А.М. БАБИЧ, Л.Н. ПАВЛОВА

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

Второе издание,
переработанное и дополненное

Рекомендовано Министерством образования Российской Федерации в качестве ***учебника*** *для студентов высших учебных заведений*

ЮНИТИ
UNITY
Москва • 2015

УДК 336.1(075.8)+336:352(075.8)
ББК 65.261я73
Б12

Р е ц е н з е н т ы:
кафедра «Финансы и кредит»
Московского университета потребительской кооперации
(зав. кафедрой д-р экон. наук, проф. П.И. Вахрин);
д-р экон. наук, проф. *Д.Г. Черник*

Главный редактор издательства *Н.Д. Эриашвили*

Бабич А.М., Павлова Л.Н.

Б12 Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. — 703 с.

ISBN 5-238-00413-3

Во втором издании учебника существенно дополнена и переработана современная концепция государственных и муниципальных финансов и кредита, освещены финансово-экономические особенности секторов национальной экономики, финансово-кредитная система государства.

Раскрыты вопросы функционирования денежного, кредитного и финансового рынков, а также проблемы финансов домашних хозяйств и предприятий, страхования. Выявлены закономерности и тенденции развития налоговой системы государства как важнейшего финансового инструмента перераспределения национального дохода, особенности взимания отдельных видов налогов. Определена сущность государственных и муниципальных финансов и их элементов: бюджетной системы, государственного и муниципального кредита, системы внебюджетных фондов, территориальных финансов, финансов социальной сферы. Рассмотрены задачи, функции органов финансового администрирования.

Для студентов и аспирантов вузов, слушателей системы повышения квалификации и переподготовки кадров для замещения должностей в системе государственной и муниципальной служб, а также практических финансовых и банковских работников.

ББК 65.261я73

ISBN 5-238-00413-3

© А.М. Бабич, Л.Н. Павлова, 1999, 2002
© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 1999, 2002
Воспроизведение всей книги или любой ее части запрещается без письменного разрешения издательства

ВВЕДЕНИЕ

Второе издание учебника «Государственные и муниципальные финансы» существенно переработано и дополнено по сравнению с первым изданием. В него впервые включен раздел, раскрывающий финансовые особенности секторов национальной экономики и их взаимодействие, дана авторская трактовка фундаментальных категорий финансовой науки.

По-новому раскрыты сущность и порядок функционирования финансово-кредитной системы государства, включая совокупность и взаимосвязь инструментов, институтов и рынков.

Уделено внимание современной финансово-кредитной политике и ее воздействию на экономику с учетом необходимости совершенствования законодательной базы и проведения рыночных реформ.

Последовательно раскрываются финансы домашних хозяйств, предприятий, государства и муниципалитетов. Финансы домашних хозяйств рассматриваются как исходная база формирования денежных потоков. Финансы предприятий представлены в качестве основы финансово-кредитной системы. Государственные и муниципальные финансы исследуются как центральное звено финансово-кредитной системы, в котором переплетаются взаимоотношения и взаимосвязи реального денежного оборота, обслуживающего все секторы национальной экономики.

Государственные и муниципальные финансы способствуют развитию финансовых институтов, оптимизации факторов экономической эффективности и социальной справедливости, перераспределению ресурсов в социальную сферу и сферу домашних хозяйств, стимулированию инвестиционной активности предприятий, совершенствованию банковской системы.

Вместе с тем государственные и муниципальные финансы переживают в России период реформирования, основные причины которого заключаются в базисных изменениях социально-экономических основ государства, а также в проведении институциональных и структурных преобразований. Современная ситуация свидетельствует о необходимости совершенствования регулирующей роли государства в развитии финансово-кредитной системы.

В качестве главной задачи государственных и муниципальных финансов выступает увеличение общего финансового потенциала, включая потенциал бюджетов всех уровней, товаропроизводителей, домашних хозяйств, кредитных организаций, способных обеспечить источниками финансирования и кредитования расширенное воспроизводство.

Государственные и муниципальные финансы имеют единую целевую ориентацию, но характеризуются особенностями на уровне Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований.

Финансовое взаимодействие различных секторов национальной экономики и изучение финансово-кредитных закономерностей в условиях

адаптации к рыночной среде хозяйствования являются **предметом курса** «Государственные и муниципальные финансы».

Объект изучения курса «Государственные и муниципальные финансы» — экономические, организационные, правовые и социальные отношения применительно к периоду трансформации российской экономики, ее интеграции в мировую финансовую систему, практический опыт, накопленный в финансово-кредитной сфере.

Цель изучения курса — на основе теоретического и практического анализа процессов финансирования и кредитования, а также обобщения законодательных и нормативных правовых документов, опыта рыночных преобразований в различных секторах экономики овладеть формами, методами и инструментами управления финансовыми потоками и реализации финансовой политики.

Главная задача учебника — показать совокупность и взаимозависимость происходящих перемен в финансово-кредитной системе, их общую направленность, возможные альтернативные подходы к реализации рыночных методов финансово-кредитного регулирования воспроизводственных процессов в экономике.

Курс «Государственные и муниципальные финансы» содержит:

блок теоретических положений, раскрывающих новую концепцию государственных и муниципальных финансов, финансово-кредитной системы;

блок методологических положений, раскрывающих процессы финансирования и кредитования различных секторов национальной экономики;

блок методических положений, характеризующих современную модель функционирования финансов и кредита, с помощью которой обеспечивается подготовка высококвалифицированных финансовых работников.

Государственные и муниципальные финансы создают условия устойчивого экономического роста, позволяют управлять финансовыми потоками и повышать уровень жизни населения.

Полученные знания позволят ориентироваться в потоке финансовой информации, изменениях законодательного и нормативного характера.

Учебник предназначен для студентов и аспирантов вузов, слушателей системы повышения квалификации и переподготовки кадров для замещения должностей в системе государственной и муниципальной служб, финансовых работников.

1
Глава

СЕКТОРЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И ИХ ФИНАНСОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ

1.1. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РОЛЬ И ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА

Экономическая система государства должна обеспечивать устойчивый рост производства и повышение благосостояния населения. Устойчивая экономика — главная гарантия сильного государства.

Все государства в современном интегрированном мире вовлечены в процессы глобализации. Самостоятельность во внешней политике обеспечивает приоритет национальных интересов. Эти принципы являются нормой государственной жизни.

Поскольку внешняя политика многих стран остается агрессивной, существует угроза ущемления суверенных прав других стран. Для сохранения своего суверенитета и территориальной целостности государство обязано противостоять терроризму, попыткам геополитической перестройки мира, что возможно только путем укрепления государства и его финансовой основы. Без этого нельзя решить ни одну общенациональную задачу. Неэффективное государство является главной причиной длительного и глубокого экономического кризиса.

Сущность государственного регулирования экономики заключается в формировании институциональной базы, защите прав собственности, стимулировании предпринимательской активности, перераспределении денежных ресурсов в пользу социально уязвимых слоев населения, формировании оптимальной структуры потребления и накопления, создании условий для равномерного развития всех регионов. Государство обязано обеспечить единое экономическое и правовое пространство. Это особенно важно в условиях федеративного государства. Отдельные субъекты Федерации, имея закрепленные за ними полномочия и права ведения, должны конкурировать за привлечение инвестиций и трудовых ресурсов.

Следует отметить, что неизбежно прямое финансовое участие государства в развитии социально значимых и стратегически важ-

ных секторов экономики, таких, как здравоохранение, образование, культура, оборонно-промышленный, топливно-энергетический, телекоммуникационный комплексы, железнодорожный и воздушный транспорт и др. Экономическая роль государства связана также с защитой имущественных прав граждан, обеспечением гарантии их собственности на жилье, земельные участки, банковские вклады, другое движимое и недвижимое имущество.

Государство обязано обеспечить равные условия для конкуренции. Наличие индивидуальных льгот означает поддержку одних и дискриминацию других предприятий. Государство не должно мешать развитию бизнеса, но через установление четких правовых рамок помогать ему работать без теневых и криминальных схем. Важная роль отводится государству в создании благоприятного инвестиционного климата. Это достигается наряду с другими формами через механизм налогообложения. Налоговая система должна не только иметь фискальную направленность, но и позволять юридическим и физическим лицам накапливать капитал и развиваться.

Важна роль государства в регулировании внешнеэкономической деятельности. Необходимо, с одной стороны, поддерживать отечественного производителя, а с другой — стимулировать экспорт и создавать благоприятный климат для импорта передовых технологий, оборудования и инвестиций. Эта цель достигается через систему таможенного администрирования, оптимизацию ставок таможенных тарифов.

Экономическая роль государства проявляется в развитии финансовой инфраструктуры и регулировании деятельности финансовых институтов. Банковская система должна обеспечивать бесперебойные расчеты в государстве, мобилизацию временно свободных денежных средств с помощью различных инструментов, кредитование экономики под приемлемые для нее проценты.

Огромную роль играет государство в развитии социальной сферы. Социально значимые блага должны быть предоставлены всему населению независимо от его материального положения. Развитие социальной сферы предусматривает не только помощь нуждающимся, но и инвестиции в будущее человека, в его здоровье, профессиональное, культурное, личностное развитие.

Государство создает систему социальной поддержки, включая социальные пособия и льготы, которые должны носить адресный характер. Высока его роль в обеспечении финансовой устойчивости пенсионной системы, социального и медицинского страхования, занятости населения. Государство обязано гарантировать базовый социальный минимум, предоставлять помощь прежде всего тем, чьи доходы существенно ниже прожиточного минимума.

Экономическая роль государства реализуется в рамках единой исполнительной вертикали. Центр и территории, региональные и

местные власти должны согласованно решать экономические и финансовые проблемы.

Государство обязано совершенствовать федеративные отношения, развивать бюджетный федерализм. Важным мероприятием по укреплению федерализма в Российской Федерации стало создание федеральных округов и назначение в них представителей Президента РФ. Цель реформы — укрупнение структур президентской вертикали в территориях, повышение эффективности власти, создание условий для упрочения федерализма.

Для укрепления государственности требуется консолидировать усилия всех уровней и ветвей власти в решении социальных, экономических и финансовых проблем.

Таким образом, **экономическая роль государства** заключается в развитии отношений собственности, вертикали федеративного устройства в социально-экономической сфере, институциональных преобразованиях и достижении сбалансированности между экономической эффективностью и социальной справедливостью в обществе. Проявляется она в следующих функциях:

- регулирующей;
- перераспределительной;
- социальной;
- контрольной.

1. *Регулирующая функция* заключается в том, что, во-первых, существуют области функционирования государства, в которых оно занимает ведущие позиции, например оборона, социальная помощь и т.п., во-вторых, государство реализует экономическую политику через институциональную систему, в-третьих, оно является собственником и взаимодействует с различными структурами предпринимательского сектора экономики. К областям регулирования относятся: сфера предпринимательства, государственные финансы, денежное обращение, безналичные расчеты, внешнеэкономическая деятельность, валютный курс, экономическая безопасность, социальная сфера.

2. *Перераспределительная функция* означает, что созданный национальный доход является объектом перераспределения между его производителями и потребителями. В федеративном государстве решающую роль играет распределение полномочий и предметов ведения между федерацией и ее субъектами в социально-экономической сфере. Механизмом такого перераспределения служат налоговая и бюджетная системы.

3. *Социальная функция* состоит в том, что государство поддерживает социальную справедливость и определенный уровень общественного благосостояния, гарантирует прожиточный минимум, соответствие роста заработной платы и производительности труда, обес-

печивает занятость населения. Реализация этой функции связана с расширением государственных финансовых потребностей, спроса государственного и муниципального секторов экономики. Решающую роль здесь играет финансово-экономический потенциал государства. Механизм ее реализации — система социальных трансфертов, социальные программы развития на федеральном, региональном и местном уровнях, система государственного социального страхования, государственных минимальных социальных стандартов, адресной социальной помощи.

4. *Контрольная функция* заключается в том, что государство создает ориентиры социально-экономического развития общества, задает параметры экономического и социального роста, определяет условия внешнеэкономической деятельности, формирует долгосрочные, среднесрочные и текущие экономические и социальные программы, выполнение которых и служит объектом контроля. Реализация этой функции обеспечивается через органы государственного контроля, в том числе финансового, а также через институциональные системы. Механизмом реализации являются система показателей и критериев, зафиксированная в правовых актах различного уровня, система санкций, поощрений и льгот, выбор приоритетов социально-экономического развития общества.

Экономическая роль и функции государства определяют финансовую политику и финансовые методы регулирования социально-экономических процессов.

1.2. ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СЕКТОРОВ ЭКОНОМИКИ

Предпосылками формирования секторов экономики являются различные формы собственности, способы регулирования имущественных отношений, место и роль в процессе воспроизводства, отношение к факторам производства и др.

В мировой теории и практике принято выделять следующие секторы национальной экономики.

