знания и навыки – это основа для всех инноваций и улучшений.

Второй уровень - внутренняя политика, включая эффективность, результативность, качество работы.

Третий уровень карты стратегии представлен целями по отношению к потребителям – населению.

Четвертая группа целей – это финансовые и социальные издержки, деятельность по их минимизации.

Пятая группа – это политика и цели по отношению к населению региона, которое должно быть удовлетворено работой, а так же, по достижению миссии муниципалитета.

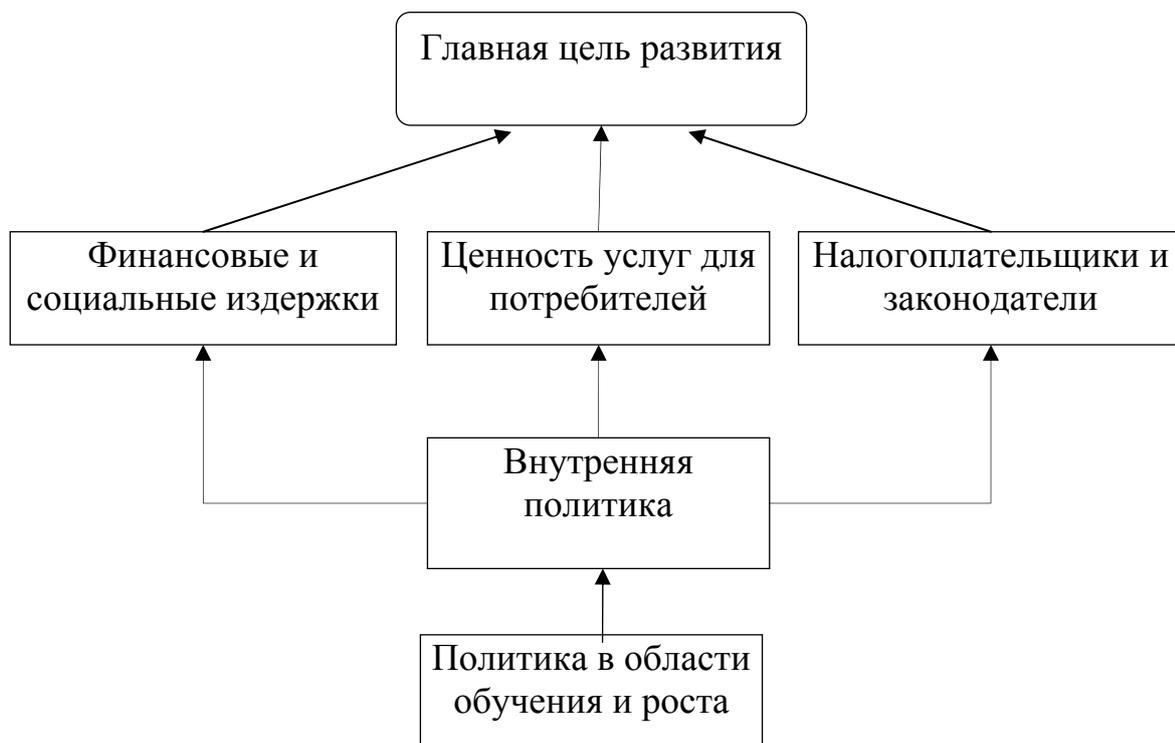


Рисунок 7.4. Архитектура карты стратегии на основе целевых установок

Стратегическая программа это описание не только стратегических целей, но и механизмов их реализации, т.е. подробное изложение того, что и с помощью каких ресурсов и методов система должна достичь.

Уровнями территориального стратегического планирования являются сельское поселение, район, район города, город, регион, оставить. Каждый уровень имеет свою специфику, в России наиболее распространено стратегическое планирование на уровне государства и региона.

Основными целями стратегического планирования являются следующие: 1) снижение неопределенности будущего; 2) согласование интересов территориального сообщества; 3) оптимизация хозяйствования.

Первый в России городской муниципальный план был разработан в Санкт-Петербурге в 1997 г. Он получил широкую известность и стимулировал многие крупные города к подобным разработкам. В 1999 г. эта деятельность особенно активизировалась благодаря поддержке ряда проектов Фондом Евразия, Фондом Сороса и ЕС Тасис.

Можно выделить несколько основных типов стратегического планирования. Административный тип – он характеризуется тем, что разработка выполняется узким коллективом внутри администрации, общественность и эксперты привлекаются крайне редко. Плюсами этого типа являются:

- Экономия времени и ресурсов;
- Понимание субъектом управления реальных возможностей социально-экономической системы.

Минусом является трудность в согласовании экономических интересов отдельных групп и подсистем.

Научный тип – среди разработчиков доминирует чисто научный подход и представление о возможности все детально и точно спрогнозировать. Используются самые прогрессивные методы программирования, в частности программа «PRIMA VERA», модели Абрамовитца, Солоу и другие. Плюсами являются возможность показать до 10 сценариев развития территории и научное решение задач с большим количеством переменных. Минусами являются большие затраты времени и денежных средств, а также оторванность от реальных возможностей субъекта управления.

Элитарный тип – к стратегическому планированию привлекается узкий круг экспертов, как правило, результаты не публикуются, но используются в работе. Плюсом является высокий уровень проработки программ, а минусами сложность в нахождении опытных экспертов и большие материальные затраты.

Популистский тип – акцент делается на рекламу, как правило, разработка программы связывается с тем или иным политическим лидером, содержание намеренно упрощается. Плюсом является то, что политическому лидеру и его команде создается положительный имидж, но, как правило, подобные программы остаются только на бумаге.

Прагматический тип – при разработке ставится задача уложиться в определенные сроки и выдать документ заданной структуры, требуемый

вышестоящим руководством. Внимание акцентируется только на самом документе, а не на его реализации. Этот тип стратегического планирования используется в России многими региональными структурами управления и отличается большой скоростью и оперативностью. Негативным моментом является поверхностность проработки отдельных вопросов, а также сознательное уменьшение отдельных проблем из-за желания хорошо выглядеть перед вышестоящим уровнем управления.

Демократический тип – в работе участвуют профессионалы из администрации, представители общества, эксперты. Акцент делается на согласовании всех интересов. Плюсом является позитивное воздействие на политическое и социально-экономическое развитие местного сообщества, а минусом являются большие затраты средств и времени из-за долгих поисков компромиссов.

Различается 3 основных метода составления стратегических программ:

1. Составление программы на базе аналога (по данным Фонда Евразия 70% городов России пользовались этим методом);
2. Составление на базе распространенных научных методологических подходов;
3. Составление экспертами программ на базе методологических материалов международных фондов Евразия, Сороса, Форда и других.

Как правило, разработка стратегии развития состоит из 3 этапов: комплексной диагностики жизнедеятельности города за предшествующие 5 лет; разработки концепции развития города и непосредственно разработки и составления стратегической программы развития города. В концепции развития города определяются период стратегии, долгосрочные задачи развития города с учетом эффективности по Парето (для большинства горожан), структура стратегической программы, а также определяются все виды ресурсов и ответственные за реализацию программы. Концепция развития должна отражать методологические вопросы роста, т.е. какой вариант развития будет принят: ограниченный рост, ступенчатый рост, стратегия сохранения, стохастическое развитие, полюсный рост.

Разработка стратегического плана состоит из четырех основных этапов: подбора методических материалов и аналогов, процесса стратегического планирования и стратегического партнерства, оформления

и продвижения стратегической программы, а также реализации и контроля выполнения данной программы. Распространенная структура стратегической программы развития города:

1. Введение (цели, задачи, актуальность для города).
2. Аналитический раздел.
3. Ресурсная база программы.
4. Стратегия экономического развития
5. Финансовая стратегия.
6. Социальная стратегия.
7. Градостроительная стратегия.
8. Стратегия развития коммунального хозяйства.
9. Инвестиционная стратегия.
10. Экологическая стратегия города.
11. Политико-правовая стратегия города.

При этом во всех подпрограммах должна использоваться одна система взаимосвязанных показателей и одна логика построения (один макет подпрограммы).

7.2 Управление субъектами федерации и местного самоуправления

В настоящее время в связи с переходом на рыночные формы хозяйствования в России происходит реформирование экономических и социальных отношений, которые затрагивают основы управления развитием субъектов местного самоуправления. Основными задачами органов местного самоуправления в системе экономики региона традиционно являются создание условий для стабильного экономического развития хозяйствующих субъектов (к числу которых относятся предприятия сферы услуг), действующих на территории, поддержание необходимого уровня жизни и социального обеспечения населения, решение экологических проблем. Последние традиционно являлись прерогативой централизованных государственных органов и фактически не учитывались в планах социально-экономического развития территорий.

Вопросы теории и методологии управления, включая управление муниципальными образованиями до настоящего времени носят дискуссионный характер. П. Друкер дает следующее определение понятия «управление»: «Управление – это особый вид деятельности,

превращающий неорганизованную толпу в эффективную целенаправленную и производительную группу. Управление как таковое является и стимулирующим элементом социальных изменений, и примером значительных социальных перемен»¹.

О.Е. Лебедев пишет, что точки зрения системного подхода управление – «это процесс целенаправленного воздействия субъекта управления на объект управления для достижения определенных результатов»².

Понятие управления в практической деятельности достаточно широкое: от управления техническими объектами, корпорациями до управления социально-экономическими системами и финансами.

Под корпоративным управлением понимается управление хозяйственной деятельностью в рамках коммерческого предприятия (корпорации). При этом термин «управление» все чаще заменяется термином «менеджмент», охватывающий весь комплекс вопросов обеспечения эффективного функционирования предприятия в условиях рынка.

Под административным управлением понимают деятельность органов исполнительной власти по управлению административно-территориальными образованиями различного размера от страны в целом до муниципального образования (включая население). В соответствии с федеративным устройством Российской Федерации имеется три уровня административного управления: федеральный, субфедеральный и муниципальный.

Эти уровни включают управление публичными финансами.