Индивидуальный сектор — это сектор, связанный с функционированием домашних хозяйств, образующий первичную ячейку национальной экономики и имеющий ряд отличительных особенностей. Важно отметить, что он больше, чем какой-либо иной сектор, подвержен воздействию со стороны государства и реального сектора. Финансы индивидуального сектора экономики (домашних хозяйств) характеризуются особенностями образования доходов и осуществления расходов населением. Доходы домашних хозяйств формируются прежде всего за счет того, что труд является важней-

шим фактором производства и потребность в нем испытывают все секторы экономики. Чем выше стоимость рабочей силы, тем выше доходы домашних хозяйств и уровень жизни населения. Часть доходов домашние хозяйства получают в виде трансфертов из бюджета и внебюджетных фондов, что способствует выравниванию уровня жизни различных слоев населения.

Расходы домашних хозяйств отражают потребление населением товаров, работ, услуг. Они формируют спрос на потребительском рынке. Сальдо доходов и расходов населения образуют сбережения. Это отложенный спрос. Однако если сбережения имеют форму банковских вкладов, ценных бумаг и других финансовых активов, то они включаются в денежные потоки и приносят дополнительный доход.

Корпоративный* (*реальный*) *сектор — сфера деятельности предприятий различных форм собственности и организационно-правовых форм, связанная с производством и реализацией продукции, товаров, работ и услуг. Это реальный сектор экономики, нацеленный на извлечение прибыли. Его отрасли отличаются друг от друга характером деятельности, длительностью производственного цикла, сезонностью, глубиной переработки сырья и материалов, потребностью в интеллектуальном труде, структурой основных фондов и т.д.

Выручка от реализации продукции, товаров, работ и услуг данного сектора является источником покрытия материальных затрат и получения национального дохода, финансы обусловлены авансированием и инвестированием денег в факторы производства и получением доходов. Доходы предприятий реального сектора экономики, образующиеся как разница между выручкой от реализации и затратами, имеют форму прибыли, ренты, процентов, дивидендов и т.п. Расходы предприятий связаны с текущим потреблением производства, включая приобретение сырья, материалов, малоценных и быстроизнашивающихся предметов, а также с долгосрочными вложениями в здания, сооружения, оборудование и др.

Финансово-кредитный сектор связан с финансово-кредитными институтами, которые действуют как финансовые посредники. Важнейшими из них являются банки. Их деятельность регулируется центральным банком. Существует множество специализированных финансово-кредитных институтов, например лизинговые и факторинговые компании, трастовые фонды, инвестиционные фонды, депозитарии, негосударственные пенсионные фонды, страховые компании и др. Они аккумулируют временно свободные денежные средства в форме сбережений и накоплений и перераспределяют их через рынок капиталов. На этом рынке используются финансово-кредитные инструменты, в том числе различные виды кредита и ценных бумаг.

Финансово-кредитный сектор, являющийся связующим звеном между другими секторами экономики, играет важнейшую роль в формировании денежных потоков, позволяет привлекать дополнительные ресурсы на временной, платной, возвратной основе для расширения спроса и создают условия для накопления.

Государственный и муниципальный секторы — это центральная часть национальной экономики, в которой государственные и муниципальные органы власти участвуют в операциях с другими секторами экономики. Финансы государственного и муниципального секторов отличаются тем, что доходы формируются путем перераспределения части вновь созданной стоимости на безвозмездной основе через механизм налогов, сборов, обязательных платежей и взносов. Чем выше доля доходов этих секторов в ВВП, тем бóльшими средствами располагает государство для централизованного финансирования экономики, тем меньше средств остается в других секторах для их непосредственного развития. Оптимизация уровня налогообложения во всех странах мира является одной из важнейших предпосылок стимулирования реального сектора экономики. Как правило, при высоком уровне налогообложения государство в большей мере участвует в социальных программах.

Расходы государства и муниципалитетов направляются на потребление и инвестиции. Со стороны государства формируется спрос на военно-техническую и другую стратегическую продукцию через механизм формирования государственного заказа, услуги социальной сферы, фундаментальные научные исследования и т.д. Государство и муниципалитеты обеспечивают финансовыми ресурсами бюджетные учреждения. Они регулируют цены и тарифы в отраслях естественных монополий, лицензируют отдельные виды деятельности, осуществляют приватизацию, формируют институциональную базу, устанавливают социальные нормативы.

Если государство и муниципалитет не располагают достаточными доходами для решения поставленных задач, то они прибегают к внутренним и внешним заимствованиям, выступая в роли заемщиков на рынке капитала. Одновременно они могут предоставлять денежные средства взаймы, т.е. выступать в роли кредиторов, если имеет место избыток доходов по сравнению с расходами.

Важную роль играет государство в проведении денежно-кредитной политики, регулируя спрос и предложение денежных и кредитных ресурсов.

Некоторые экономисты выделяют ***общественный сектор*** национальной экономики, который, в свою очередь, включает *государственный* и *муниципальный секторы,* а также *сектор некоммерческого хозяйствования*, выполняющий общественные функции и играю-

щий важную роль в политической жизни общества. Последний состоит из некоммерческих организаций, включая внебюджетные фонды, бюджетные организации, общественные организации, благотворительные фонды и др. Отличительная особенность этого сектора заключается в том, что некоммерческое хозяйствование не направлено на извлечение прибыли, получаемые доходы направляются на реализацию целей создания и деятельности некоммерческих организаций. Данные организации действуют в интересах своих членов, занимаются общественно полезной деятельностью. Однако следует обратить внимание на то, что некоммерческое хозяйствование тесно переплетается с предпринимательской деятельностью, являющейся источником доходов.

Иностранный сектор — это сектор, взаимодействующий с иностранными государствами через экспортно-импортные операции. Денежные потоки здесь осуществляются, как правило, в свободно конвертируемой валюте. Примерно 90% сделок в иностранном секторе приходится на доллар США.

Основу иностранного сектора составляют транснациональные корпорации, международные банки, международные инвестиционные фонды.

Движение иностранной валюты находит отражение в платежном балансе государства. Чем выше положительное сальдо по операциям торгового и финансового характера, тем устойчивее национальная валюта. Однако сальдо платежного баланса США является отрицательным, что не мешает доллару оставаться одной из самых сильных валют мира. Иностранные инвестиции многие развивающиеся страны рассматривают как чуть ли не единственную возможность для возрождения национальной экономики. Но это зачастую приводит к утрате конкурентных позиций на мировых рынках высокотехнологичной продукции и превращению развивающихся стран в сырьевой придаток развитых государств мира.

Иностранный сектор способствует взаимной интеграции национальных экономик и глобализации. Это означает прежде всего всеобщую либерализацию движения товаров, рабочей силы, услуг, в том числе и финансовых.

Особое место в экономике занимает так называемый ***теневой сектор***. Его доля в ВВП России оценивается на уровне 22%. Доходы этого сектора не фиксируются в официальной финансовой отчетности, не учитываются в исчислении национального дохода и с них не уплачиваются налоги. Они легализуются через различные незаконные операции и сделки, вывозятся за рубеж, не используются для развития реального сектора экономики и в интересах государства. Теневой сектор наносит непоправимый вред социально-экономи-

ческому развитию общества. Бытует мнение, что он является порождением неразумной фискальной политики государства. Однако это лишь часть проблемы. Теневой сектор обслуживает незаконный оборот оружия, наркотиков, спирта, ряда других высокорентабельных товаров, пользующихся спросом на мировом рынке. Денежные потоки в теневом секторе номинированы в основном в долларах США.

1.3. РЕГУЛИРОВАНИЕ ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЭКОНОМИКЕ

Каждый сектор экономики отличается от другого прежде всего способом регулирования имущественных отношений, характером взаимодействия с органами государственной власти и управления, формированием ресурсной базы и уровнем конкуренции.

Имущественные отношения составляют основу каждого сектора экономики. Это своеобразный фундамент, на котором развивается общество, растет благосостояние его членов, формируются денежные отношения. Имущество можно классифицировать следующим образом:

- *недвижимое имущество* — земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты, леса, многолетние насаждения, здания и сооружения, имущественные комплексы, а также воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты.
- *движимое имущество* — объекты, не относящиеся к недвижимости, в том числе деньги и ценные бумаги.

Недвижимое имущество требует государственной регистрации. Регистрации подлежат права собственности и другие вещные права, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение.

Характерная черта имущества — возможность свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому, если оно не ограничено в обороте и не изъято из него.

В рамках предприятий, организаций, учреждений указанное имущество обособляется и имеет стоимостное выражение. Денежные средства, вложенные или авансированные в материальные и нематериальные объекты, опосредуют их использование, а также обслуживают смену форм собственности.

Предприятие, организация, учреждение, являясь объектом управления, представляет собой единый имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской и некоммерческой деятельности и относящийся к недвижимому имуществу. Данный комплекс в целом или его часть могут быть объектом купли-продажи, залога, аренды и других сделок, связанных с отчуждением, установлением, изменением и прекращением вещных прав.

Это находит адекватное отражение в денежном обороте предприятия, организации, учреждения.

В процессе функционирования предприятия важную роль играет его статус как ***юридического лица***. Оно имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, выполнять обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридическое лицо должно иметь самостоятельный баланс или смету.

Регулирование предприятия, являющегося юридическим лицом, деятельность которого нацелена на извлечение прибыли, имеет следующие особенности:

- основывается на обособленном имуществе, которым предприятие отвечает по своим обязательствам;
- основные показатели деятельности отражаются в самостоятельной финансовой отчетности, представляемой в статистические, налоговые и другие органы;
- предприятие выступает на рынке капитала от своего имени, заключает договоры и обеспечивает их выполнение;
- все полученные доходы являются собственностью предприятия и основанием для взимания налогов и сборов в установленном законодательством порядке.

Юридическое лицо имеет учредителей и участников, которые участвуют в образовании его имущества и поэтому могут иметь *обязательственные права* в отношении этого юридического лица или вещные права на его имущество. Обязательственные права имеют участники хозяйственных товариществ и обществ, а также производственных и потребительских кооперативов. В силу обязательства хозяйственные товарищества и общества, производственные и потребительские кооперативы должны совершить в пользу учредителей или участников такие действия, как передача имущества, выполнение работ, уплата денег и т.д. Учредитель или участник вправе требовать надлежащего исполнения обязательств. Такие обязательства возникают, как правило, из договора.

Право собственности или другие *вещные права* имеют учредители государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также дочерних предприятий, финансируемых собственником. Учредители не имеют имущественных прав в отношении общественных и религиозных организаций, благотворительных и других фондов, объединений юридических лиц в форме ассоциаций, союзов и др.

Целевой характер деятельности юридического лица определяет его принадлежность к коммерческой либо некоммерческой органи-

зации. Извлечение прибыли как основная цель деятельности — отличительная черта коммерческой организации. Некоммерческая организация такую цель в качестве основной не преследует и полученную прибыль между участниками не распределяет.

Коммерческие организации в настоящее время создаются в одной из следующих форм:

- хозяйственные товарищества;
- хозяйственные общества;
- производственные кооперативы;
- государственные и муниципальные унитарные предприятия.

Некоммерческие организации создаются в таких формах:

- потребительские кооперативы;
- общественные и религиозные организации (объединения);
- учреждения, финансируемые собственником;
- благотворительные и иные фонды;
- ассоциации и союзы;
- другие формы.

Организационно-правовая форма некоммерческой организации более гибкая и менее жестко определена законом.

Моментом создания юридического лица является его государственная регистрация, осуществляемая путем включения соответствующих данных в единый государственный реестр юридических лиц.

Деятельность юридического лица определяется в его учредительных документах, к которым относятся устав, учредительный договор и общее положение об организациях данного вида (для некоммерческих организаций). Учредительный договор заключается, а устав утверждается учредителями юридического лица. Юридическое лицо в зависимости от организационно-правовой формы может действовать на основании только устава, устава и учредительного договора, только учредительного договора.

Учредительные документы должны содержать следующую обязательную информацию:

- наименование юридического лица;
- местонахождение;
- порядок управления деятельностью.

Учредительный договор необходим на стадии создания юридического лица. Он отражает следующие основные аспекты:

- порядок совместной деятельности учредителей по созданию юридического лица;
- условия передачи создаваемому юридическому лицу имущества учредителей;
- принципы участия учредителей в деятельности юридического лица;

- условия и порядок распределения между учредителями прибыли и убытков;
- порядок управления деятельностью юридического лица;
- условия и порядок выхода учредителей из состава юридического лица.

Юридические лица могут иметь представительства и филиалы. *Представительством* является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения, которое представляет интересы юридического лица и осуществляет их защиту. *Филиал* — обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее все его функции или их часть, в том числе функции представительства.

Представительства и филиалы не являются юридическими лицами, поэтому они наделяются имуществом создавшим их юридическим лицом и действуют на основании утвержденных им положений. Представительствам и филиалам открывается текущий счет в банке. Юридическое лицо также назначает руководителей представительств и филиалов, которые действуют на основании его доверенности. В учредительных документах юридического лица указываются все созданные им представительства и филиалы.

Предприятия, организации и учреждения могут подвергаться реорганизации. Она возможна в форме слияния, присоединения, разделения, выделения, преобразования. Любая реорганизация осуществляется только по решению учредителей или органа юридического лица, который уполномочен на это учредительными документами. Реорганизация юридического лица в форме его разделения или выделения из его состава одного или нескольких юридических лиц допустима также по решению уполномоченных государственных органов или по решению суда.

Фактом свершившейся реорганизации является государственная регистрация вновь возникших юридических лиц при слиянии, разделении, выделении, преобразовании юридического лица. Исключение составляет присоединение, при котором реорганизацией признается момент внесения записи в единый государственный реестр о прекращении деятельности присоединенного юридического лица.

Очень важно правильно оформить реорганизацию юридического лица для сохранения правопреемства новых юридических лиц. Это касается не только юридических, но и финансовых аспектов.

Имущество может находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований.

В Российской Федерации признаются ***частная, государственная, муниципальная, иностранная*** и ***другие формы собственности.***

Имущество, находящееся в собственности двух и более лиц, принадлежит им на праве ***общей собственности***. В общей собственности может быть определена доля каждого из собственников. В этом случае собственность будет ***долевой***. Общая собственность без определения таких долей является ***совместной***.

Чаще всего общая собственность на имущество является долевой. При этом участники по соглашению могут устанавливать порядок определения и изменения долей в зависимости от вклада каждого из них в образование и приращение общего имущества.

Участники общей долевой собственности могут по своему усмотрению продать, подарить, завещать, отдать в залог свою долю. Важно, что для каждого участника законом предусмотрено право на предоставление в его владение и пользование части общего имущества, соразмерной его доле, а при невозможности этого он вправе требовать от других участников, владеющих и пользующихся имуществом, приходящимся на его долю, соответствующей компенсации.

Каждый долевой собственник участвует соразмерно со своей долей в уплате налогов, сборов и иных платежей по общему имуществу, а также в издержках по его содержанию и сохранению. Долевые собственники имеют преимущественное право покупки доли, продаваемой одним из участников, по цене, за которую она продается, и на прочих равных условиях.

Кредиторы участника долевой или совместной собственности при недостаточности у собственника другого имущества вправе предъявить требования о выделении доли должника в общем имуществе для обращения на нее взыскания. Если выделение доли в натуре невозможно либо против этого возражают остальные участники, кредитор может потребовать продажи должником своей доли остальным участникам общей собственности по рыночной стоимости с обращением вырученных от продажи средств на погашение долга. Если и этот вариант не устраивает участников общей собственности, кредитор может обратиться в суд и потребовать обращения взыскания на долю должника в праве общей собственности путем продажи этой доли с публичных торгов.

Существенное значение имеет процесс формирования имущества предприятия.

Финансовыми источниками формирования имущества являются:

- денежные и материальные взносы учредителей или участников;
- доходы от всех видов деятельности;
- дивиденды и проценты, полученные по ценным бумагам;
- кредиты банков, заемные и привлеченные средства других кредиторов;
- капитальные вложения, дотации и субсидии из бюджетных и внебюджетных фондов;

- безвозмездные и благотворительные взносы, пожертвования, доходы от валютных курсовых разниц и др.

Структура источников формирования имущества предприятий, организаций и учреждений зависит от их организационно-правовой формы, видов деятельности, объемов производства и реализации товаров, продукции, работ, услуг.

Имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, закрепляется соответственно за государственными и муниципальными предприятиями, организациями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Право хозяйственного ведения позволяет владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом государственного и муниципального унитарных предприятий в определенных пределах. Собственник такого имущества решает вопросы создания, реорганизации и ликвидации предприятия, определяет предметы и цели его деятельности, назначает руководителя предприятия, осуществляет контроль целевого использования и сохранности имущества. Финансовый аспект взаимоотношений таков: собственник может получать часть прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятия.

Государственное и муниципальное унитарные предприятия не могут продавать принадлежащее им на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных обществ и товариществ или другим способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника. Что касается движимого имущества, принадлежащего таким предприятиям, то они им распоряжаются самостоятельно, без каких-либо ограничений со стороны собственника.

Особо следует выделить ***казенные предприятия.*** Федеральная государственная собственность закрепляется за казенными заводами, фабриками, хозяйствами на ***праве оперативного управления***. Они создаются и на базе ликвидированных федеральных государственных предприятий. Казенное предприятие отчуждает или другим способом распоряжается закрепленным за ним имуществом только с согласия собственника. Собственнику принадлежит право изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество, закрепленное за казенным предприятием.

Коммерческие организации, созданные в качестве собственников имущества и являющиеся юридическими лицами, обладают правом собственности на имущество, переданное им в форме вкладов и других взносов участниками, приобретаемое в результате предпринимательской деятельности и получаемое по другим основаниям.

Ниже будут рассмотрены отдельные сектора экономики, за исключением финансово-кредитного. Поскольку он составляет основной предмет данного курса, то будет подробно охарактеризован в главе 3.

1.4. ИНДИВИДУАЛЬНЫЙ СЕКТОР (ДОМАШНИЕ ХОЗЯЙСТВА)

Масштабы индивидуального сектора определяются численностью населения, а также уровнем жизни, доходами и расходами домашних хозяйств.

В последние годы численность населения уменьшается. Это обусловлено превышением числа умерших над числом родившихся. Возрастная структура населения России характеризуется увеличением численности трудоспособного населения. Численность лиц моложе трудоспособного возраста уменьшается. Численность населения старше трудоспособного возраста составляет около 21% среднегодовой. Сохраняется значительное превышение предложения рабочей силы над спросом, а также усиливается дифференциация регионов по уровню безработицы. Уменьшается численность занятых в организациях государственной и муниципальной форм собственности при соответствующем уменьшении их доли в общей численности занятых в экономике.

Наибольшей долей работников государственного сектора отличаются наука и научное обслуживание, органы управления (свыше 50%), транспорт, связь и отрасли социальной сферы (свыше 30%), наименьшей — торговля, сельское хозяйство, строительство, промышленность (менее 15%). Численность занятых в частных организациях, а также в организациях с иностранным участием увеличивается.

В сфере оплаты труда остается нерешенной проблема своевременной выплаты заработной платы, сохраняется просроченная задолженность. Реальная заработная плата пока не достигла докризисного уровня, хотя есть некоторый прирост. Одним из факторов повышения реальной заработной платы является индексация тарифных ставок (окладов) работников организаций бюджетной сферы. Однако приемлемый уровень тарифных ставок и должностных окладов еще не достигнут. Разрыв между уровнем заработной платы в бюджетных отраслях и промышленности усилился. Практически не уменьшается необоснованно высокий уровень дифференциации в заработной плате между отраслями, регионами, отдельными предприятиями и категориями работающих.

Первоочередными задачами в сфере заработной платы являются: рост реальной заработной платы; обеспечение своевременной выплаты текущей заработной платы, погашение накопленной задолженности; последовательное повышение минимальных государственных гарантий по оплате труда.

Основой роста оплаты труда работников реального сектора экономики является наращивание объемов производства, повышение эффективности труда, применение ресурсосберегающих технологий, оптимизация численности работников. Важным инструментом формирования заработной платы в реальном секторе экономики служит многоуровневая система коллективно-договорного регулирования социально-трудовых отношений (развитие социального партнерства, создание полномочных объединений работодателей и профсоюзов, совершенствование системы норм и положений по оплате труда, включаемых в соглашения разного уровня).

Повышение минимальных государственных гарантий по оплате труда в сочетании с мерами по реформированию налоговой системы, в том числе по введению единой ставки подоходного налога, регрессивной шкалы отчислений в государственные внебюджетные социальные фонды, направлено на повышение заработной платы, увеличение ее тарифной части, сокращение объемов скрытой заработной платы.

Большое значение имеет укрепление финансовой базы пенсионной системы. Оно направлено на повышение уровня пенсионного обеспечения за счет индексации пенсий, повышения размеров минимальной пенсии и компенсационной выплаты всем пенсионерам, увеличение соотношения среднемесячного заработка пенсионера, применяемого для расчета индивидуального коэффициента пенсионера, и среднемесячной заработной платы в стране. Завершается введение персонифицированного учета в системе государственного пенсионного страхования, что позволит перейти к учету уплаченных взносов при назначении пенсий.

На основе индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц предполагается перейти на формирование накопительной системы пенсионного обеспечения за счет ежегодно устанавливаемой законодательством доли отчислений страховых взносов на эти цели. Необходимо поэтапное повышение соотношения среднемесячного заработка пенсионера (применяемого для расчета индивидуального коэффициента пенсионера) к среднемесячной заработной плате.

Для более эффективного использования средств внебюджетных фондов системы социального страхования предполагается объединить системы медицинского страхования и страхования по временной нетрудоспособности, а также ресурсов и функций этих видов социального страхования.

В 2001 г. прожиточный минимум в среднем на душу населения оценивался на уровне 1500 руб. с ростом к 2000 г. на 24%. При этом величина прожиточного минимума трудоспособного населения составила 1629 руб., пенсионеров — 1144 руб. и детей — 1499 руб.

Величина прожиточного минимума учитывается при установлении малоимущим гражданам социальных государственных гарантий: минимальных размеров оплаты труда и пенсий по старости, стипендий, пособий и др.

Под влиянием ценового фактора растет спрос населения на товары отечественных товаропроизводителей. При этом активный процесс насыщения потребительского рынка отечественными товарами обусловлен не только улучшением ценовой конкуренции отечественной продукции, но и ростом внутреннего спроса. Однако потребление основных продовольственных товаров остается ниже рекомендуемых Институтом питания АМН норм потребления.

В структуре потребительских расходов растет доля платных услуг.

Основной объем социальных услуг населению, гарантированных государством (около 80%), предоставляется учреждениями социально-культурной сферы бесплатно.

Для малоимущих и некоторых других категорий граждан сохраняется бесплатное или за доступную плату предоставление жилья в соответствии с установленными стандартами по договору социального найма в домах государственного и муниципального жилищного фонда.

В качестве приоритетной формы бюджетной поддержки в жилищной сфере выступают безвозмездные жилищные субсидии на приобретение жилья или строительство индивидуальных жилых домов.

В целях развития человеческого потенциала огромную роль играют социальные институты, к которым относятся прежде всего образование, здравоохранение и культура.

Современное состояние социальной сферы является крайне сложным. Сокращаются бюджетные средства, направляемые в социальную сферу, недостаточным остается привлечение внебюджетных источников, в ограниченных размерах финансируются особо значимые федеральные целевые социальные программы.

Таким образом, индивидуальный сектор национальной экономики является важным индикатором уровня жизни населения, создает предпосылки для приумножения человеческого капитала, роста интеллектуального потенциала общества. В условиях низкой заработной платы, отсутствия условий для интеллектуальной деятельности и проведения фундаментальных научных исследований наблюдается отток высококвалифицированных специалистов за рубеж. Это приводит к спаду отечественного производства, замедлению научно-технологи-ческого развития. Поэтому индивидуальный сектор должен иметь приоритет в социально-экономическом развитии, активно поддерживаться всеми ветвями власти и другими секторами экономики.

1.5. КОРПОРАТИВНЫЙ (РЕАЛЬНЫЙ) СЕКТОР ЭКОНОМИКИ

В условиях рыночной экономики ведущим сектором является корпоративный. Он обеспечивает основную долю производства ВВП путем осуществления предпринимательской деятельности.

Предпринимательская деятельность является рисковой и направлена на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, продукции, выполнения работ, оказания услуг. Осуществляется зарегистрированными в качестве предпринимателей лицами. Она ориентирована на новую систему ценностей, новые формы и методы финансовой работы, воздействия на эффективность хозяйствования, изменяет приоритеты и тенденции развития.

Предпринимательская деятельность четко разграничивает интересы субъектов рыночных отношений. Финансы в рыночной экономике базируются на обособленности оборота государственных финансовых ресурсов и финансовых ресурсов предприятий.

Основу корпоративного сектора экономики образуют:

- рыночное законодательство;
- самофинансирование;
- рыночное ценообразование;
- рынок труда;
- рынок капиталов;
- рыночная инфраструктура и др.

Для выявления сущности финансов корпоративного сектора важен вопрос преобразования отношений собственности в связи со следующими обстоятельствами: во-первых, собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения принадлежащим ему имуществом; во-вторых, он вправе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать другим лицам права владения, пользования и распоряжения имуществом, оставаясь собственником, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, передавать свое имущество в доверительное управление другому лицу — доверительному управляющему; в-третьих, он имеет право распоряжаться имуществом иным образом.

Взаимосвязь финансов и отношений собственности проявляется в том, что собственники или лица, уполномоченные собственником, управляют его имуществом, в соответствии с законом и учредительными документами решают вопросы создания предприятия, определяют цели его деятельности, реорганизации и ликвидации, осуществляют контроль за эффективностью использования и сохранностью имущества, распоряжаются финансовыми ресурсами и проводят самостоятельную финансовую политику.