Следует согласиться с мнением Г.Б.Поляка в том, что «...специфическая особенность финансовых потоков (в отличие от денежных) заключается в их безэквивалентном характере. Именно финансы в процессе распределения и перераспределения ВВП порождают независимое движение денег, в чем и кроются предпосылки материально-финансовой несбалансированности национального хозяйства».³

¹Peter F. Drucker, «A New Discipline», Success! January-February 1987, p. 18; цит. по: Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. – М.: «Дело», 1992.

²Лебедев О.Е., Каньковская А.Р. Основы менеджмента / Под ред. О.Т. Лебедева. – СПб.: ИД «МиМ», 1997.

³Финансы: Учебник для вузов / Под ред. Г.Б.Поляка. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДИАНА, 2003. - с.23

Общественные территориальные (субфедеральные) и муниципальные финансы относятся к зоне прямого управления с применением законодательства Российской Федерации в соответствии с разграничением полномочий, а также бюджетного устройства. Это позволяет органам власти субъектов РФ и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику при условии выполнения определенных задач. Схема задач бюджетной системы субъектов РФ показана на рис.7.5.

Н.В. Шумянкova¹ выделяет также такой вид управления, как территориальное управление, которое «представляет собой деятельность, осуществляемую профессионалами – государственными служащими в том или ином регионе с целью организации производства, размещения и развития производительных сил, а также совершенствование способов вовлечения в оборот природных ресурсов исходя из народнохозяйственных интересов».

Практическая значимость управления муниципальным образованием для развития реформ в России обусловили необходимость формирования самостоятельной составляющей в общей теории административного управления – теории муниципального менеджмента. Она базируется на положениях общей теории менеджмента, государственного управления, а также достижениях корпоративного менеджмента и маркетинга. Муниципальный менеджмент определяется как «научная дисциплина в системе экономических знаний, изучающая управление региональных социально-экономических систем на микроуровне»².

¹Шумянкova Н.В. Муниципальное управление: Учеб. пособие / Н.В. Шумянкova – М.:Экзамен, 2002. – 640 с. – С. 20.

²Муниципальный менеджмент / Под ред. проф. Т.Г. Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997. – 263 с.

Задачи бюджетной системы органов власти субъектов РФ и местного самоуправления				
Создание долгосрочных стимулов для органов власти. Поддержание конкурентной среды и инвестиционного климата. Содействие росту уровня жизни населения. Сбалансированность бюджетного процесса.	Обеспечение социальной справедливости: доступ граждан к основным общественным услугам и социальным гарантиям.	Достижение общественного согласия по вопросам распределения между властями разных уровней налогово-бюджетных полномочий. Содействие развитию гражданского общества.	Обеспечение бюджетной ответственности и на основе управления финансами в интересах населения по представлению общественных услуг, при условии прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики, и сбалансированности бюджета.	Обеспечение единства налогово-бюджетной системы, устранение и снижение диспропорций регионального развития, упрочение территориальной целостности страны.

Рисунок 7.5. Схема задач бюджетной системы субъектов РФ.

Таким образом, управление муниципальным образованием следует рассматривать с одной стороны как научное направление в форме теоретического муниципального менеджмента, с другой стороны – как вид научно обоснованной практической деятельности в форме прикладного муниципального менеджмента, включая финансовый менеджмент.

Существует огромное количество управленческих проблем, связанных с эффективной организацией системы местного самоуправления в России. Переход к рыночной экономике и демократическим принципам управления государством и обществом означает введение в систему управления элементов саморегулирования, и прямого управления (регулирования на основе применения финансовых методов).

Система управления на муниципальном уровне, как и любая система, включает в себя субъект и объект управления, а также такие элементы, как механизм, структура и процесс управления.

Под объектом местного самоуправления понимаются вопросы местного значения, которые возникают на муниципальном уровне в ходе деятельности населения муниципального образования. Эти вопросы, хотя и имеют локальное значение, носят комплексный характер, так как затрагивают все стороны жизни муниципального образования – экономическую, финансовую, социальную, культурную и т.д. Такие отношения в первую очередь должны определяться управлением – совместными действиями граждан и хозяйствующих субъектов по комплексному социально-экономическому развитию муниципального образования для повышения качества жизни, комфортности проживания на данной территории. При этом происходит взаимодействие между зоной саморегулирования (саморазвития включая рыночную сферу деятельности физических и юридических лиц) и прямого управления – создание общественных услуг жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, образования, физкультуры (спорта) и развитие инфраструктуры.

Общественные услуги создаются государственными и муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями за счет денежных средств публичных (общественных) финансов. При этом, в целях повышения качества данных услуг необходимо применять механизм бюджетирования, ориентированный на результат. Такой механизм должен содержать: 1) нормативное обеспечение финансовыми ресурсами производителей общественных услуг; 2) систему контроля (менеджмента качества) качества производимых услуг, включая возможность применения конкуренции между производителями общественных услуг.

Субъектом местного самоуправления является население, проживающее на территории муниципального образования, следовательно его можно считать заказчиком общественных услуг.

По мнению Г. Алимурзаева¹, местное самоуправление имеет двойственную природу: с одной стороны, муниципальное образование является объектом публичной власти, а с другой – представляет собой форму своеобразной территориальной корпорации. Дальнейшее развитие потенциала местного самоуправления должно основываться на функционировании муниципальных образований как территориальной

¹ Алимурзаев Г.Н. Местное самоуправление: к концептуальному обоснованию главных задач в сфере экономики. / Г.Н. Алимурзаев // Российский экономический журнал. 1999. №3. С.19.

корпорации. Развиваясь как территориальная корпорация и взаимодействуя с другими территориальными, а также производственными, торговыми, финансовыми корпоративными структурами, муниципальное сообщество сможет выстраивать более динамичную и многообразную среду своей жизнедеятельности и саморазвития.

М.В. Глазырин¹, говоря о переходе от административно-централизованного метода управления к регулируемому рыночному, указывает на необходимость создания новой экономической организации муниципального образования – финансовой производственно-социальной корпорации (ФПСК). ФПСК осуществляет коллективное решение задач развития муниципального хозяйства с обеспечением социальной его направленности. С созданием корпорации становится возможным использовать интегральный эффект для решения неотложных задач производства конкурентоспособной продукции, обеспечения занятости и др., кооперируя производство, аккумулируя и направляя имеющиеся финансовые и материальные ресурсы на ликвидацию «узких мест» в интересах участников корпорации.

Таким образом, корпоративные отношения способны объединить интересы жителей муниципальных образований. Каждый житель, являясь членом муниципального образования, удовлетворяет свои потребности и интересы в индивидуальном развитии через взаимовыгодную совместную деятельность. Наиболее полная реализация сущностных прав личности осуществляется только в рационально организованном обществе через достижение корпоративных интересов, когда независимые личности объединяются и выдвигают такие настойчивые этические требования, которые в совокупности с их интеллектуальными, физическими и духовными возможностями умножаются на основе объединения в различных социальных формах².

Подобные производственные отношения отражают собственную совместную деятельность сообщества по эффективному управлению, т.е. целеполаганию, организации и координации действий граждан и хозяйствующих субъектов для обеспечения социально-экономического

¹ Глазырин М.В. Экономическая модель местного самоуправления / М.В. Глазырин // Экономист. 1999. № 11. С. 67.

² Шумянцева Н.В. Муниципальное управление: Учебное пособие / Н.В. Шумянцева – М.: Экзамен, 2002. – 640 с. – С. 22.

развития территории, удовлетворения социально-культурных потребностей населения.

В научной литературе в настоящее время существует большое количество определений местного самоуправления. Этот термин не имеет единого толкования, что связано также и с тем, что авторы дают определения исходя из особенностей осуществления местного самоуправления на конкретной территории, в конкретной стране¹.

В статье 1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² местное самоуправление определяется как «...форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».

Муниципальное образование следует рассматривать как систему местного самоуправления, что требует выделения из нее двух составляющих: внешнее окружение и внутреннюю структуру системы местного самоуправления. Системный подход к решению задач местного самоуправления позволяет значительно повысить качество принимаемых управленческих решений.

Понятие «муниципальное образование» для современной России является относительно новым. Муниципальное образование с проживающим на его территории населением является объектом управления для местной власти. Определение муниципального образования официально впервые было дано в Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ и определяется как городское,

¹ Лютенко А.А. Местное самоуправление и развитие имущественных отношений муниципальных образований (на примере Московской области): Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук / А.А. Лютенко – М., 2001.

² Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

³ Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

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

То есть и маленький сельский район, и большой промышленный город имели один и тот же статус муниципального образования, и обустройство жизни людей, а также компетенция местной власти в них регламентировались одними и теми же правилами. Между тем, проблемы крупного города, включающие проблемы транспорта, благоустройства, содержания сложной инженерной инфраструктуры, составляющей сотни километров подземных коммуникаций, экологические проблемы, существенно отличаются от проблем маленького города или сельского района. Особенно много проблем возникает в городах, которые являются областными центрами. Такие города, как правило, являются донорами бюджетов субъектов Российской Федерации, что объективно приводит к конфликтам между мэрами этих городов и губернаторами. Это обуславливает специфические особенности управления финансами.

Поэтому стало целесообразно разделить муниципальные образования по типам и в соответствии с этим определять модели организации местного самоуправления, особенно это касалось законодательных основ формирования бюджетов и компетенции органов местного самоуправления.

Попытка решить эту проблему была предпринята Комиссией по разграничению предметов ведения и полномочий между органами публичной власти и рабочей группой Госсовета разработавших новый проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который был принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 16 сентября 2003 года. Сущность концептуальных изменений в базовый закон заключается в следующем¹.

Согласно новому Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в

¹ Шипов В. Мы хотим создать эффективную систему / В. Шипов, И. Орехова // Муниципальная власть. Май-июнь 2002. С. 27-35.

Российской Федерации»¹ под муниципальным образованием понимается «городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения».

В отличие от ранее действующего закона о местном самоуправлении новый закон предусмотрел существование различных видов муниципальных образований. В Российской Федерации введена двухуровневая система местного самоуправления. Муниципальными образованиями первого уровня являются городские и сельские поселения. Муниципальными образованиями второго уровня – муниципальные районы. В состав муниципальных районов будут входить территории городских и сельских поселений, а также межселенные территории.

Наиболее крупные города получили статус городских округов. В городских округах осуществляется одноуровневое местное самоуправление. Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации в соответствии с ч.2 ст. 11 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»².

Особым видом муниципальных образований являются внутригородские территории городов федерального значения. В связи с введением двухуровневой системы местного самоуправления закон предусматривает выделение в круге вопросов местного значения вопросов межпоселенческого характера, решение которых относится к ведению муниципальных районов.

На всей территории Российской Федерации действует местное самоуправление. Реализуется оно в муниципальных образованиях двух типов. Иными словами, вся территория Российской Федерации покрыта двумя типами муниципальных образований. Один тип – это муниципальные образования, сформированные по поселенческому принципу, то есть на базе одного или нескольких населенных пунктов, территориально связанных, условно называемые «муниципалитеты». Второй тип муниципальных образований – это муниципальные районы, сформированные по территориальному принципу, то есть на базе

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

² Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

нескольких муниципалитетов. Муниципальные образования обоих типов самостоятельны, независимы, не взаимосвязаны, не соподчинены.

За каждым типом закреплены свои полномочия по вопросам местного значения. За муниципальным районом закреплены полномочия, в основном связанные с межмуниципальными функциями, а все, что в принципе может выполнять любой населенный пункт, относится к категории полномочий, закрепляемых за муниципалитетами.

Муниципальной собственностью наделены все муниципальные образования – как городские и сельские поселения, так и муниципальные районы. Принадлежность собственности тому или иному муниципальному образованию определяется теми полномочиями, которые оно исполняет.

В современных социально-экономических и политических условиях муниципальное образование – это определенная территория (городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения), представляющая собой открытую социально-экономическую систему, в которой реализуется специфический вид управления – местное самоуправление, и функционирующую в целях максимального удовлетворения жизненных потребностей проживающего на данной территории населения. Кроме того, муниципальное образование представляет собой совокупность субъекта и объекта управления, управленческой и управляющей подсистемы.

Управление процессами функционирования и развития муниципального образования осуществляется посредством использования конкретных форм проявления объективных законов, выражающих сущностные и необходимые, общие и повторяющиеся связи, общественный характер отношений между людьми. Причем законы эти выражают не просто связи между явлениями объективного мира, а связи, гарантирующие единство и целостность, порядок, согласованность и устойчивость в развитии муниципальных образований как социальной системы.

В основе движения социальных систем в условиях риска и неопределенности лежат всеобщие, общие и специфические законы, образующие в совокупности некоторую целостную систему. Сам по себе факт наличия системы всеобщих, общих и специфических законов предполагает объективную необходимость комплексного подхода к

построению систем управления, выбору и применению форм и методов осуществления управленческой деятельности.

Изучение системы объективных законов позволяет организовать управленческую деятельность, выявить и реализовать подходы, присущие системе управления муниципальным образованием и его финансами. Процесс удовлетворения требований этих законов в деятельности по управлению осуществляется в три этапа: познание сущности и условий применения законов, выявление форм и порядка действия, разработка и использование механизма их реализации в практике управления.

В этой связи возникает необходимость в четком понимании механизма управления муниципальным образованием, вне которого не представляется возможным в достаточной мере удовлетворительная реализация требований законов. С одной стороны, механизм управления муниципальным образованием должен способствовать укреплению экономической самостоятельности муниципального образования, комплексности его социально-экономического развития, созданию благоприятных условий для функционирования хозяйствующих субъектов всех форм собственности, расположенных на территории муниципального образования, наиболее эффективному использованию экономических, финансовых, трудовых, научных и пр. ресурсов. С другой стороны, при помощи этого механизма необходимо обеспечивать увеличение вклада муниципального образования в решение наиболее значимых проблем территории.

В широком смысле механизм управления представляет собой процесс согласованного воздействия субъектов управления на явления окружающей деятельности. Некоторые ученые рассматривают этот механизм как совокупность средств и методов, с помощью которых сознательно изменяются экономические условия развития конкретной системы органов и проводимых ими мер, определяющих порядок жизнедеятельности всего общества и его составных звеньев. Существует и такое мнение, что механизм управления – это взаимодействие элементов управления и самоуправления, субъектов и объектов в управленческой деятельности. Также существует определение, в котором механизм управления рассматривается как процесс реализации в управленческой деятельности установленных норм и правил поведения.

Как видим, представления относительно понятия механизма управления существенно расходятся и не все они в достаточной мере убедительны. Так, механизм этот в принципе не может рассматриваться как процесс, ибо его задача в том, чтобы обеспечить искомый процесс. В равной степени сказанное относится и к попытке найти дефиницию механизма через взаимодействие его элементов, поскольку последнее также является следствием его функционирования. Ссылка на средства и методы воздействия выражает скорее стремление назвать элементы механизма управления, нежели дать его определение.

Поэтому можно было бы охарактеризовать механизм управления как способ организации, включая и обеспечение функционирования управляющей подсистемы, ориентированной на достижение целей управляемой системы муниципального образования.

Вместе с тем существенное значение и для теории, и для практики имеет ясность относительно элементов механизма управления. Эффективное использование этого механизма в значительной степени затрудняется отсутствием четкого понимания составляющих его элементов и характера их взаимодействия, в результате чего ослабляется управленческое воздействие.

Под механизмом управления понимают совокупность методов и способов воздействия управляющего субъекта на управляемый объект. Механизм управления имеет следующие взаимосвязанные крупные элементы: 1) познания действия объективных законов; 2) определения направлений и наиболее эффективных условий их исполнения; 3) процесса использования законов; 4) организацию процесса управления. Довольно распространено также мнение, что механизм управления включает цели, функции, принципы и методы управления.

Обилие определений, зачастую достаточно противоречивых, не способствует выявлению сути вопроса. Неправомерно рассматривать управленческий процесс в качестве элемента механизма управления. Не могут быть его элементами также цели и принципы; они по своей природе существуют независимо и вне механизма управления, призванного добиться реализации поставленных целей, опираясь на принципы, а также познанные объективные законы. Ничем не оправдано признание в роли элемента этого механизма и объекта управления: хотя рассматриваемый механизм и создается специально для управления определенным объектом,

но тем не менее он относится исключительно к области собственно управления – управляющей подсистеме.

Таким образом, ознакомление с определениями приводит к мысли, что механизм управления хотят обогатить элементами, которые в действительности являются органическими составными частями иных систем. Между тем в его состав могут быть включены только те элементы, которые обеспечивают непосредственную разработку решений и их реализацию. С точки зрения такого подхода механизм управления охватывает органы, кадры, информационные потоки, технику и методы управления¹.

Прежде, чем приступить к рассмотрению методов муниципального управления, необходимо отметить, что из двух основных составляющих этого понятия – властной и хозяйственной, в отличие от государственной власти в местном самоуправлении преобладает хозяйственная. Эти составляющие очень тесно взаимообусловлены и требуют подбора собственных специфических методов управления. В месте с тем следует отметить, что в соответствии с законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ от 06.10.2003г.² и законом от 22.08.2004г. №122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ».³ Муниципальным образованиям запрещено выступать в качестве субъектов хозяйственной (коммерческой) деятельности. Это, на наш взгляд, поспешное решение, заимствованное из зарубежной практики, нанесет существенный вред развитию экономики сельских муниципальных образований.

В контексте решения задач развития инструменты и методы механизма муниципального управления выходят на первый план. Специфика управления отдельными предметами ведения местного сообщества проявляется в структуре методов управления. Однако это происходит не в виде новых или особых образований, а путем модификации, изменения «весов» различных методов и силы их воздействия в конкретных условиях.

¹ Омаров А.М. Социальное управление: Некоторые вопросы теории и практики / А.М. Омаров – М.: Мысль. 1980. – 269 с. – С. 47-50.

² Федеральный закон от 06.10.2003г № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»

³ Федеральный закон от 22.08.2004г. №122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ»

Совокупность методов управления получает статус подсистем обеспечения (экономическая, организационная, правовая, социально-психологическая) взаимодействия субъекта и объекта управления, в качестве которых выступают органы местного самоуправления и определенные виды целесообразной деятельности людей на территории муниципального образования (рис. 7.6.).

Для каждого направления муниципального управления, определяемого конкретным предметом ведения местного самоуправления, характерен свой комплект методов и инструментов реализации. Это дает возможность выработать тактическую цель, управленческий алгоритм, выявить необходимое информационное и организационное обеспечение, определить задания для муниципальных служб и условия их реализации.

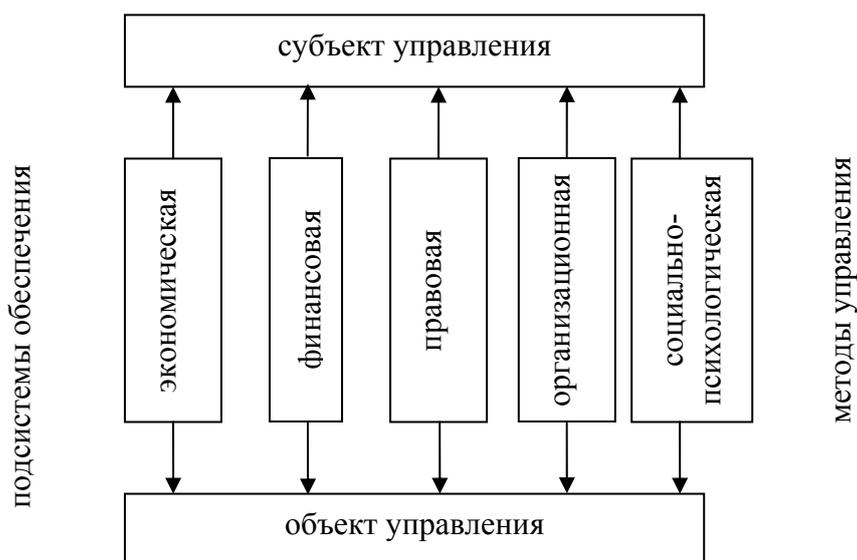


Рис. 7.6. Взаимодействие субъекта и объекта управления через подсистемы обеспечения

Устойчивое социально-экономическое развитие муниципального образования в рамках выделенной компетенции невозможно обеспечить, не создав условий для роста благосостояния граждан, оживления производственной сферы и т.п. Требуется научно обоснованная муниципальная социальная и экономическая политика.