Предпринимательская деятельность может осуществляться как самим собственником, так и субъектом, управляющим его имуществом на законных основаниях. Отношения между ними регламентируются соответствующим договором, в котором определяются взаимные обязательства сторон, ограничения прав использования имущества и осуществления отдельных видов деятельности, порядок и условия финансовых взаимоотношений и материальной ответственности сторон.

Предприниматель самостоятельно решает все вопросы деятельности предприятия, отнесенные к его компетенции контрактом, уставом, другими учредительными документами и действующим законодательством.

Предприниматель наделяется следующими *правами:*

- без доверенности действовать от имени предприятия, представлять его интересы;
- осуществлять всю административную деятельность, вести переписку и оперативную работу от имени предприятия;
- заключать сделки, договоры, в том числе трудовые;
- открывать в банках расчетные, текущие и валютные счета;
- использовать денежные средства предприятия для финансирования затрат, связанных с его деятельностью.

К основным *обязанностям* предпринимателя относятся:

- руководство и организация работы, эффективного взаимодействия подразделений предприятия;
- соблюдение законности деятельности предприятия;
- своевременное представление бухгалтерской и финансовой отчетности в налоговые и финансовые органы, банки, статистические органы, органы власти и управления;
- выполнение налоговых обязательств в порядке и размерах, определяемых действующим законодательством.

Если предприниматель и собственник — одно лицо, ему принадлежит право ведения предпринимательской деятельности путем учреждения или приобретения предприятия, найма и увольнения работников, полного распоряжения прибылью после выполнения обязательств перед бюджетом и банками.

Практически отсутствуют какие-либо ограничения на виды деятельности и ассортимент реализуемых товаров, на процесс ценообразования и использования прибыли. Исключение составляют те виды деятельности, которые подлежат обязательному лицензированию.

Исполнительные органы власти на федеральном и субфедеральном уровнях устанавливают перечень видов деятельности, на осуществление которых требуется *лицензия*. Министерство экономического развития и торговли РФ обеспечивает методическое руководство работой указанных выше органов. Отдельные виды деятельности лицензируются на основании соответствующих положений, утверждаемых Правительством РФ.

Таким образом, государственный, муниципальный и другие секторы экономики взаимно дополняют друг друга и развиваются в неразрывной взаимосвязи. Несмотря на то что удельный вес государственного сектора за последние годы значительно сократился, его влияние на экономику остается существенным. Это объясняется, в частности, тем, что государство контролирует финансовые потоки в приоритетных в стратегическом отношении отраслях, влияющих на экономику в целом и благосостояние населения.

1.6. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ СЕКТОРЫ ЭКОНОМИКИ

Государственный сектор экономики представляет собой часть национальной экономики, в которой государство является собственником и реализует свои права и обязанности по отношению к предприятиям, организациям и учреждениям с долей государственной собственности. Государство получает доход от налогообложения и других источников и воздействует на экономику путем расходов на потребление и инвестиции, а также осуществляя контроль с помощью денежно-кредитной и фискальной политики на доходы и расходы других секторов экономики.

Муниципальный сектор экономики представляет собой часть национальной экономики, в которой собственником является муниципальное образование и реализует свои права и обязанности по отношению к предприятиям, организациям и учреждениям с долей муниципальной собственности.

Государственной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации, — ***федеральная собственность*** и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Федерации, — ***собственность субъектов РФ***. Земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью. Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования выступают в финансовых отношениях на равных правах с другими участниками этих отношений — физическими и юридическими лицами.

От имени Российской Федерации и ее субъектов могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде *органы государственной власти* в рамках компетенции, установленной актами, определяющими их статус.

От имени муниципальных образований могут приобретать и осуществлять финансовые и другие права и обязанности *органы местного самоуправления* в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими их статус.

По специальному поручению при принятии финансовых и других решений от имени Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические и физические лица.

В Российской Федерации имеется семь федеральных округов, 89 субъектов РФ, 12 215 муниципальных образований, из них 625 го-

родов, 1404 района, 516 поселков, 9314 сельских округов, 203 сельских населенных пункта, 153 городских района и округа. Отмечается тенденция сокращения числа муниципальных образований и их укрупнение. В настоящее время муниципальную собственность имеют 11 160 муниципальных образований.

Российская Федерация, ее субъект, муниципальное образование отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности.

Имущество, находящееся в государственной собственности, закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение. Средства соответствующего бюджета и другое государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют *государственную казну* и *казну субъектов РФ*.

Имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является ***муниципальной собственностью***. От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления и другие лица. Имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение.

Средства местного бюджета и другое муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют *муниципальную казну* соответствующего муниципального образования.

Имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность физических и юридических лиц, т.е. приватизировано.

К государственному сектору экономики относятся:

- унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения;
- государственные учреждения;
- федеральные казенные предприятия;
- акционерные общества, в уставном капитале которых более 50% голосующих акций находится в федеральной собственности и собственности субъектов Федерации;
- дочерние предприятия, головная компания которых имеет государственный пакет голосующих акций, превышающий 50%;
- предприятия, входящие в холдинг, головная компания которого имеет государственный пакет голосующих акций, превышающий 50%.

Доля промышленной продукции государственного сектора в общем объеме продукции составляла в 2000 г. около 16%, доля занятых в организациях государственного сектора экономики в общей численности работников, занятых в экономике, — до 22%. Доля государственного сектора в общем объеме инвестиций в основной капитал составляла 21%, в общем объеме внутренних затрат на научные исследования и разработки — 31%, в общем количестве организаций, выполняющих научные исследования и разработки, — 32%, в общей численности работников, выполняющих научные исследования и разработки, — 31%.

Предприятиями государственного сектора экономики топливно-энергетического комплекса (ТЭК) в 2000 г. произведено промышленной продукции около 35% общего объема продукции комплекса. Доля продукции государственного сектора в электроэнергетике составила 81% общего объема продукции отрасли.

В государственном секторе экономики химического комплекса имеется около 90% государственных унитарных предприятий.

В оборонном комплексе из общего числа предприятий и организаций 43% относится к государственному сектору. В основном это государственные унитарные и казенные предприятия.

Удельный вес продукции государственного сектора в общем объеме продукции сельскохозяйственных предприятий составил 10,5%.

В транспортном комплексе удельный вес перевозок предприятиями государственного сектора экономики в общем объеме перевозок составил 65%.

Доля государственного сектора в общем объеме услуг организаций связи и доля в общем объеме услуг населению была 59 и 77%.

При рассмотрении структуры инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования становится очевидным сокращение доли государственного сектора в общем объеме инвестиций. На долю предприятий государственного сектора экономики в 2000 г. приходился 21% общего объема инвестиций в основной капитал.

Анализ структурных преобразований в государственном секторе экономики свидетельствует, что его доля будет уменьшаться за счет дальнейшей приватизации государственной собственности.

Основными направлениями в области повышения эффективности использования государственной собственности и совершенствования структуры государственного сектора экономики является реализация государством функций активного собственника по отношению ко всем государственным объектам, оптимизация их количества, а также повышение уровня информированности о характеристиках и параметрах объектов, что необходимо для принятия управленческих решений.

Рассмотрим далее муниципальный сектор экономики. Доля занятых в организациях этого сектора в 2000 г. достигла почти 25% общей численности работников, занятых в экономике. Доля муниципального сектора в общем объеме инвестиций в основной капитал составила 4,6%.

Муниципальный сектор представлен в основном предприятиями местного хозяйства, в том числе жилищно-коммунального, и учреждениями социальной сферы. По видам объекты муниципальной собственности распределяются следующим образом: предприятия — в 4917 муниципальных образованиях; учреждения образования — в 8792 образованиях; учреждения здравоохранения — в 7916 образованиях; учреждения культуры и спорта — в 7950 образованиях; жилой фонд и нежилые помещения — в 8510.

В состав муниципальной собственности входят также средства местного бюджета и внебюджетных фондов. Местный бюджет имеется более чем в 10 000 муниципальных образований.

Статистические данные показывают, что около 1/3 муниципальных образований не имеют основных объектов муниципальной собственности (жилищного фонда, объектов коммунального хозяйства, образования, здравоохранения и т.п.). В основном это бывшие территориальные единицы районного подчинения — сельсоветы, поселки, города районного подчинения.

Экономическую базу муниципального сектора составляют предприятия, находящиеся в муниципальной собственности и необходимые для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения (как правило, это производство с высокой степенью локализации рынка сбыта).

Основными отраслями муниципальной экономики являются жилищно-коммунальное хозяйство, организация общедоступного среднего образования, здравоохранения.

Наиболее серьезным вопросом, требующим решения, является ликвидация нерациональных механизмов формирования объектов муниципальной собственности и неэффективное управление местным хозяйством.

Важнейшие проблемы становления и развития местного самоуправления связаны с формированием его финансово-экономической основы. В настоящее время за счет местных бюджетов финансируется почти 100% расходов на среднее образование, 85% — на здравоохранение, 60% — на содержание детских садов, жилья, на коммунальные услуги.

Через органы местного самоуправления обеспечивается защита совместных интересов граждан, проживающих на локальной территории (местных сообществ).

В 339 муниципальных образованиях отсутствуют местные бюджеты, но если учитывать, что в ряде субъектов РФ муниципальные образования имеют только сметы расходов, устанавливаемые им

органами государственной власти, то общее число безбюджетных муниципальных образований увеличивается до 3 тыс. В результате этого органы местного самоуправления не имеют достаточных средств для обеспечения нормальной жизнедеятельности населения, возможности планирования. В дальнейшем предполагается переход от финансирования по сметам к собственным бюджетам муниципальных образований.

В связи с изменениями в области налогообложения доля собственных доходов местных бюджетов уменьшилась за последние годы в 4—5 раз и составляет 5—6% местного бюджета. Снижаются также поступления от местных неналоговых доходов.

Местные бюджеты формируются на 80% за счет отчислений от федеральных и региональных налогов. Это влияет на самостоятельность органов местного самоуправления, препятствует нормальному экономическому планированию.

Серьезной проблемой современного состояния муниципального сектора является крайне высокая социально-экономическая и финансовая дифференциация субъектов местного самоуправления. Она во многом обусловливается объективными факторами: природно-климатическими условиями, распределением многочисленных ресурсов, полиэтническим разнообразием народов и их культурно-историческим прошлым. Укрепление единства экономического пространства России требует выравнивания муниципальных образований, цель которого — не допустить чрезмерного разрыва между уровнями развития различных регионов, способного негативно влиять на целостность государства.

Основным направлением в области повышения эффективности муниципального сектора экономики является реализация органами местного самоуправления функций активного собственника по отношению ко всем муниципальным объектам, повышение финансовой самостоятельности местных бюджетов. В ближайшие годы предполагается:

- завершить передачу отдельных категорий объектов, относящихся к федеральной собственности и государственной собственности субъектов РФ, в муниципальную собственность муниципальным образованиям всех типов;
- передача земель в муниципальную собственность;
- создание условий для рационализации муниципального хозяйства, включая: оптимизацию состава муниципальной собственности за счет отчуждения объектов, не связанных с осуществлением функций местного самоуправления, в том числе муниципальных предприятий и учреждений; оптимизацию структур управления муниципальным хозяйством; внедрение современных методов управления бюджетным процессом, муниципальной собственностью.

Таким образом, государственный и муниципальный секторы, несмотря на тенденцию их сокращения, занимают ключевое место в социально-экономической жизни России.

1.7. ИНОСТРАННЫЙ СЕКТОР

Развитие иностранного сектора определяется благоприятной динамикой мирового ВВП и расширением международной торговли. Прогнозируется повышение темпов хозяйственного развития США, увеличения ВВП стран ЕС. Ожидается возобновление экономического роста в новых индустриальных странах Азии и Латинской Америки.

Конъюнктура мировых товарных рынков складывается в последнее время в целом благоприятно для России, оказывая стимулирующее влияние на динамику внешней торговли. Формирование благоприятных условий доступа отечественных товаров на внешние рынки является важнейшим фактором расширения российского экспорта. Признание за Россией статуса страны с рыночной экономикой в полном объеме позволило бы более эффективно противодействовать попыткам дискриминации российских экспортеров на внешних рынках.

В российском экспорте в ближайшие годы по-прежнему основную роль будут играть топливно-энергетические ресурсы, черные и цветные металлы, лесобумажные товары, химические удобрения, а также машинотехническая продукция.

Рынок нефти и нефтепродуктов в 2000 г. характеризовался беспрецедентным за последние десять лет подъемом конъюнктуры. Ситуация здесь определяется эффективностью нового механизма принятого странами — членами ОПЕК по регулированию добычи нефти.

Под влиянием роста цен на нефть и нефтепродукты (с соответствующим временны́м отставанием) наметилась тенденция роста цен на рынке природного газа. В ближайшей перспективе спрос на природный газ будет расти более высокими темпами, чем на нефть. Использование природного газа в странах ОЭСР в ближайшие годы увеличится и доля его в общем мировом спросе на энергоносители возрастет.