Основным методом муниципального управления в рыночной экономике становится выработка экономических, правовых, организационных, социально-психологических условий, обеспечивающих

максимальное отражение публичных интересов (интересов сообщества граждан) в целях социально-экономического развития муниципального образования в пределах выделенных полномочий и ресурсов.

Механизм муниципального управления содержит инструменты, позволяющие регулировать публичные интересы, которые можно разделить на три группы¹.

Первая группа инструментов включает удовлетворение потребностей, которые более эффективно осуществлять сообществу и невозможно осуществить в частном порядке: инженерная инфраструктура (дороги, улицы, мосты; водоснабжение и канализация); очистка от мусора, освещение, отопление домов; системы образования, здравоохранения, защиты природы, социальная защита, общественная безопасность.

Для удовлетворения этих потребностей муниципальная власть выступает как особого рода «наемный предприниматель», организующий и ведущий собственную хозяйственную деятельность.

Особое регулирование применяется к предприятиям, обслуживающим публичные потребности и являющимся локальными естественными монополиями (водоснабжение и канализация, теплоснабжение, телефонная связь и др.). Муниципальное управление в этом случае опирается на федеральное законодательство, регулирующее деятельность предприятий, доминирующих на местных товарных рынках, и использование собственных рычагов экономико-правового регулирования, которые, позволяют объединять интересы как населения муниципального образования, так и предприятий-монополистов.

Вторая группа инструментов осуществляет корректировку и согласование интересов различных муниципальных образований (например, доноров и дотируемых), муниципальных образований и субъектов, действующих на их территории, муниципальных образований и субъектов Российской Федерации, чтобы обеспечить целостность и нормальный бюджетный процесс развития местного сообщества. В этом случае механизм муниципального управления осуществляет планирующую и нормативно-регулирующую функции.

В советский период территориальное размещение производственных мощностей осуществлялось крайне неравномерно, в соответствии с

¹ Воронин А.Г. Стимулы и рычаги. Влияние механизма управления на реализацию стратегии развития муниципального образования / А.Г. Воронин // Муниципальная власть. 2000. №3. С. 12.

субъективными решениями директивных органов. Переход к рыночным отношениям привнес в эту неравномерность существенный вклад: территории с неконкурентоспособными производственными мощностями (либо полным отсутствием таковых) резко проиграли по сравнению с теми, для которых рыночная конъюнктура оказалась благоприятной. Это означает, что в стране не так уж много территорий с нормальными условиями для развития местного самоуправления, предполагающими хотя бы частичную способность местного сообщества самостоятельно себя обеспечивать.

Тотальная дотационность многих муниципальных образований есть фактор, который препятствует становлению эффективного механизма муниципального управления. Муниципальные образования-доноры не заинтересованы совершенствовать систему управления, повышать доходность территории, снижать затраты, повышать эффективность. В современных условиях повышение доходности муниципального образования сопровождается перераспределением части его дополнительного дохода в пользу дотационных территорий и уменьшением налоговых отчислений в местный бюджет. В условиях децентрализации управления продолжает действовать один из основополагающих принципов централизованной экономики – бюджетный унитаризм и «всем сестрам по серьгам».

Неравномерность экономического развития муниципальных предприятий является объективным фактором и должна учитываться и нивелироваться механизмом муниципального управления. При формировании финансовой основы самоуправления в контексте взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления требуют решения два вопроса: как наиболее рационально разделить источники доходов между бюджетом субъекта федерации и местными бюджетами и каковы процедуры взаимодействия уровней власти при закреплении доходных источников местных бюджетов.

Третья группа инструментов относится к регулированию деятельности субъектов хозяйственной деятельности, не входящих в муниципальную собственность. В этом случае основными методами управления являются индикативные методы.

Не менее важен вопрос о методологии отбора средств и инструментов современного механизма муниципального управления.

Методологической базой современного механизма муниципального управления являются системный и ситуационный подходы. Методология механизма муниципального управления должна строиться на обнаружении и целесообразном использовании сложившихся зависимостей, учете особенностей протекающих процессов, устранении противоречий.

Функционирование любого муниципального образования (как сложной социально-экономической системы) складывается из огромного количества разнообразных зависимостей: процессов, состояний, отношений, функций, причин, обстоятельств, факторов, характеристик, результатов и др.

Формирование и развитие механизма управления муниципальным образованием предполагают четкое установление основных зависимостей, для чего требуется их изучение, включающее: знание разновидностей зависимостей, умение распознавать их, способность оценивать, учитывать и рационально использовать в совокупности или целесообразных комбинациях.

Зависимости во многом обуславливаются спецификой муниципальной деятельности, особенностями функционирования тех или иных сфер, отраслей, организаций, применяемыми методами управления, изменяющимися условиями развития и др.

Методология механизма муниципального управления научно обоснованно выстраивается из четырех взаимосвязанных блоков элементов:

- 1) подходы, ориентиры, приоритеты, цели;
- 2) зависимости, факторы, противоречия (во внутренней и внешней средах);
- 3) ресурсы, средства, методы, инструменты, ограничения;
- 4) критерии, результаты, оценки, коррективы.

Все представленные блоки важны, взаимозависимы, и изменение какого-либо из них влечет за собой определенное изменение некоторых других или всей их совокупности. Методология муниципального управления должна реализовываться посредством разработки и осуществления собственной концепции, представляющей собой целостный комплекс ключевых положений (идей, форм, методов, инструментов), в соответствии с которыми обеспечивается полноценное управление

социально-экономическими процессами в конкретном муниципальном образовании.

В механизме муниципального управления можно выделить несколько подсистем: организационный механизм, экономический, финансовый, бюджетный, налоговый, правовой, социальный, мотивационный и некоторые другие (рис. 7.7.).



Рис. 7.7. Структура механизма муниципального управления

Эти подсистемы очень тесно взаимосвязаны между собой, взаимообуславливают друг друга и составляют сложную интеграционную совокупность.

Регулирование или совершенствование одного из механизмов (подсистем) вызывает заметные подвижки в другом или «цепную реакцию» по всей муниципальной системе. Это обуславливает настоятельную потребность в тщательном прогнозировании возможных последствий тех или иных вмешательств в систему управления, качественных либо количественных преобразований в отдельных звеньях (элементах) механизма управления. Здесь крайне важна обоснованная дозировка катализаторов и стимуляторов развития.

Современный механизм муниципального управления можно также рассматривать в качестве двух взаимосвязанных частей: блока управления текущей деятельностью и блока стратегического управления, базирующихся на соответствующих подсистемах общей системы управления: структурно-функциональной и инновационно-эвристической (рис. 7.8.).

Данный механизм приводится в действие посредством базовых функций и основных методов управления.

К числу базовых функций необходимо отнести также функцию «исследования», занимающую значительное место и играющую большую роль в изучении, анализе, отслеживании и предвосхищении самых разнообразных социально-экономических процессов в муниципальных образованиях.



Рис. 7.8. Структура механизма муниципального управления (блочный подход)

К основным методам управления следует отнести и некоторые специфические методы, свойственные только прогрессивным механизмам, например программно-целевые и инновационно-эвристические методы, обеспечивающие ускоренное развитие социально-экономических систем.

Формы воздействия на процессы жизнедеятельности населения и функционирования муниципального хозяйства весьма разнообразны и включают: бюджетные, налоговые, законодательные, общественно-политические, ресурсные, рыночные, информационные и др., а также их разновидности и различные сочетания и комбинации.

К числу ключевых инструментов механизма муниципального управления нужно отнести следующие: управление финансами (операции и приемы финансового менеджмента); выпуск и обращение муниципальных ценных бумаг; маркетинг товаров, услуг, потребителей, организаций, местных экономических и социальных процессов; грамотное управление муниципальной недвижимостью; привлечение населения к

решению местных дел по социально-экономическому развитию, в частности, к разработке и реализации стратегических планов; разнообразные меры по всесторонней поддержке частного сектора (предпринимателей) и, прежде всего, малого бизнеса; всемерное повышение образовательного и квалификационного уровня местного населения, а также муниципальных служащих; аудит и открытость для общественности результатов деятельности органов муниципального управления.

Здесь надо заострить внимание на том, что:

- перечень инструментов управления этим не ограничивается;
- в каждом конкретном муниципальном образовании может применяться свой набор инструментов, способов, приемов решения тех или иных задач и достижения целей;
- как правило, в практической деятельности используются не отдельные инструменты и рычаги, а их совокупность, сочетание нескольких, наиболее эффективных в той или иной обстановке;
- изменяющиеся условия функционирования порождают новые инструменты и способы воздействия на социально-экономические процессы.

Современный механизм муниципального управления предполагает поиск, апробирование и внедрение в практику местной деятельности эффективных социально-экономических и организационно-правовых приемов, наиболее соответствующих складывающейся ситуации и ведущих к достижению намеченных целей.

В дополнение к различного рода способам и инструментам воздействия в механизме управления предусматривается разработка и ввод в действие разнообразных элементов регулирующего и стимулирующего характера, среди которых большую ценность имеют муниципальный заказ, кредиты, льготы, различные виды поддержки и помощи, способствующие становлению и развитию приоритетных видов деятельности и социально значимых процессов. Вместе с тем важны и нужны административные регуляторы (например, цен, тарифов, предпринимательства, лицензирования по отдельным видам деятельности и др.).

Переход к экономическим регуляторам отнюдь не означает, что административные элементы вообще не имеют права на существование. В

ряде случаев их применение в муниципальной деятельности не только допустимо, но и совершенно необходимо.

В концептуальном аспекте важно отметить, что механизм муниципального управления (как, впрочем, и любой другой) нуждается в настройке, отладке, регулировании совершенствовании, соответствующем обновлении.

С научной точки зрения следует отличать развитие механизма управления от его совершенствования. Совершенствование механизма управления означает улучшение отдельных элементов или характеристик действующей системы или ее звеньев, ведущее к повышению эффективности функционирования организаций.

Очевидно, что совершенствование механизма управления, создающее более рациональное взаимодействие звеньев, несет значительную пользу для всей социально-экономической системы в целом. Однако не всякое совершенствование системы управления может рассматриваться в качестве мер, приводящих к развитию механизма управления.

Развитие механизма муниципального управления следует понимать как неотъемлемую часть общего социально-экономического развития муниципальной системы. Оно обуславливается изменениями, происходящими в муниципальном образовании. А поскольку муниципальная деятельность сильно подвержена различного рода современным изменениям, вызывающим поиск наилучших форм и разностороннее развитие, это неизбежно влечет за собой соответствующее развитие механизма управления.

Таким образом, развитие механизма муниципального управления – это не разовые преобразования отдельных элементов управления, а непрерывающийся динамичный процесс решения проблем и задач, выдвигаемых практикой социально-экономического функционирования.

Развитие механизма муниципального управления должно рассматриваться как разворачивающийся во времени процесс постепенного перехода из одного состояния в другое, более качественное, несущий при этом характерные преобразования в функционирование системы в целом либо приносящий в управление качественно новые элементы, свойства или катализаторы, побуждающие реагировать определенным образом другие части (звенья) системы с тем, чтобы

обеспечить адекватную муниципальную деятельность, направленную на местное социально-экономическое развитие.

Основными движущими силами развития механизма муниципального управления на современном этапе выступают следующие:

1) естественные возможности роста, саморазвития (ведь данный механизм только формируется и проходит стадию становления, апробации, поиска устойчивых опор и действенных рычагов);

2) специфика муниципальной деятельности (требует создания многопланового, многоходового механизма управления территориальными социально-экономическими процессами);

3) изменяющиеся условия функционирования (состояние внутри муниципальных и внешних условий (социально-политических, экономических, финансовых, правовых) настолько динамичны, что становится необходимым регулярное, систематическое приспособление и обновление отдельных элементов механизма управления);

4) возникновение новых муниципальных задач, обретающий силу предпринимательский сектор, появление новых общественных формирований, назревшие реформы в жилищно-коммунальной и социальной сферах;

5) внедрение достижений зарубежного и отечественного менеджмента. Поиск и внедрение в различных сферах деятельности новых инструментов управления, доказавших свою полезность и эффективность в международной практике, становятся достоянием и муниципального управления. Накопленный опыт финансового, инвестиционного, инновационного, кадрового, стратегического менеджмента формирует возможности и варианты его использования в муниципальной деятельности.

Современный механизм муниципального управления должен быть всецело сориентирован на обеспечение местного социально-экономического развития. Для этого необходимо, чтобы в блоке стратегического управления были сконцентрированы ресурсы и усилия на массированное достижение целей. При этом методически оправданной является опора на следующие важные позиции.

Во-первых, муниципальные образования отличаются друг от друга своей историей, культурой, архитектурой, структурой населения и др. В связи с этим стратегическая программа социально-экономического

развития должна быть разработана индивидуально для каждого муниципального образования в соответствии с его уникальными местными условиями, политической обстановкой, административной структурой, накопленным потенциалом и т.п.

Во-вторых, стратегическая модель всегда требует анализа внешней среды, в которой функционирует муниципалитет, глубокого понимания возможностей и рисков, трудностей и опасностей для муниципального образования, а также основательного и беспристрастного анализа имеющихся слабостей.

В-третьих, разработанный стратегический план действий должен быть всесторонне обоснован, подкреплён ресурсами, направлен на решение накопившихся проблем, преодоление имеющихся препятствий в обеспечении жизнедеятельности местного населения и создание благоприятных условий для территориального развития.

В-четвертых, стратегическое управление – это готовность к долгосрочному видению, способность к корректировке деятельности и планов в соответствии с изменяющимися обстоятельствами, что требует последовательной, систематической, активной и непрерывной работы над разработанными стратегиями для реального воплощения в жизнь проектов и программ¹.

Таким образом, в условиях рыночной экономики органы местного самоуправления должны создать такой механизм, который позволит управлять развитием муниципального образования преимущественно экономическими методами на основе взаимодействия со всеми хозяйствующими субъектами, расположенными на данной территории.

Из сущности механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования вытекает основная цель территориального управления. Она состоит в повышении уровня жизни населения посредством разработки и реализации социальной и экономической политики, адекватной возможностям муниципального образования, учитывающей все внутренние и внешние условия, а также позволяющей максимально эффективно использовать имеющийся природный и ресурсный потенциал. Это позволит обеспечить занятость населения и создать надёжную налоговую базу для местного бюджета.

¹ Шишлов А.В. Стратегия развития образования: основные направления / А.В. Шишлов, О.Н. Смолин, В.И. Шкатулла и др. - М., 2002. С. 62-71.

Из основной цели вытекают задачи управления муниципальным образованием:

- создание условий для эффективного взаимодействия организаций всех форм собственности, содействие развитию этих организаций;
- рациональное использование имеющихся экономических, финансовых, трудовых и иных ресурсов;
- эффективное управление муниципальной собственностью;
- разработка прогнозов социально-экономического развития муниципальных образований;
- создание благоприятных условий для развития предпринимательства, рыночной инфраструктуры;
- развитие хозяйственной инфраструктуры муниципального образования (транспорт, связь, земельные участки, производственные помещения и т.д.);
- создание условий для привлечения инвестиций, формирование благоприятного инвестиционного климата;
- привлечение населения к управлению муниципальным образованием, финансированию программ социального и экономического развития территории.

Как уже отмечалось, в настоящее время большинство муниципальных образований дотационны. Эффективное муниципальное управление должно в идеале обеспечивать финансовую самостоятельность территории.

В современных условиях при формировании и развитии системы управления муниципальным образованием необходимо соблюдать следующие принципы:

- формирование муниципальной социально-экономической политики, ориентированной на интересы населения и хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципального образования;
- укрепление и развитие бюджетно-финансовой базы муниципального образования, обеспечивающей экономическую самостоятельность и самоуправление;
- использование программно-целевого подхода на муниципальном уровне;
- повышение профессиональной подготовки муниципальных служащих;

- обеспечение эффективного партнерского взаимодействия органов местного самоуправления, государственной власти, экономических субъектов и общественных объединений;

- привлечение научной общественности к решению социально-экономических проблем муниципального образования.

Успех науки и практики управления муниципальным образованием находится в большой зависимости от используемой ею методологии и проистекающих из нее методов исследования.

Методология позволяет выбрать правильные направления поиска и дать объективную оценку различных процессов, происходящих в муниципальном образовании, выявить существенные признаки того или иного явления, выделить наиболее характерные, типичные для данного муниципального образования вызовы, ограничения и особенности, определить наиболее эффективные пути совершенствования системы управления. Методологическая база управления обуславливает содержание конкретных методик, практических приемов, применяемых органами местного самоуправления для регулирования социально-экономических процессов, происходящих на территории того или иного муниципального образования.

Поэтому эффективное управление невозможно без обеспечения единства используемых при этом методологии и методики. По мере роста сложности задач управления происходит постоянное обогащение арсенала методов, применяемых для повышения уровня оптимальности управленческих решений. А это, в свою очередь, обязывает к более тщательному изучению методологической основы управления, без должного понимания которой невозможны выбор и разумное использование методов управления¹.

Специфика управления муниципальным образованием заключается в том, что содержание деятельности органов местного самоуправления распадается на два направления: властное и экономическое.

Методы деятельности этих органов по реализации групповых интересов граждан напрямую связаны с формами организации субъектов хозяйственной деятельности, с которыми они взаимодействуют. Субъекты хозяйственной деятельности можно разделить на муниципальные

¹ Омаров А. М. Социальное управление: Некоторые вопросы теории и практики / А.М. Омаров – М.: Мысль, 1980. – 269 с. – С. 35-36.

предприятия и учреждения, а также на предприятия и учреждения других форм собственности. Права органов местного самоуправления в отношении этих групп и методы управления ими будут различными. Так, права органов местного самоуправления в отношении муниципальных предприятий не отличаются от прав любого собственника в отношении принадлежащего ему предприятия. Права же на регулирование хозяйственной деятельности других собственников строго регламентированы законодательством, поскольку здесь речь идет о применении властных полномочий, а сами органы местного самоуправления выступают не как хозяйствующий субъект, а как власть¹.

В связи с этим для обеспечения социально-экономического развития муниципального образования местные власти должны налаживать взаимовыгодные экономические отношения с организациями всех форм собственности. При этом регулирование социально-экономических процессов должно основываться на экономических методах.

В настоящее время влияние муниципальной власти на местное хозяйство, возможности непосредственной поддержки экономики и воздействия на организации ограничены. Существующее законодательство не позволяет резко варьировать налоговые ставки и освобождать предприятия, частично или полностью, от налогов. Поэтому содействие экономике должно обеспечиваться определенными общественными услугами. Задача местных властей – сделать эти услуги настолько полезными, чтобы предприятия захотели разместиться на их территории.