В высокотехнологичных сегментах мирового рынка Россия испытывает растущее конкурентное давление со стороны крупнейших промышленно развитых стран. Наряду с мощной политической и финансовой поддержкой национальных поставщиков зарубежные государства широко используют методы ограничительной деловой практики в отношении России. Таким образом, возможный рост экспортных поставок машинотехнической продукции ограничивается ее низкой конкурентоспособностью на основных, наиболее емких рынках промышленно развитых стран, и удельный вес этой группы товаров составляет до 10%. Для расширения экспорта данной продукции в развивающиеся страны особое значение имеет восстановление сотрудничества в рамках технического содействия. Основными направлениями сотрудничества России с зарубежными партнерами на ближайшую перспективу являются сооружение объектов энергетики, в том числе атомной, строительство новых и ре-

конструкция ранее построенных предприятий горно-добывающей, нефтеперерабатывающей, металлургической промышленности, транспорта, ирригации и др.

Высоким остается потенциал российского экспорта вооружения и военной техники.

В структуре импорта основной удельный вес занимают машины и оборудование. В общем объеме импорта доля продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья составляет около 30%, химической продукции — около 20%.

Важную роль играет сотрудничество России со странами СНГ по различным направлениям экономической интеграции. Необходимо сохранить и развивать производственно-технологические связи между хозяйствующими субъектами России и стран СНГ, в том числе производственную кооперацию и специализацию, формирование совместных межгосударственных программ, создание межгосударственных (транснациональных) финансово-промышленных групп, совместных предприятий и других аналогичных организационных хозяйственных структур.

Продолжается процесс сближения нормативно-правовой базы для деятельности хозяйствующих субъектов стран СНГ в области внешнеэкономической деятельности, налоговой и таможенной политики, инвестиционного и других направлений сотрудничества.

В области экономической интеграции со странами СНГ проводятся мероприятия, направленные на согласованное проведение единой денежно-кредитной и валютно-финансовой политики в направлении совершенствования системы банковских расчетов, достижения взаимной конвертируемости национальных валют, «расшивки» неплатежей, решения вопросов, связанных с погашением задолженности стран СНГ перед Россией.

В рамках создаваемого Белоруссией и Россией Союзного государства основное внимание направлено на дальнейшую реализацию Договора о создании Союзного государства и Программы действий по его выполнению. При этом особое место в этой работе уделяется вопросам формирования единого эмиссионного центра Союзного государства и введения единой денежной единицы. Предусматривается формирование общего таможенного, научно-технологического и информационного пространств, унификации гражданского и налогового законодательства, завершение объединения энергетической и транспортной систем и др.

Со странами ЕврАзЭСа проводится работа по завершению создания их общей таможенной территории и дальнейшему экономическому единению входящих в этот союз государств с целью формирования единого экономического пространства со свободным движением товаров, услуг, капитала и работ.

Расширение иностранного сектора экономики осуществляется через иностранные инвестиции. Объем привлечения иностранных инвестиций в российскую экономику обусловлен уровнем доверия иностранных инвесторов к стране, ее имиджем на мировых рынках капитала, состоянием инвестиционного климата, стимулированием иностранных инвесторов, осуществляющих инвестирование в реальный сектор экономики, отсутствием барьеров на пути иностранных инвестиций и соблюдением общепризнанных стандартов в отношении иностранных инвесторов.

Большую роль играют соглашения о разделе продукции. В основном речь идет о реализации широкомасштабных проектов в сфере добычи нефти и газа.

Началась работа по реализации на условиях инвестиционных соглашений при участии иностранного капитала ряда проектов в автомобильной промышленности. В стадии реализации находятся такие крупномасштабные проекты, как «Москвич — Рено», «ГАЗ — ФИАТ», «Русский дизель — Форд моторс». Заключено инвестиционное соглашение между Минэкономики России и ЗАО «Нижегород мотор».

Предусматривается привлечение иностранных инвестиций в авиационную промышленность на реализацию таких проектов, как создание, сертификация и организация серийного производства самолетов Ил-96М/Т, Ан-70, Ан-38, МиГ-АТ, Як/АЕМ-130, самолетов-амфибий Бе-200, вертолетов Ми-38 и Ми-34.

Важнейшим условием для расширения инвестиционного сотрудничества Российской Федерации с зарубежными странами является создание благоприятного инвестиционного климата за счет предоставления иностранным инвесторам необходимых правовых гарантий защиты их капиталовложений путем подготовки и заключения межгосударственных и межправительственных соглашений о поощрении и взаимной защите капиталовложений, а также российским инвесторам, осуществляющим капиталовложения за границей. Продолжается процесс заключения Россией международных соглашений о поощрении и взаимной защите капиталовложений и со странами СНГ. В настоящее время Россия имеет 53 соглашения.

Устанавливаются международные региональные связи, формируется региональная инфраструктура привлечения инвестиций, стимулируется деятельность иностранных инвесторов путем предоставления им налоговых и других льгот.

2
Глава

ОСНОВЫ ФИНАНСОВ И КРЕДИТА

2.1. СУЩНОСТЬ ДЕНЕГ, КРЕДИТА, ФИНАНСОВ

Финансы и кредит — это экономические категории, основу которых образуют деньги. Однако финансы, кредит и деньги — это не тождественные понятия. Деньги, являясь материальной основой финансов и кредита, первичны по отношению к ним. Поэтому в логической последовательности раскроем содержание понятий деньги, кредит, финансы.

Деньги — это основополагающая экономическая категория, на базе которой строятся сложные системы взаимосвязей и взаимозависимостей между участниками производства, распределения, обмена и потребления материальных благ и услуг. Они позволяют экономить затраты, возникающие в различных сегментах рынка для покупки и продажи активов, факторов производства и конечных продуктов.

Деньги являются *всеобщим эквивалентом,* используемым для соизмерения стоимостей товаров. По своему происхождению это товар особого рода, возникший из обмена в процессе исторического развития общества. Количество денег должно соответствовать потребностям в них домашних хозяйств, предприятий, правительства. С их появлением взаимный обмен товарами (Т—Т) становится разделенным на две независимые друг от друга операции обмена товара на деньги (Т—Д) и денег на товар (Д—Т). При этом деньги приобрели самостоятельное значение и стали накапливаться для удовлетворения будущих потребностей. Тем самым были созданы условия для неэквивалентного обмена. Движение денег приобрело обособленный характер по отношению к движению товаров. Денежный оборот стал самостоятельной сферой обмена, что означало появление денежной формы стоимости. Возникла возможность передачи денег во временное пользование, т.е. взаймы, за отдельную плату. Таким образом, деньги стали приносить доход, и обмен приобрел форму Д—Д'. Одновременно доход стал источником накопления и осуществления расширенного воспроизводства.

Особое значение в денежном обороте играют отношения собственности. Так как присвоение вновь созданной стоимости приводило к необходимости не только первичного распределения доходов

в рамках отдельного предприятия, но и их последующего перераспределения между различными субъектами товарного производства, а также государства. Это способствовало созданию более сложных систем взаимосвязей и взаимоотношений в рамках государства и на межгосударственном уровне. Усложнение денежных отношений на базе различных форм собственности постепенно привело к появлению кредита и финансов. Таким образом, кредит и финансы выражают *денежные отношения, возникающие на основе распределения и перераспределения доходов между различными собственниками*.

Деньги — это *актив,* обладающий *абсолютной ликвидностью*, т.е. способностью обмениваться на любые другие товары и услуги. И в этом смысле они являются объектом собственности, принадлежащим индивиду, предприятию, государству. Обращение денег опосредуют движение других активов, имеющих денежную оценку. Отсюда следует, что количество денег должно быть ограничено теми активами, которые оборачиваются на рынке и участвуют в создании валового национального продукта. Таким образом, деньги обеспечиваются какими-либо активами, которые им противостоят на рынке. Это могут материальные блага, нематериальные активы, а также различные денежные инструменты, включая ценные бумаги.

Ценные бумаги — это актив, денежный инструмент, наиболее ликвидный после денег товар, обращающийся на особых сегментах рынка, используемый для привлечения денежных средств в процессе осуществления экономической деятельности. Ценные бумаги удостоверяют определенную совокупность имущественных прав, которыми наделены их владельцы. В отличие от денег они обеспечены обособленным имуществом, собственник которого и производит их выпуск в обращение. Однако существует возможность выпуска и необеспеченных ценных бумаг, когда гарантом их ликвидности выступает сам должник.

Самым устойчивым обеспечением денег является ***золото***, а также другие драгоценные металлы. Золото относится к международным резервам и накапливается для сохранения устойчивости *национальных денег*, т.е. денег, выпуск которых ограничен границами отдельного государства.

Государство способствует тому, что происходит международный обмен товарами, а деньги приобретают национальные и наднациональные черты. *Мировые деньги* — это деньги, обслуживающие движение товаров и услуг в сфере мировой торговли и используемые в качестве международных резервов. Они отличаются свободной конвертируемостью, т.е. обмениваемостью на другие национальные деньги. *Международные резервы* — это денежные активы, аккумулируемые государством для обеспечения мирового обмена товарами и

услугами, для регулирования дефицита платежей между странами. Они могут служить обеспечением выпуска в обращение национальных денег и ограничивать их количество в обращении.

Деньги как стоимостная категория формируют пропорции обмена, которые используются также при встречном товарообмене. *Встречный товарообмен* применяется в случае нехватки денег, а также при желании обойти преграды в виде государственного контроля денежных операций. К формам встречного товарообмена относятся: бартер — прямой обмен товара на товар; компенсационная сделка — частичная оплата деньгами и частичный бартер и др. Встречный товарообмен применяется в сфере теневой экономики — деятельности, результаты которой не учитываются при исчислении валового национального продукта, поскольку производимые ею товары и услуги либо не обмениваются на рынке, либо незаконны. Внерыночная деятельность означает, что обмен товаров и услуг производится не по цене, устанавливаемой рыночным спросом и предложением. Незаконная рыночная деятельность, как правило, связана с товарами, оборот которых запрещен или ограничен государством, международными конвенциями, экологическими и медицинскими нормами и др. Теневая экономика порождает теневой учет и теневой оборот денег.

Постепенно на базе денег появляются все новые и новые активы и инструменты, которые используются не только для обслуживания производства, но и для совершения спекулятивных сделок и особых операций, направленных на максимизацию эффекта от их размещения. Такие активы и инструменты не обладают собственной стоимостью, присущей обычным товарам, но при этом обладают меновой стоимостью и всеобщей обмениваемостью — ликвидностью. Деньги приобрели множество разновидностей, отличающихся характером выпуска и использования.

Таким образом, на базе денег формируются *производные инструменты,* используемые в процессе функционирования кредита и финансов, обслуживающие реальный оборот денег. ***Реальный денежный оборот*** — экономический процесс, вызывающий движение стоимости, активов и факторов производства, сопровождающийся потоком денежных платежей и расчетов и приносящий доход. Он имеет две основные формы: наличную и безналичную. *Наличный* денежный оборот совершается с помощью наличных денег, выпущенных в обращение путем эмиссии, *безналичный* — через финансово-кредитные институты путем записей на счетах.

Выпуск в обращение и изъятие из обращения наличных денег осуществляет государство, которое имеет на это монопольное право. Данный процесс называется ***эмиссией денег***. Право на эмиссию денег может быть реализовано через государственное казначейство

либо через центральный банк. Наличные деньги — это часть денежной массы, регулирование которой осуществляется из единого эмиссионного центра. Если деньги имеют фиксированное золотое содержание и обеспечены золотовалютными и другими резервами государства, то их эмиссия является обеспеченной. В противном случае имеет место необеспеченная, или фидуциарная, эмиссия.

Государственное казначейство — это правительственное учреждение, обеспечивающее мобилизацию доходов и осуществление расходов государства. Оно может эмитировать *казначейские билеты*, обеспеченные государственной казной, для покрытия предусмотренных на текущий год расходов. Так как казначейские билеты выпускаются в обращение без соответствующего реального покрытия, то это приводит к избыточному предложению денег.

Центральный банк — это государственное учреждение, эмитирующее *банкноты*, т.е. наличные деньги, устойчивость которых поддерживается имеющимися в его распоряжении золотовалютными и другими резервами и выпускаемые в обращение на кредитной основе.

Эмиссия денег должна быть ограничена масштабами воспроизводства, которое обслуживает денежный оборот. Избыток денег, как и любого товара, приводит к их обесценению. В данном случае происходит снижение покупательной способности денег, приводящее к росту цен прежде всего на потребительские товары и услуги, т.е. инфляции.

Цена — это денежное выражение стоимости (ценности) товаров, услуг, активов, факторов производства (природных ресурсов, труда, капитала). *Реальная цена* — это цена товара, услуги и т.п., скорректированная на уровень инфляции и отражающая стоимость товаров, услуг, активов, факторов производства в ценах базового года (фиксированных).