Содействие развитию экономики занимает важное место в деятельности властей как муниципальных образований, так и регионов. Органы местного самоуправления должны создавать условия для улучшения экономической структуры, поскольку развитие экономики выдвигает все новые требования к структуре хозяйства той или иной территории. Основное внимание при этом уделяется улучшению инфраструктуры и качества жизни. На наш взгляд, профессор К.И.Таксир совершенно справедливо предлагает наделить муниципалитеты функциями налогового администрирования. По его мнению: «В целях решения данного вопроса необходимо функции начисления и контроля за уплатой местных налогов и сборов передать от налоговых органов органам

¹ Воронин А.Г. Основы управления муниципальным хозяйством. Учебное пособие / А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков – М.: Дело. 1998. – 128 с. – С.15.

местного самоуправления. Предусмотрев соответствующую норму в законе №131. Это позволило бы муниципалитетам осуществлять в пределах своих полномочий определенную налоговую политику, увязанную с решением вопроса увеличения налогового потенциала на их территориях».¹

При выборе направлений развития муниципального образования и соответствующих мер экономической политики необходима оценка географического положения, учет всех транспортных связей (железнодорожных, автомобильных, водных и воздушных), оценка возможностей инфраструктуры, системы водоснабжения и канализации, энергоснабжения и многих других факторов. Оценка возможности вмешательства городских властей в экономику невозможна без увязки с перспективами развития всего общества и данного региона.

Одним из принципиально новых направлений в деятельности органов местного самоуправления должна стать собственная предпринимательская деятельность.

Под муниципальным предпринимательством понимается законная деятельность органов местного самоуправления и организованных ими предприятий, учреждений, а также хозяйственных товариществ и обществ, доли (паи) которых находятся в муниципальной собственности, ориентированная на получение прибыли, часть которой зачисляется в доходную часть местного бюджета.

Но в настоящее время возможность реализации этого направления во многих муниципальных образованиях либо ограничена, либо отсутствует в связи с ограниченностью ресурсов.

Одним из условий саморазвития муниципального образования является сотрудничество с общественными организациями. Такая кооперация позволит создавать благоприятный социально-экономический и политический климат, осуществлять своевременный поиск новых возможностей и ресурсов, повышать статус местной власти в глазах населения.

Второе важное условие – взаимодействие с малым и средним бизнесом. Подлинного местного самоуправления нет без

¹ Сборник материалов: Научно-экспертный совет при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания РФ «Проблемы и перспективы развития доходной базы субъектов РФ»:- Редактор Н.В. Ильина.- М.: Управление информационного и документационного обеспечения Apparата Совета Федерации, с.42

предпринимательства граждан, как и предпринимательства без местного самоуправления.

При организации взаимодействия органов местного самоуправления с малым бизнесом необходимо учитывать реальные возможности сторон. Так, в зависимости от социально-экономических, политических и других условий меняются пределы самостоятельности местного самоуправления в обеспечении развития территориального образования, а также в создании необходимого уровня жизни. Для крупных и средних городов, где концентрируются наиболее значимые организации, диапазон возможностей влияния на процессы, происходящие на территории, значительно больше, чем, к примеру, в поселках Крайнего Севера.

Важной характеристикой развития муниципальных образований является специализация расположенных на территории хозяйствующих субъектов, а также историко-географические и другие факторы. Будучи гибким и высокоадаптивным элементом экономики, малое предпринимательство заполняет прежде всего наиболее выгодные «ниши», определяемые потребностями территории.

Для включения малого предпринимательства в местную экономику необходимо определить приоритетные направления его развития.

В современных социально-экономических условиях одной из центральных проблем является обеспечение занятости населения. Это становится повсеместным приоритетом развития малого предпринимательства. Малые предприятия в странах с развитой экономической являются своеобразным буфером, который смягчает социальную напряженность. При стабильной ситуации они создают 90 – 95 % новых рабочих мест. При сокращении производства на крупных предприятиях малые «всасывают» избыточную рабочую силу, являясь важным социальным механизмом предотвращения массовой безработицы.

В большинстве российских муниципальных образований «узким местом» является социально-бытовое обслуживание населения. Приватизация соответствующих объектов привела к их перепрофилированию и последующему закрытию (из-за убыточности). В результате данная сфера повсеместно стала одним из территориальных приоритетов для предпринимательской деятельности.

Для промышленных городов (районов) целесообразна разработка форм и методов участия малого предпринимательства в реструктуризации

предприятий, а также стимулирование руководителей хозяйствующих субъектов к использованию различных видов услуг со стороны малого предпринимательства (вспомогательных, снабженческих, сбытовых и др.).

Местная администрация заинтересована в варианте продажи крупным предприятием основных средств малому предприятию с целью создания кластеров, основанных на взаимосвязи малого, среднего и крупного бизнеса. В этом случае появляется возможность увеличения доходной части местного бюджета за счет нового налогоплательщика.

Для городов, где сосредоточен высокий научно-технический потенциал, особенно наукоградов, весьма перспективно создание малых инновационных предприятий, которые могут использовать невостребованные научные разработки, а также создать рабочие места для высокопрофессиональных специалистов.

Реализация таких возможностей связана с консолидацией усилий научно-исследовательских институтов и органов местного самоуправления в части подготовки кадров предпринимателей из среды научных работников, которые чаще всего нуждаются в соответствующей ориентации. Важная роль здесь отводится формированию необходимой инфраструктуры, в частности, бизнес-инкубаторам, и особым наукоемким экономическим зонам, которые должны получать налоговые преференции.

Особое значение в согласовании действий органов местного самоуправления и малого предпринимательства имеет в муниципальных образованиях депрессивного характера, в местах стагнации градообразующих предприятий в моногородах.

Для эффективного взаимодействия с малым предпринимательством органам местного самоуправления необходимо реализовать ряд функций:

1. Регулирующая (организационная) функция – обеспечение сбалансированного, комплексного социально-экономического развития территории с учетом имеющихся ресурсов (трудовых, природных, материальных и финансовых) и применением доступного им набора методов и рычагов. Реализация этой функции осуществляется путем заключения муниципальных договоров, разработки муниципальных программ, создания специальных фондов.

2. Стимулирующая функция – поддержка на разных стадиях развития с помощью находящихся в распоряжении органов местного самоуправления ресурсов и рычагов, приоритетных для соответствующего

этапа сфер деятельности. Эта функция реализуется через систему налоговых, кредитных и иных финансовых льгот, а также через преимущественное предоставление ресурсов (земли, недвижимости и др.), находящихся в собственности (ведении) муниципальных образований.

3. Стабилизирующая функция – осуществление социальной защиты населения муниципального образования. На ближайших этапах реформирования экономики потребуются обеспечение занятости населения, поддержка наиболее уязвимых слоев населения. Другим аспектом этой функции является экологическая защита населения и территории от хозяйственной деятельности слабо или совсем не связанной с условиями проживания территориального сообщества.

Уровень развития малого предпринимательства и его включенности в экономические процессы территории, а следовательно, в формирование экономической базы местного самоуправления (наряду с такими факторами, как близость-отдаленность от крупных городов, областных, районных центров) зависит от отношения к этим процессам местных органов управления, от их участия в создании необходимой институциональной и инфраструктурной среды. До настоящего времени в большинстве районных и более мелких населенных пунктах предприниматели лишены информационно-справочных, юридических, консалтинговых, учебных услуг. Сдерживает развитие также повсеместное отсутствие финансовых средств в местных бюджетах, а также неразработанность механизмов их привлечения (консолидации). В связи с этим развитие малого предпринимательства и его участие в экономических и социальных процессах весьма проблематично. Поэтому создание институциональной и инфраструктурной среды и ее элементов – залог успешности взаимодействия с малым бизнесом.

В последнее время наметились пути решения этой проблемы. Происходит формирование отдельных элементов институциональной среды по инициативе органов местного самоуправления. В большинстве органов управления городов, районов создаются структуры, которые занимаются вопросами развития и поддержки малого предпринимательства.

С целью рационального использования возможностей обеих сторон – местного самоуправления и малого предпринимательства – для

обеспечения необходимых условий жизнедеятельности граждан взаимодействие целесообразно строить на основе следующих принципов:

- активной помощи предпринимателям, имеющим полезные экономически обоснованные идеи и умеющим работать в приоритетных для территории направлениях;

- использования деятельности хозяйствующих субъектов не только для увеличения налоговых поступлений, но и для решения неотложных местных задач и проблем – обеспечения занятости населения, организации импортозамещающих производств, оказания необходимых услуг населению и др.;

- устранения административных барьеров для начинающих и действующих предпринимателей. Для организаций малого предпринимательства, функционирующих в приоритетных для муниципального образования направлениях, должны обеспечиваться (в пределах полномочий местного самоуправления) льготный режим кредитования, налогообложения, предоставления недвижимости, оказание помощи в отводе земли. Таким предпринимателям в первую очередь адресуется муниципальный заказ.

Местными органами управления могут использоваться такие рычаги, как муниципальный заказ, предоставление налоговых льгот по муниципальным налогам, целевое объединение на добровольных началах свободных средств предпринимательских структур на основе частно-муниципального партнерства в целях развития инфраструктуры.

Важным организующим началом в привлечении малого бизнеса к решению муниципальных проблем является программное обеспечение данного процесса. Для этого необходимы разработка и реализация муниципальной программы развития и поддержки малого предпринимательства или программ по отдельным направлениям его развития (создание элементов инфраструктуры, развитие малого предпринимательства в приоритетных для территории сферах деятельности).

В практической деятельности очень важно построение структуры органов местного самоуправления, от которой во многом зависят эффективность работы органов местного самоуправления, реализация интересов населения и хозяйствующих субъектов.

При ее формировании сначала устанавливаются характеристики объекта управления по отношению к субъекту в целом и к его составляющим устанавливается перечень функций управления; определяется, каким образом каждая функция наиболее эффективно исполняется и какими характеристиками должны обладать исполняющие эту функцию органы; путем интеграции и агрегирования функций определяются органы, образующие структуру; устанавливаются отношения и взаимосвязи этих органов; окончательно формируется система органов местного самоуправления.