Инфляция — это обесценение денег, приводящее к повышению общего уровня цен в экономике на протяжении конкретного отрезка времени. Рост цен на конечную продукцию и на факторы производства приводит к тому, что развивается тенденция к самостимулированию увеличения темпов инфляции. Так рождается инфляционная спираль, подпитываемая ожиданиями роста цен у субъектов рыночных отношений. Инфляция снижает покупательную способность денег, т.е. степень использования единицы денежного знака для приобретения товаров.

Ценообразование (установление цен) основывается на общественно необходимых затратах труда. *Общие затраты* — это затраты всех факторов производства, задействованные при изготовлении конкретного товара. *Производственные затраты* — это затраты, свя-

занные с превращением факторов производства в конечный выпуск товаров и услуг, который по стоимости превышает стоимость факторов производства. Соотношение «затраты — выпуск» позволяет оценить результаты производства. Уровень затрат на производство одного и того же товара у разных производителей различен. Этим вызвано колебание цен, и в выигрыше остается тот, кто имеет затраты ниже общественно необходимых или среднеотраслевых. Однако колебание цен вызвано не только различным уровнем затрат, но и другими рыночными факторами, а также может быть результатом административного вмешательства органов государственной власти.

В зависимости от характера эмиссии и обеспечения различают бумажные и кредитные деньги.

Бумажные деньги — это деньги, выпуск в обращение которых обусловлен расширением расходов государства, не связанных с ростом реального производства и не имеющих реального обеспечения. Они направляются на покрытие государственных расходов сверх тех доходов, которые получило государство за определенный период времени. Выпуск бумажных денег возможен потому, что государство монополизирует сферу эмиссии денег. Насыщение общества бумажными деньгами приводит к инфляции. Бумажные деньги эмитирует государственное казначейство. Но если эмиссию осуществляет только центральный банк, то это не означает, что в обращении отсутствуют бумажные необеспеченные деньги. Когда центральный банк кредитует правительство для покрытия бюджетного дефицита, то имеет место фидуциарная эмиссия. В оборот выпускаются бумажные деньги.

В отличие от бумажных ***кредитные деньги*** выпускаются в обращение на временной, возвратной и, как правило, платной основе. Их природа заключается в том, что в процессе воспроизводства предоставляется рассрочка в оплате за товары, работы, услуги, активы, факторы производства. Они выполняют функцию средства платежа. Кредитные деньги — это форма денежного капитала.

Первоначально деньги взаймы предоставляли ростовщики — лица, оказывавшие услугу по предоставлению имеющихся у них денег взаймы за определенную плату — под проценты. Ростовщический капитал — это спекулятивный капитал, накопленный в сфере обращения и ставший основой ссудного капитала. *Ссудный капитал* — это денежный капитал, привлекаемый и размещаемый на ссудной основе.

Кредитные деньги совершают кругооборот в экономике, обслуживая различные ее секторы; процесс их выпуска и изъятия из обращения непрерывен и обусловлен потребностями осуществления

предпринимательской деятельности. Кредитные деньги имеют реальное обеспечение, так как их эмиссия обусловлена потребностями денежного оборота. Они образуют основу кредита.

Оборот кредитных денег обеспечивают посредники — специализированные организации — *банки*. Центральный банк и сеть других банков, в том числе коммерческих, а также совокупность инструментов, используемых для привлечения и размещения денег, образуют *банковскую систему* государства. Она оказывает решающее воздействие на денежный оборот. Банки принимают деньги от домашних хозяйств, предприятий, правительства во вклады (депозиты) и на счета, обеспечивает перевод денег, а также их размещение на рынке. Банковская система осуществляет перераспределение денежных потоков в государстве и за его пределами. Банковские депозиты играют решающую роль в предложении денег в экономике, поэтому банковская система должна жестко регулироваться со стороны государства.

Банки привели к появлению ***безналичных денег***, хранящихся в банках и размещенных во вкладах — *депозитах* либо на *счетах*. Банковские депозиты и счета являются разновидностью денежных активов. Размещение денег на депозите производится в соответствии с договором, заключенным между банком и вкладчиком. Основными условиями договора являются обязательства банка возвратить вклад и выплатить проценты. Цена денег, размещенных на депозитах, определяется характером вклада. К примеру, если вклад выплачивается по первому требованию вкладчика (вклад до востребования), то процент невелик, если же он размещен на условиях возврата по истечении определенного срока (срочный вклад), то цена денег возрастает. Исходя из этого используются такие понятия, как «*короткие*» и «*длинные*» деньги.

Размещение денег на счете в банке также производится в соответствии с договором между владельцем счета и банком. Однако в этом случае банк берет на себя обязательство принимать и зачислять деньги на счет владельца, перечислять со счета и выдавать владельцу деньги в соответствии с его распоряжениями. Операции по счету банк осуществляет за отдельную плату. На остаток денег на счете начисляются проценты. Одновременно банк использует временно свободные остатки средств на счете для проведения различных операций.

Итак, банки предоставляют субъектам рынка денежные средства взаймы, т.е. оперируют кредитными деньгами. Кредитные деньги являются основой безналичного денежного оборота, совершаемого через банки путем записей на счетах их клиентов.

Кредитные деньги появляются в денежном обороте на ссудной основе, означающей предоставление определенной суммы денег

одному лицу (заемщику) другим лицом (кредитором) с целью извлечения прибыли в виде *процентной ставки*, являющейся стоимостью ссудного капитала. Она представляет собой величину процента, которую заемщик обязан выплатить кредитору за взятую взаймы сумму денег за определенный промежуток времени. Уровень процентной ставки является величиной переменной и зависит от соотношения спроса и предложения кредитных денег на рынке. Чем выше процентная ставка, тем выше предложение денег, а чем она ниже, тем выше спрос на деньги. *Равновесная процентная ставка* определяется как точка пересечения кривой спроса на займы и кривой предложения.

Привлечение кредита создает предпосылки для расширенного воспроизводства. Ссудозаемщик должен быть платежеспособным и использовать кредит в операциях, приносящих прибыль. Для возврата кредита необходимо, чтобы денежные средства были высвобождены из оборота и направлены на погашение кредита и уплату процентов. Кредитор вправе контролировать процесс использования ссуды для того, чтобы обеспечить ее своевременный возврат. Это основные условия привлечения кредита.

Кредитор и заемщик вступают в отношения друг с другом по поводу конкретного объекта кредита — *ссуженной стоимости*. Ее отличительная особенность — сохранность в процессе использования заемщиком и возвратность кредитору в том же качестве и объеме, а также оплата услуг банку за проведение кредитной операции, включая покрытие затрат и получение прибыли.

Поскольку в основе кредита предоставление средств на возвратной основе, то речь идет об авансировании объекта кредита. В процессе авансирования происходит размещение денег на счете заемщика, вложение денег в активы и осуществление операций с ними, реализация активов и возврат денег, возврат ссуды и уплата процентов путем перечисления денег со счета заемщика на счет кредитора.

Органы государственного регулирования могут осуществлять административное вмешательство в формирование процентных ставок, оказывая тем самым влияние на предложение денег. Если предложение денег увеличивается, то равновесная процентная ставка снижается, что приводит к снижению совокупных расходов субъектов экономической деятельности. В то же время согласно различным денежным концепциям эластичность спроса на ссуду по проценту оценивается неодинаково.

Кредитные деньги представляют собой определенный набор специфических денежных инструментов, включающих вексель, чек, электронные деньги, кредитные карты и т.п.

Вексель — это денежный инструмент, ордерная ценная бумага, выпускаемая гражданином, предприятием, правительством для по-

лучения займа. Вексель является безусловным обязательством должника уплатить определенную денежную сумму кредитору либо иному, указанному кредитором лицу, в установленный срок и в установленном месте.

Чек — это денежный документ установленной формы, являющийся средством перевода или изъятия денег банком по поручению чекодателя с его счета в пользу чекодержателя.

Электронные деньги — это денежный инструмент, функционирующий в рамках специальной электронной системы, передающей информацию о движении денежных потоков и различных денежных операциях.

Дебетная или *кредитная карта* — это материализованный денежный инструмент, предоставляющий право его владельцу на оплату товаров и услуг через систему удаленного доступа в электронную базу данных банка, в котором владельцу карты открыт соответствующий счет. Кредитная карта используется как средство получения ссуды клиентом банка на определенный срок. Дебетная карта позволяет осуществлять платежи лишь в объемах остатка денег на счете клиента в банке.

Таким образом, в результате наличного и безналичного денежного оборота на базе кредитных денег появляются кредит и кредитные институты. Совокупность кредитных инструментов и кредитных институтов входит в состав **кредитной системы государства.** Ее функционирование осуществляется через формирование спроса и предложения на различные кредитные инструменты, т.е. она включает также кредитный рынок.

Для социально-экономического развития государства необходимо иметь определенный ***запас капитала*** — чистое накопление капитальных благ предприятием, отраслью, домашним хозяйством, всей экономикой в целом на определенный момент времени. Государство должно стимулировать рост чистого накопления.

Измерение запаса капитала производится на основании ***национального дохода.*** Он состоит из совокупной денежной оценки товаров, работ, услуг, произведенных за определенный отрезок времени, за вычетом потребления капитала. *Чистое накопление* образуется как разница между совокупными расходами частного, государственного, домашнего секторов на капитальные цели и потреблением капитала (снижением ценности активов). Запас капитала может быть измерен также как текущая ценность денежного потока доходов, получаемых от этого запаса. Отсюда необходимость дисконтирования денежных потоков, связанных с накоплением капитала. Запас капитала характеризует потенциальные возможности ***экономического роста,*** т.е. увеличения затрат капитала за счет его запаса.

Норма накопления определяет темпы роста экономики в целом и ее отдельных сегментов или отраслей. Различия в норме накопления отдельных отраслей приводят к структурным сдвигам в экономике.

Накопления и сбережения приносят доход в форме процента, дивиденда, прибыли (рентабельности) или общественной выгоды, что стимулирует формирование запаса капитала. Процентная ставка формируется под воздействием спроса и предложения денег, т.е. через рыночный механизм. В то же время на нее существенное воздействие оказывает регулирующая роль государства через институциональные рычаги и использование таких инструментов, как уровень налогов, регулирование цен в отраслях естественных монополий, ставки рефинансирования, субсидии, дотации и т.п. Кроме того, государство осуществляет накопление капитала для последующего его инвестирования в общественную инфраструктуру экономики. Таким образом, государство осуществляет прямой и косвенный контроль накопления капитала и задает макроэкономические параметры экономического развития общества.

Активная роль государства, проявляющаяся в увеличении государственных инвестиций, росте благосостояния широких слоев населения, одновременно способствует повышению предпринимательской активности в частном секторе и в секторе домашних хозяйств. Накопление капитала должно сопровождаться ростом количества и качества рабочей силы.

Выполняя функцию средства накопления, деньги превращаются в денежный капитал, что сопровождается их вкладом в социально-экономическую деятельность и использованием в форме инвестиций (долгосрочных вложений) в физический капитал (недвижимость, оборудование и т.п.) и в человеческий капитал (образовательную, профессиональную подготовку, духовное и физическое развитие личности и т.п.). Капитал — это один из факторов производства (наряду с трудом и природными ресурсами), влияющий на экономический рост через накопления и инвестиции.

Накопление денежного капитала относится к сфере финансов. Денежные доходы и накопления, как отмечалось выше, являются объектом распределения и перераспределения. Именно финансы образуют способ распределения и перераспределения денежных доходов и накоплений. При этом денежные доходы и накопления приобретают форму финансовых ресурсов, становясь объектом распределения и перераспределения.

Финансовые ресурсы — это денежные средства, формируемые у субъектов экономической деятельности за счет получаемых ими доходов и поступлений и направляемые на цели расширенного воспроизводства.

Управление распределительными и перераспределительными процессами осуществляется, как правило, с помощью аккумулирования финансовых ресурсов в целевых фондах. ***Фонд финансовых ресурсов*** — это совокупность денежных средств, объединяющая их по качественному признаку, а именно целевому использованию в соответствии со *сметой*, являющейся финансовым документом, фиксирующим конкретные направления использования финансовых ресурсов. Эти фонды выступают в качестве инструмента реализации целей развития государства, предприятия, домашнего хозяйства.

Способом установления целевого характера использования финансовых ресурсов служит также ***система бухгалтерского учета***. Она позволяет фиксировать распределение финансовых ресурсов по конкретным счетам, качественная определенность которым придается едиными, стандартными требованиями, утверждаемыми государственными финансовыми органами.

Фонды денежных средств бывают централизованные и децентрализованные.

Децентрализованные денежные фонды создаются непосредственно в предприятиях (т.е. там, где образуются финансовые ресурсы) и являются результатом распределительных процессов в экономике.

Централизованные денежные фонды создаются на базе перераспределения финансовых ресурсов через финансово-кредитные институты государства и муниципальных образований. Таким образом, они являются способом решения общегосударственных задач на основе перераспределительных процессов. В качестве инструментов формирования централизованных фондов выступают *налоги, арендные платежи, дивиденды*, которые также производны от денег, но отличаются более сложным экономическим содержанием. Важнейшими централизованными денежными фондами являются *бюджеты* всех уровней власти и *внебюджетные фонды*.

Масштабы перераспределения финансовых ресурсов регулируют соотношение между экономической эффективностью и социальной справедливостью. Они устанавливаются государством в зависимости от конкретной социально-экономической ситуации и необходимости сбалансированности в решении текущих и стратегических задач, стоящих перед обществом.

На основе вышеизложенного дадим обобщенное определение категорий финансов и кредита.

Финансы выражают *экономические отношения, возникающие в реальном денежном обороте на основе накопления денежного капитала, связанные с его распределением и перераспределением через централизованные и децентрализованные фонды денежных средств, в целях обеспечения расширенного воспроизводства в различных секторах экономики.*

Кредит выражает *совокупность экономических отношений, возникающих на основе ссуженной стоимости в реальном денежном обороте через использование кредитных денег на временной, возвратной и платной основе.*

2.2. ЗВЕНЬЯ ФИНАНСОВО-КРЕДИТНОЙ СИСТЕМЫ

Выявление сущности финансов и кредита позволяет сделать вывод о том, что эти экономические категории, базирующиеся на деньгах, тесно взаимодействуют друг с другом и участвуют в одних и тех же экономических процессах. Однако финансы, будучи более сложной категорией, позволяют качественно определить принадлежность денежных средств к финансовым либо кредитным ресурсам. В процессе расширенного воспроизводства кредит как источник финансирования участвует в денежном обороте предприятия, государства, домашнего хозяйства наряду с собственными финансовыми ресурсами. При этом он обеспечивает перераспределение капитала и взаимодействие различных секторов экономики на возвратной, срочной и платной основе.

Финансы также обусловлены перераспределением капитала, но принципы его иные. Здесь отсутствует возвратность, платность и срочность, а присутствуют принципы принудительного исполнения обязательств, безвозмездности, окупаемости произведенных затрат.

Объектом перераспределения применительно к кредиту являются временно свободные денежные средства. При этом механизм банковского кредитования обеспечивает перераспределение кредитных ресурсов между различными секторами экономики и субъектами экономической деятельности, что создает предпосылки для дополнительного привлечения средств в оборот предприятия в целях удовлетворения временной потребности в денежных средствах.

Объектом перераспределения применительно к финансам являются доходы, поступления, ценные бумаги. Сфера перераспределения финансовых ресурсов включает налоги, а также целевые денежные фонды, образуемые в рамках отдельных подразделений субъекта экономической деятельности. Использование финансовых ресурсов на инвестиционные цели приводит к экономическому росту. Использование в качестве дополнительного источника финансирования размещение ценных бумаг среди инвесторов значительно расширяет сферу перераспределительных процессов в экономике. Безвозмездное перераспределение финансовых ресурсов в рамках бюджетной системы на основе трансфертов позволяет выравнивать экономические условия развития территорий.

Использование кредитных ресурсов происходит под конкретные объекты: основные и оборотные средства, ценные бумаги, другие

активы и факторы производства. При этом возвратность кредита должна быть обеспечена через механизмы гарантирования, залога, ипотеки и др. Финансовые ресурсы используются путем их авансирования и инвестирования в те же самые объекты, что и кредитные ресурсы. Однако их возвратность трансформирована в окупаемость произведенных вложений и затрат, что не требует какого-либо обеспечения.

Принимая во внимание выявленную взаимосвязь между финансами и кредитом, можно сделать вывод о функционировании финансово-кредитной системы как симбиоза двух взаимно дополняющих друг друга систем в процессе обслуживания субъектов экономической деятельности.

Финансы и кредит отдельных секторов экономики образуют **финансово-кредитную систему** государства. Ее центральное звено составляют государственные и муниципальные финансы и кредит, а основу — финансы предприятий, банковский и коммерческий кредит. Финансы домашних хозяйств и личный кредит отражают общий уровень социально-экономического развития общества. Составной частью финансовой системы является страхование. Иностранный сектор экономики, а также реальный денежный оборот, номинированный в иностранной валюте, обслуживают международные финансы и кредит. На рис. 2.1 приведена схема финансово-кредитной системы государства.

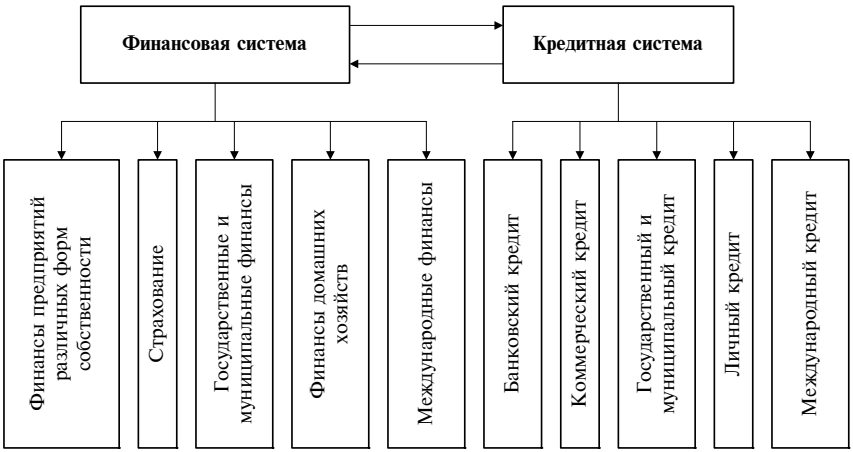

Рис. 2.1. ***Звенья финансово-кредитной системы государства***

Каждый из указанных на рис. 2.1 блоков финансово-кредитной системы состоит из следующих звеньев:

1) *финансы предприятий* различных форм собственности, в свою очередь, можно подразделить на финансы коммерческих организаций (акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий и т.д.) и некоммерческих организаций (учреждений, общественных объединений, потребительских кооперативов, общественных фондов и др.);

2) *страхование* также может рассматриваться как сложная система, образующаяся из обязательного страхования, добровольного страхования, имущественного страхования, личного страхования, страхования ответственности, перестрахования и др.;

3) *государственные и муниципальные финансы* включают в себя государственный и муниципальный бюджеты, государственные и муниципальные внебюджетные фонды, налоги, сборы, государственный и муниципальный финансовый контроль, бюджетные учреждения социальной сферы и др.;

4) *финансы домашних хозяйств* состоят из семейного бюджета (доходы и расходы населения), сбережений домашних хозяйств, ценных бумаг, находящихся на руках у населения, и т.д.;

5) *международные финансы* объединяют различные финансы, в том числе международных финансово-кредитных организаций, международных неформальных финансово-кредитных клубов, ассоциаций, международных корпораций и др.;

6) *банковский кредит* состоит из кредитов Центрального банка РФ, кредитов коммерческих банков, межбанковских кредитов и др.

7) *коммерческий кредит* включает отгрузку товаров с рассрочкой в оплате, вексельный кредит, товарный кредит и т.д.;

8) *государственный и муниципальный кредит* состоит из межбюджетных ссуд, целевых бюджетных кредитов, государственных и муниципальных займов и др.;

9) *личный кредит* — это кредит, предоставляемый на основе долговых расписок, дружеский кредит и др.;

10) *международный кредит* состоит из межгосударственного кредита, кредита международных финансово-кредитных организаций, экспортного кредита, международных займов и др.

На практике финансовая и кредитная системы тесно переплетаются и взаимодействуют друг с другом. Поэтому их комплексный анализ позволяет максимально эффективно привлекать и использовать как доходы и накопления, так и временно свободные денежные средства.

Важно подчеркнуть, что наиболее эффективное функционирование финансово-кредитной системы обеспечивается через рыноч-

ные механизмы, в частности *финансовые* и *кредитные рынки*. Именно они обеспечивают формирование спроса и предложения на финансовые и кредитные ресурсы, создают условия и предпосылки для их эффективного размещения и использования, позволяют наиболее динамично реагировать на изменение конъюнктуры в различных секторах экономики.

Финансовый и кредитный рынки характеризуются определенными количественными и качественными параметрами. Количественные параметры — это установление объема финансовых и кредитных ресурсов, предоставляемых всем субъектам экономических отношений, и определение фактической потребности в них в зависимости от экономической ситуации.

Спрос и предложение на финансовом и кредитном рынке отражает состояние макро- и микроэкономики. Изменение спроса на финансовые и кредитные ресурсы обусловлено прежде всего ростом ВВП, эффективностью реального сектора экономики, уровнем безработицы, инфляцией и др.

Кредитный рынок самым тесным образом связан с денежным рынком и рынком ценных бумаг. При росте процентных ставок по ссудам происходит снижение спроса на кредит. Одновременно растет спрос на деньги и снижается доходность ценных бумаг. Снижение процентных ставок по ссудам приводит к росту спроса на кредит. При этом спрос на деньги сокращается, а доходность ценных бумаг увеличивается.

Предметом изучения в курсе «Государственные и муниципальные финансы» является только часть финансово-кредитной системы государства. Однако мы рассмотрим также государственный и муниципальный кредит, поскольку он являет собой неразрывное целое, что очень важно для понимания роли и функций государства в экономике. Кроме того, частично мы затронем финансы предприятий, потому что государство и муниципальные образования участвуют в капитале акционерных обществ, формируют уставный фонд государственных и муниципальных унитарных предприятий, создают бюджетные учреждения. Вопросы страхования будут рассмотрены в части государственного страхования в социальной сфере. Также будут раскрыты отдельные аспекты международных финансов и кредита, так как государство активно размещает внешние займы, привлекает кредиты международных организаций, участвует в гарантировании внешнеторговых контрактов, заключаемых предприятиями и организациями.

Финансы и кредит как экономические категории зависят от взаимоотношений между звеньями финансово-кредитной системы. Финансы и кредит макроуровня, прежде всего государственный и муниципальный бюджеты, кредиты Центрального банка, базируют-

ся на финансовом потенциале предприятий и кредитном потенциале банков. Поэтому очень важны финансовые и кредитные отношения, складывающиеся между макро- и микроуровнями, их регулирование со стороны государственных финансовых и кредитных институтов. Поэтому финансово-кредитная система может рассматриваться *как совокупность финансовых* и *кредитных институтов*, к числу которых относятся Министерство финансов РФ, Федеральное казначейство, Министерство РФ по налогам и сборам, Центральный банк РФ, коммерческие банки и другие организации.

Распределение и использование финансовых и кредитных ресурсов в государстве осуществляются в рамках интегрированной системы управления финансовыми и кредитными потоками.

Финансы и кредит опираются на информационные потоки. Принятие финансовых и кредитных решений основывается на совокупности информации, содержащейся в оперативной и статистической отчетности, договорах и соглашениях, расчетных документах и т.д. Анализ поступающей информации важен как в момент принятия решения, так и в процессе контроля хода его выполнения.

Финансы и кредит имеют четкую целевую ориентацию. Они затрагивают определенные социальные и политические интересы отдельных слоев общества. Однако во всех своих аспектах они ориентированы на решение конкретных задач в области государственного и муниципального управления, предпринимательской и некоммерческой деятельности, ведения домашнего хозяйства.

2.3. ФУНКЦИИ И ПРИНЦИПЫ КРЕДИТА

Функции кредита, вытекающие из его сущности, позволяют раскрыть ее с позиций тех задач, которые решаются в экономике с помощью кредита. Они отражают его практическую значимость и взаимодействие с другими экономическими категориями и процессами. Существует три важнейшие функции кредита: перераспределение стоимости; контроль движения ссуженной стоимости; стимулирование экономии затрат.

Перераспределительная функция заключается в том, что ссуженная стоимость участвует в экономической деятельности заемщика, для которого это имеет несомненные преимущества по сравнению с другими формами мобилизации ресурсов, в том числе собственных. Движение ссуженной стоимости позволяет удовлетворять потребность в ресурсах одних субъектов экономических отношений за счет капитала других. Перераспределительная функция кредита оказывает существенное воздействие на структурные сдвиги в экономике. Она приводит к концентрации капитала в наиболее доходных отраслях и видах деятельности. Благодаря этой функции рынок на-

сыщается теми товарами, активами, услугами, которые пользуются спросом, приводя к снижению цен, доходности и поиску новых сфер вложения капитала. Воздействие кредита на цены и доходность вложения капитала носит опосредованный характер. Однако значение кредита нельзя недооценивать из-за ограниченности собственных средств, необходимых для удовлетворения потребностей.

Через кредит происходит перераспределение товаров, активов, факторов производства на уровне отдельных субъектов экономической деятельности, а также государств. Это означает, что кредит как один из источников расширенного воспроизводства совокупного общественного продукта приводит к формированию отраслевых, межотраслевых и межгосударственных пропорций по уровню ВВП, жизненного уровня населения. Таким образом, посредством кредита может перераспределяться как вновь созданная стоимость, так и ранее накопленное в государстве богатство.