Решающую роль в организации эффективной работы муниципалитетов играют кадры. В статье 2 Федерального закона от 8 января 1998 года № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»¹ дано следующее определение муниципальной службы: «Муниципальная служба – это профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной».

Структура управления муниципальным образованием должна обеспечить:

- процесс формирования и исполнения решений на всех этапах;
- комплексность и внутреннюю координацию деятельности всех структурных подразделений;
- завершенность и поступательность развития.

В соответствии с этим А.Г. Ворониным, В.А. Лапиным, А.Н. Широковым² сформулированы, на наш взгляд, обоснованные принципы построения структуры органов местного самоуправления:

1. Принцип целевой ориентации муниципального образования.
2. Принцип горизонтального разделения функций.
3. Принцип вертикального разделения функций.
4. Принцип комплексности.

Принцип целевой ориентации муниципального образования. Возникновение и развитие любого муниципального образования базируется на определенных целях совместной деятельности. Первичное определение целей и задач деятельности муниципального образования

¹ Федеральный закон от 8 января 1998 года № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»

² Воронин А.Г. Основы управления муниципальным хозяйством: Учебное пособие / А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков – М.: Дело, 1998. -128 с. - С. 82-88.

происходит посредством определения его компетенции. Исходя из общественно-государственной природы местного самоуправления, формируются сферы социальной ответственности органов местного самоуправления перед населением, государством и бизнесом. В рамках этих сфер и происходит определение приоритетов с точки зрения их значимости и временных характеристик. Соответственно данным приоритетам должна формироваться структура как органов исполнительной власти, так и представительного органа. Сама постановка задач, решаемых органами местного самоуправления, напрямую зависит от особенностей муниципального хозяйства. Поэтому важно отслеживать изменения, происходящие в условиях хозяйствования и жизни на территории муниципального образования.

Принцип горизонтального разделения функций. Функции, исполняемые органами местного самоуправления, различны. Не случайно в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривается многовариантность построения структур органов местного самоуправления. Под разделением функций по горизонтали подразумевается разграничение их между органами и должностными лицами одного уровня. Традиционная для нашей страны схема разграничения функций предусматривает деление их на представительные и исполнительные. Сегодняшний опыт показывает, что возможно вычленение контрольных функций и ряда других.

Прежде чем приступить к планированию структуры органа местного самоуправления, крайне важно проследить его место и роль на каждом этапе принятия управленческого решения. Если провести такой анализ, можно получить классификацию структурных подразделений администрации с точки зрения организации и целей их деятельности:

а) структурные подразделения общей компетенции (подразделения, осуществляющие функции финансового и экономического планирования, аналитические и контрольные подразделения администрации);

б) отраслевые структурные подразделения администрации (управление жилищного хозяйства, транспортный отдел и др.);

в) вспомогательные службы и подразделения не обладают собственной компетенцией и выполняют функцию сервисного

обслуживания первых двух типов структур (аппарат мэра и Совета, служба делопроизводства и др.).

При планировании структуры управления важно определить, к какому типу структурных подразделений относится та или иная функция, поскольку от этого зависит как проведение кадровых расстановок, так и дееспособность самого структурного подразделения. Именно в процессах разделения и специализации управленческой деятельности возникает система управления, состоящая из звеньев, за которыми закрепляются или определенный состав функций или отдельная функция.

Принцип вертикального разделения функций. Значительную роль также играет система вертикального взаимодействия, поскольку на территории муниципального образования существует ряд иных структур, без которых невозможно управление муниципальным хозяйством.

Во-первых, в отношении всех хозяйствующих субъектов орган местного самоуправления выступает как орган нормативный, имеющий право регулировать определенные виды хозяйственных отношений и издающий нормативные акты и правила.

Во-вторых, орган местного самоуправления выступает для большинства хозяйствующих субъектов в роли заказчика определенных видов работ, причем в последнее время эта роль все время возрастает.

В-третьих, абсолютно для всех хозяйствующих субъектов орган местного самоуправления выступает как организация, обеспечивающая условия для осуществления хозяйственной деятельности.

В-четвертых, для муниципальных предприятий орган местного самоуправления выполняет функции собственника.

Принцип комплексности. Этот принцип важен для целостности при построении структуры. Особенно это важно в том случае, когда исполнение функции разнесено по разным структурам или в ходе исполнения данной функции использованы все структуры администрации. Этот принцип также требует комплексности при подходе не только к исполнению конкретной функции, но и к органам самоуправления.

В дополнение к указанным принципам целесообразно ввести для муниципальных предприятий принцип налогового администрирования и контроля за расходованием муниципальных финансов. Это обеспечит прозрачность как образования, так и расходования финансовых ресурсов муниципалитетов.

В силу двойственности природы местного самоуправления в структуре местных органов власти можно выделить две составляющих: политическую и управленческую. К первой относятся: способ выборов главы муниципального образования (населением или из состава представительного органа), избирательная система при выборах представительного органа (мажоритарная, пропорциональная, смешанная или иная), механизм формирования местной администрации (главой муниципального образования, представительным органом, наем на конкурсной основе и т.п.), разделение полномочий местного самоуправления между различными органами. Формирование этой составляющей в большей степени зависит от культурно-политических особенностей территории. Прежде всего, необходимо учитывать, что местная власть является представителем собственника муниципального имущества (населения) и поэтому должна быть наделена правом устанавливать правила распоряжения этой собственностью, разрабатывать проекты развития территории. Основной задачей местной администрации при этом является оперативное управление собственностью, разработка и реализация на основе проектов развития конкретных программ и создания общественных услуг.

Управленческая составляющая – структура местной администрации не является в чистом виде исполнительным органом в системе местного самоуправления. И, кроме обязанности исполнения решений представительного органа, наделяется отдельными государственными полномочиями, а также имеет собственные полномочия, закрепленные за ней местным уставом. Структура местной администрации практически полностью зависит не от местных традиций и политической культуры, а от функций, которые ей предстоит выполнять, и инфраструктуры, находящейся в ее управлении. Таким образом, при определении структуры местной администрации основными критериями являются управленческие. Но любая власть, чтобы быть реальной, должна иметь достаточные для осуществления своих полномочий ресурсы, прежде всего финансовые и материальные. Особенно это важно для власти местной, так как за ее спиной нет тех институтов, которыми обладает власть государственная (суд, прокуратура, органы внутренних дел, налоговая инспекция и др.)¹.

¹ Широков А. Местное самоуправление: рыночный облик местной власти / А. Широков, С. Юркова // Экономист. 1996. № 1. С. 85–89.

Таким образом, текущее, оперативное управление муниципальным хозяйством должно осуществляться специально создаваемыми структурами, сформированными из профессионально подготовленных кадров. Функции таких структур управления выполняют органы местного самоуправления. Они создаются для более широких целей и решения как минимум двух задач: политического (властного) и хозяйственного управления, причем не всегда можно четко разделить эти задачи. В этом и заключается сложность управленческой деятельности органов местного самоуправления.

Позитивной тенденцией, стимулирующей изменение организационных структур органов местной власти, является возрастание динамизма условий их функционирования. Расширение прав собственника, развитие рыночных методов хозяйствования, расширение контрактных форм реализации функций, внедрение новых социальных технологий, управленческих и финансовых стратегий требуют постоянной адаптации организационных структур к быстро изменяющимся рыночным условиям. Это приводит к сокращению количества структурных подразделений и численности аппарата управления, а в итоге – к росту эффективности управленческой деятельности органов местной власти.

Устойчивой позитивной тенденцией, наблюдаемой как в России, так и во многих западноевропейских странах, является формирование структур, осуществляющих регулирование межрегиональных и межмуниципальных финансово-экономических отношений. Укреплению этой тенденции способствует деятельность таких общественных объединений, как Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Комитет местного самоуправления, Российский союз местных властей, Союз малых городов России, межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия и др.

К положительным тенденциям в формировании организационных структур органов местной власти также следует отнести перенесение современных управленческих методов, технологий и приемов из сферы предпринимательства (стратегическое планирование, маркетинг, мониторинг, формирование временных рабочих групп и т.д.) в региональное и муниципальное управление.

К негативным тенденциям, имеющим устойчивый характер проявления в процессе формирования и развития организационных структур органов местного самоуправления, можно отнести:

- попытки государственных органов управления субъектов Российской Федерации навязать органам местной власти «типовую», или так называемую «нормативную» структуру управления. Такой подход противоречит принципам проектирования структур управления органов местной власти, не позволяет учесть местные особенности и условия их функционирования;

- стремление к отраслевой структуризации, что обусловлено многолетней дореформенной практикой формального разграничения функций отраслевых и территориальных органов управления;

- отчуждение населения от органов местной власти, обусловленное низким уровнем правосознания и слабой подготовкой населения к активному участию в управленческой деятельности посредством институтов гражданского общества.

В настоящее время во многих муниципальных образованиях совершенствуются организационно-технологические структуры органов местной власти, создаются новые отделы, управления, комитеты: маркетинга, межмуниципальных связей по развитию промышленного и сельскохозяйственного производства на основе программно-целевого подхода. Такую работу необходимо проводить повсеместно для достижения социально-экономических показателей программы Правительства РФ «Стратегия 2020».

ЛИТЕРАТУРА

1. Peter F. Drucker, «A New Discipline», Success! January-February 1987, p. 18; цит. по: Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. – М.: «Дело», 1992.
2. Александров А.М. Финансы и кредит СССР. - М.: Госфиниздат, 1948
3. Алимурзаев Г.Н. Местное самоуправление: к концептуальному обоснованию главных задач в сфере экономики. / Г.Н. Алимурзаев // Российский экономический журнал. 1999. №3.
4. Аллахвердян Д. А. Финансово-кредитная система СССР. - М.: Наука, 1982. Архив К. Маркса и Ф. Энгельса. М.: Партиздат, 1973. Т. II (VII).
5. Барулин С.В., Бекетова О.Н. Лафферовы эффекты в российской экономике // Финансы. 2003. №4.
6. Барулин С.В., Ермакова Е.А., Степаненко В.В. Налоговый менеджмент. – М.: Омега-Л, 2008.
7. Барулин С.В. Теория и история налогообложения : учеб. пособие. М. : Экономистъ, 2006.
8. Бирман А.М. Финансы'отраслей народного хозяйства. - М.: Госфиниздат, 1953. Ч. 1.
9. Буковецкий А.И. Введение в финансовую науку.- М., 1929.
10. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / Под ред. О.В. Врублёвской, М.В. Романовского. – М., 2003
11. Бюджетный кодекс Российской Федерации : нов. ред. Особенности применения при формировании бюджетов на 2006—2008 годы. Новосибирск : Изд-во Сиб. ГУ, 2007.
12. Веретенникова О.Б. Финансы предприятий : учеб. пособие. Екатеринбург : АМБ, 2004.
13. Вешунова Н.И. Бухгалтерский и налоговый учет : учебник. М.: Проспект. 2007.
14. Вознесенский Э.А. Методологические аспекты анализа сущности финансов. - М.: Финансы, 1974.
15. Вознесенский Э.А. Финансы как стоимостная категория. М. : Финансы и статистика, 1985.
16. Воронин А.Г. Основы управления муниципальным хозяйством. Учебное пособие / А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков – М.: Дело. 1998.
17. Воронин А.Г. Стимулы и рычаги. Влияние механизма управления на реализацию стратегии развития муниципального образования / А.Г. Воронин // Муниципальная власть. 2000. №3.
18. Глазырин М.В. Экономическая модель местного самоуправления / М.В. Глазырин // Экономист. 1999. № 11.
19. Гончаров А.И., Барулин С.В., Терентьева М.В. Финансовое оздоровление предприятий: теория и практика. – М.: Ось-89, 2004.
20. Деньги. Кредит. Банки : учебник для вузов / под ред. А.Ю. Казака, М.С. Марамыгина. М. : Экономистъ, 2007.
21. Дьяченко В.П. История финансов СССР (1917–1950 гг.). М.: Наука, 1978.
22. Закон РФ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» от 23 июня 1999 г., № 117-ФЗ (с дополнениями и изменениями).

23. Казак А.Ю., Веретенникова О.Б., Маиданник В.И. Финансовая политика хозяйствующих субъектов : проблемы разработки и внедрения. Екатеринбург: АМБ, 2003.
24. Каратаев Н.К. Экономические науки в Московском университете (1755 - 1955). - М., 1956.
25. Керенский А.Ф. История России. Иркутск: Коммерч. центр «Журналист», 1996.
26. Ковалева Т.М., Барулин СВ. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации : учеб. пособие. М. : КНОРУС, 2005.
27. Косса Л. Основы финансовой науки. –М., 1900.
28. Кудрин А.Л. Бюджет модернизации экономики России // Финансы. М., 2011, №1.
29. Кузовков Д. Азбука финансовой политики. - М.; Главполитпросвет, 1923.
30. Кузовков Д. Финансовая система в период первоначального социалистического накопления: задачи и методы. Пг.; М., 1923.
31. Лебедев О.Е., Каньковская А.Р. Основы менеджмента / Под ред. О.Т. Лебедева. – СПб.: ИД «МиМ», 1997.
32. Леонтьев А.А. От падающих денег к твердым. М.; Л.: изд-во «Молодая гвардия», 1924.
33. Леонтьев В.Е., Бочаров В.В. Финансовый менеджмент : учеб. пособие. СПб. : ИВЭСЭП : Знание, 2004.
34. Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: Принципы, проблемы и политика. Т.1. – М., 1993.
35. Моляков Д. С. Финансы предприятий отраслей народного хозяйства: Учеб. пособие. - М.: Финансы и статистика, 1996.
36. Муниципальный менеджмент / Под ред. проф. Т.Г. Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997.
37. Н. Шаталова Всегда готов // Поиск. М.№37. 10 сентября 2010 г.
38. Налоговый кодекс Российской Федерации (Части I и II).
39. Национальное счетоводство / Под ред. Г.Д. Кулагиной. – М., 1997.
40. Национальное счетоводство : учебник / под ред. БД. Кулагиной. М. : Финансы и статистика, 2003.
41. Нитти Ф. Основные начала финансовой науки. – М., 1904.
42. Никольский П. С. Финансы в системе финансового механизма управления промышленностью.- М.: Финансы и статистика, 1982.
43. О формах и видах обязательного и добровольного социального страхования // Страхование дело. – 2004. -№10.
44. Об основах обязательного социального страхования: Федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».
45. Омаров А.М. Социальное управление: Некоторые вопросы теории и практики / А.М. Омаров – М.: Мысль. 1980.
46. Петров Ю.А., Калмыков С.В. Сберегательное дело в России: Вехи истории. М.: Кит, 1995.
47. Погребинский А.П. Очерки истории финансов дореволюционной России (XIX - XX вв.) - М.: Госфиниздат, 1954
48. Положение по бухгалтерскому учету «Доходы организации» ПБУ 9/99 (введено в действие с 1 января 2000 г.)
49. Пушкарева В.М. История мировой и русской финансовой науки и политики. М. : Финансы и статистика, 2003.

50. Рейнгольд И. Бюджет СССР и царской России. М.: Фин. изд-во НКФ СССР, 1926.
51. Родионова В.М. Государственный бюджет СССР и его роль в сбалансированном развитии экономики.- М.: Финансы и статистика, 1985.
52. Сабанти Б.М. В.И. Ленин о социалистических финансах. М.: Финансы и статистика, 1986.
53. Сабанти Б.М. Модель финансов социалистического государства. - Нальчик: Эльбрус, 1989; Сабанти Б.М. Теория финансов. Учебное пособие. - М., 1998.
54. Сабанти Б.М. Развитие финансов и финансовой науки в России (период феодализма). - Иркутск: Изд-во Иркут. ун-та, 1986;
55. Сабанти Б.М. Теория финансов: учеб. пособие. - М.: Менеджер, 1998;
56. Самаруха В.И. Стратегия управления региональной экономикой. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2008.
57. Самаруха В.И., Козлов А.А., Самаруха И.В. Развитие финансов Иркутской губернии: Исторический очерк. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2002.
58. Самаруха В.И., Селиверстова Е.В. Обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний/ В.И. Самаруха, Е.В. Селиверстова. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2010.
59. Соболев М.Н. Очерки финансовой науки. - Харьков: Изд-во «Пролетарий», 1925.
60. Таргулов Я. Финансовая наука (краткий курс) – Пг., 1919.
61. Толстой Д. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II.-М. 1848.
62. Тупчиенко В.А., Хотинская Г.И. Сфера государственных услуг: теоретический аспект // Теоретические прикладные проблемы сервиса (научный журнал). Вып. 1(10). М.: Моск. гос. ин-т сервиса, 2004.
63. Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ.
64. Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
65. Федеральный закон от 22.08.2004г. №122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ»
66. Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
67. Федеральный закон от 8 января 1998 года № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»
68. Федулова СФ. Финансы : учеб. пособие. М. : КНОРУС, 2008.
69. Финансовые ресурсы народного хозяйства / Под ред. В.К. Сенчагова. - М., 1982.
70. Финансы : учебник / под ред. АТ. Грязновой, Е.В. Маркиной. М. : Финансы и статистика, 2004.
71. Финансы : учебник / под ред. Г.Б. Поляка. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007.
72. Финансы : учебник / под ред. О.В. Врублёвской, М.В. Романовского, Б.М. Сабанти. М.: Юрайт, 2007.
73. Финансы и кредит СССР / Под ред. Л.А. Дробозиной. - М., 1982.
74. Родионова В.М. Дискуссионные вопросы сущности и функций советских финансов. Учебное пособие. - М.: МФИ, 1984.
75. Чантладзе В.Г. Вопросы теории финансов. – Тбилиси, 1979.
76. Финансы и кредит СССР / Под рук. проф. В.П. Дьяченко. - М. - Л.: Госфиниздат, 1938.

77. Финансы и кредит: Учеб. /Под ред. П.В. Шичкина.- Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2000.
78. Финансы и кредит: Учебник / Под ред. А.Ю. Казака.- Екатеринбург, 1994.
79. Денежное хозяйство предприятия: учебник / Под ред. А.Ю. Казака, О.Б. Веретенниковой. – Екатеринбург, 2006.
80. Финансы, денежное обращение и кредит: Учебник / М.В. Романовский и др.; Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – М.: Юрайт-М,2001.
81. Финансы: Учебник для вузов / Под.ред. Г.Б.Поляка. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДИАНА, 2003.
82. Шилль И. Современная теория финансов и влияние ее на финансовую администрацию в западноевропейских государствах.Спб: Тип.Э.Праца,1860.
83. Шипов В. Мы хотим создать эффективную систему / В. Шипов, И. Орехова // Муниципальная власть. Май-июнь 2002.
84. Широков А. Местное самоуправление: рыночный облик местной власти / А. Широков, С. Юркова // Экономист. 1996. № 1.
85. Шишлов А.В. Стратегия развития образования: основные направления / А.В. Шишлов, О.Н. Смолин, В.И. Шкатулла и др. - М., 2002.
86. Шумянкova Н.В. Муниципальное управление: Учеб. пособие / Н.В. Шумянкova – М.:Экзамен, 2002.
87. Яснопольский Л.Н. Государственные доходы и расходы. – М., 1923.

Научное издание

**Барулин Сергей Владимирович
Самаруха Виктор Иванович**

**ТЕОРИЯ ФИНАНСОВ И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ
РЕГИОНОВ РОССИИ**

Компьютерная верстка Е.А. Сачкова

ИД № 06318 от 26.11.01.

Подписано в печать 17.06.11. Формат 60x90 1/16. Бумага офсетная. Печать трафаретная. Усл. печ. л. 37,9 Тираж 500 экз. Заказ.

Издательство Байкальского государственного университета
экономики и права.
664003, Иркутск, ул. Ленина, 11.
Отпечатано в ИПО БГУЭП.