Большое значение имеет территориальный аспект перераспределения стоимости, так как регионы и государства должны иметь ресурсы для вовлечения в экономический оборот всех имеющихся в их распоряжении активов и факторов производства. Концентрация кредита в крупных промышленных, сельскохозяйственных, туристских центрах носит объективный характер.

Глобализация экономики приводит к повышению роли межгосударственного кредита в формировании структуры экономики, ее специализации, интеграции в мировую систему разделения труда.

Функция контроля движения ссуженной стоимости означает, что размещение, использование и возврат кредита контролируется кредитором. Такой контроль вытекает из условий предоставления кредита. Функция контроля не относится к специфическим функциям кредита. Она свойственна и другим экономическим категориям. Однако ее выделение обусловлено тем, что контроль объективно присущ кредиту, основанному на предоставлении временно свободных средств во временное пользование.

Формирование кредитного портфеля кредитора — это важный объект контроля размещения временно свободных средств. Его состав и структура зависят от условий привлечения временно свободных денег. Краткосрочным депозитам должны соответствовать краткосрочные кредиты, долгосрочные депозиты позволяют предоставлять кредит на инвестиционные цели.

Кредитор должен иметь доступ к информации об использовании кредита. Если кредит предоставляется на конкретную цель, то кредитор контролирует его целевое использование. Когда цель не определена, кредитор вправе контролировать те операции, в которых задействован кредит. Объектом контроля являются и активы,

послужившие обеспечением кредита. Такое обеспечение может иметь неизменную форму, если, например, кредит обеспечен залогом недвижимого имущества, или может находиться в постоянном движении, если залогом служат товары в обороте. Поэтому для кредитора важен контроль динамики использования кредита.

Контроль возврата кредита означает, что кредитор оценивает возможность его своевременного погашения в полной сумме с уплатой процентов. Если кредит вовремя не может быть погашен, то возникает просроченная задолженность, и он переходит в категорию просроченного кредита. В данном случае возможно изменение условий кредита, при которых тот становится отсроченным. Все эти ситуации могут возникнуть по любому из заемщиков, поэтому важна контрольная функция кредита как единого целого, вытекающая из его сущности.

Важен также контроль за динамикой процентной ставки по кредиту и уровнем доходности операций на денежном и кредитном рынках, а также за уровнем рентабельности тех предприятий и видов деятельности, которые служат объектом кредита.

Функция кредита как стимулятора экономии затрат также не относится к его специфическим функциям. Но она объективно присуща кредиту, который создает условия для вовлечения в денежный оборот временно свободных ресурсов субъектов экономической деятельности. Экономия затрат выражается в том, что при отсутствии необходимых средств для совершения той или иной операции экономический субъект обращается на рынок в поисках ресурсов, которые он может привлечь на приемлемых для него условиях. При этом кредит должен соответствовать тому сроку, в течение которого окупятся произведенные затраты, а полученный доход позволит выплатить проценты за кредит.

Кредит способствует ускорению оборачиваемости капитала и экономии общественных затрат. Использование кредита в отраслях, обеспечивающих технологический прогресс, насыщение рынка высококачественными и конкурентными товарами создает предпосылки для экономического роста. Временно свободные ресурсы размещаются, как правило, в те отрасли и виды деятельности, которые позволяют удовлетворять общественные потребности и возмещать затраты.

Таким образом, специфика стимулирования экономии затрат через кредит заключается в том, что привлекаемые взаймы деньги или товары должны быть размещены в соответствии с экономической целесообразностью и эффективностью, с минимальным риском, а период окупаемости затрат должен соответствовать сроку кредита.

Наряду с функциями сущность кредита раскрывают его **принципы**.

- ***Возвратность*** — обусловлена природой ссуженной стоимости, временным характером предоставления средств взаймы и означает, что кредит должен совершить кругооборот, обслуживая процесс воспроизводства, и перейти от ссудозаемщика обратно к заимодавцу.
- ***Обеспеченность*** — для гарантии возврата кредита необходимо, чтобы заемщик предоставил что-либо в его обеспечение принципов кредита. Поскольку банки привлекают свободные денежные средства, они также должны гарантировать беспрепятственный доступ к ним клиентов, разместившим деньги на счете или во вкладе. Такой гарантией являются банковские активы, собственный капитал банка.
- ***Целевой характер*** — это означает, что для получения кредита заемщик должен четко определить объект кредита и цель его получения. Формулирование цели кредита необходимо для того, чтобы кредитор мог оценить кредитный риск, а в случае нецелевого использования кредита потребовать его долгосрочного погашения.
- ***Платность*** — обусловлена тем, что деньги имеют цену, как любой товар, а цена денег — это процент, начисленный на сумму денег, предоставленных в кредит.
- ***Срочность*** — кредит имеет временны́е ограничения, обусловленные продолжительностью той операции, для осуществления которой привлекался кредит. Срок кредита зависит от характера кредитуемого объекта или сделки. Он должен соответствовать периоду окупаемости затрат. Чем короче срок, тем выше скорость обращения денег, что свидетельствует о спекулятивном характере операции. Если кредит привлекается на продолжительный срок, то объектом кредитования вероятнее всего являются основные материальные активы. По срочности кредит делят на краткосрочный (сроком до года), среднесрочный (от года до пяти лет), долгосрочный (свыше пяти лет).

2.4. ФУНКЦИИ ФИНАНСОВ

Финансы как экономическая категория проявляются в выполняемых ими **функциях**, знание которых необходимо для реализации финансовой политики. С точки зрения финансовой науки существует определенное единство функций финансов государства, предприятий и домашних хозяйств. В то же время между ними есть различия, обусловленные, с одной стороны, общегосударственными интересами, а с другой — аспектами предпринимательской деятельности предприятий и личными интересами граждан.

Для финансовой системы в целом решающее значение имеют такие функции, как планирование, организация, стимулирование.

Функция планирования предполагает формулирование целей и выбор путей их достижения на основании разграничения полномочий и предметов ведения между федерацией, субъектами федерации и органами местного самоуправления, а также разработки прогнозов и бизнес-планов развития предприятий и организаций, смет доходов и расходов домашних хозяйств. К ней обычно относят и распределение ограниченного объема финансовых ресурсов во времени с учетом приоритетов и целей развития, перераспределения финансов между бюджетом, предприятиями и домашними хозяйствами. Данная функция реализуется путем составления бюджетов, планов и прогнозов на соответствующий финансовый год и перспективу, балансов финансовых ресурсов, установления порядка налогообложения и т.п.

Функция организации включает выбор предприятиями организационно-правовой формы, бюджетное устройство, разграничение полномочий законодательных и исполнительных органов власти в бюджетном процессе, определение прав и обязанностей функциональных подразделений финансовых органов государства и предприятий. С ней связан процесс организационного построения внутренней системы регулирования и контроля бюджетных потоков и финансовых ресурсов предприятий и домашних хозяйств.

Функция стимулирования предполагает выбор оптимальных средств и способов, обеспечивающих реализацию поставленных целей, позволяет интерпретировать факторы, влияющие на финансовую деятельность. Решающую роль играют факторы, определяющие поведение людей в процессе принятия ими решений по тактическим и стратегическим аспектам финансов.

В процессе деятельности, связанной с регулированием реального денежного оборота, реализуются три основные функции финансов: воспроизводственная, распределительная и контрольная.

Воспроизводственная функция финансов заключается в обеспечении сбалансированности материальных, трудовых и денежных средств на всех стадиях кругооборота капитала в процессе простого и расширенного воспроизводства. Воспроизводство осуществляется в рамках самостоятельно хозяйствующих субъектов, наделенных имуществом.

Экономическая обособленность имущества, выраженного в стоимостной форме, приводит к необходимости регулирования его кругооборота в рамках отдельно взятых предприятий, организаций, фондов, государств и т.д.

Совершающийся непрерывно кругооборот средств является стадией оборота капитала. Денежный кругооборот начинается с *авансирования* денежных средств. Авансирование имеет место тогда, когда израсходованные на приобретение сырья, материалов, товаров, оплаты работ и услуг денежные средства возвращаются на предпри-

ятие в течение одного кругооборота продукции в виде выручки от реализации произведенного или закупленного товара, работ, услуг.

Инвестирование означает использование денежных средств на цели капитального характера. Инвестирование отличается от авансирования тем, что денежные средства на длительный период выбывают из оборота, а их возвращение на предприятие происходит по частям за счет регулярных отчислений, включаемых в состав затрат.

Воспроизводственная функция характеризуется показателями *прибыльности* и *ликвидности* активов предприятия. Прибыльность означает, что предприятие получает выручку от реализации товаров, продукции, работ, услуг, которая превосходит произведенные затраты. Ликвидность активов (имущества) означает возможность легко их реализовать или превратить в денежную форму. Эффективное управление финансовыми ресурсами позволяет повышать прибыльность и обеспечивать долгосрочные инвестиции. Для поддержания высокой прибыльности и ликвидности решающую роль играет качество управления финансовыми ресурсами.

Воспроизводственная функция стимулирует накопление финансовых ресурсов. Проблема накоплений тесно связана с государственной финансово-кредитной политикой, так как государство создает условия для регулирования денежных потоков в экономике при помощи различных механизмов, в том числе налогов и бюджета. Она актуальна для финансов во всем мире.

Составной частью воспроизводственной функции финансов является ***оперативная функция*** — текущее обеспечение предприятий, организаций, бюджетов и внебюджетных фондов денежными средствами для непрерывного финансирования, т.е. совершения платежей, расчетов и выполнения денежных обязательств. Оперативная функция не оказывает значительного воздействия на долгосрочную стратегию развития финансов. Воспроизводственная функция ставит на передний план накопление капитала для решения долгосрочных инвестиционных проблем.

С процессом воспроизводства основных средств тесно связаны инновационная деятельность, а также венчурное финансирование.

К *инновационной деятельности* относится постоянное поступательное развитие предприятий на основе новых форм управления и финансирования, организации финансовых взаимоотношений.

Обеспечивает инновационную деятельность финансовыми ресурсами *венчурное финансирование*. Это прежде всего финансирование научно-технических разработок и изобретений. Такое финансирование требует значительного накопления капитала и выбора длительной стратегии развития предприятия. Оно основано на вариативности принятия решений и дисконтировании денежных потоков. Венчурное финансирование должно иметь строгую целевую ориентацию и основываться на бизнес-плане.

Распределительная функция финансов тесно связана с воспроизводственной, так как выручка от реализации товаров, продукции, работ и услуг подлежит распределению и перераспределению. *Распределение денежных средств* имеет место в процессе предпринимательской деятельности, когда они направляются непосредственно по целевому назначению на покрытие затрат и формирование доходов (убытков). Однако именно распределение доходов в форме финансовых ресурсов, как отмечалось выше, относится к области финансов. Распределение финансовых ресурсов осуществляется путем их направления в фонды денежных средств предприятий.

Перераспределение доходов — процесс вторичного распределения доходов через централизованные фонды финансовых ресурсов (бюджет, внебюджетные фонды, страховые фонды, резервные фонды и др.), обеспечивающий направление средств в непроизводственную сферу, а также на государственные инвестиции и выполнение государством различных функций. Это возможно благодаря изъятию части прибыли, созданной производительным трудом.

Распределительная функция заключается в том, что за счет полученной выручки от реализации и внереализационных доходов (платы за аренду, штрафов, курсовых разниц и др.) предприятия обеспечивают выполнение денежных обязательств перед бюджетом, банками и контрагентами. Результатом распределительных процессов являются формирование целевых фондов денежных средств предприятиями за счет остающейся в их распоряжении прибыли, поддержание эффективной структуры капитала, установление пропорций распределения национального дохода.

Распределение денежных средств начинается с формирования *фонда возмещения,* обеспечивающего покрытие затрат на простое воспроизводство основных фондов и начисление износа. Источниками здесь служат арендная плата и амортизационные отчисления по основным производственным фондам, включаемые в себестоимость товаров, продукции, работ, услуг. Амортизация начисляется по мере физического и морального износа основных фондов. Износившиеся основные фонды требуют либо замены, либо частичного восстановления путем их ремонта, реконструкции или модернизации. Что касается арендных отношений, то обычно они существуют в форме имущественного найма помещений, оборудования и другого недвижимого имущества на договорных началах. Это текущая аренда, имеющая конкретный временно́й период и предполагающая обязательный возврат арендодателю арендуемого имущества.

Длительный период в условиях отсутствия частной собственности на средства производства в России аренда была практически бессрочной и отличалась низкой платой. При переходе к рыночным отношениям в развитии аренды наступил новый этап, ознамено-

вавшийся созданием арендных предприятий, представлявших собой определенный тип хозяйствования. В последние годы широкое распространение получила финансовая аренда, предполагающая возможность перехода права собственности на арендуемое имущество от арендодателя к арендатору по истечении срока аренды.

В процессе реализации распределительной функции финансов формируется также *фонд оплаты труда*. Он включается в себестоимость товаров, продукции, работ, услуг в части затрат на оплату труда основного производственного персонала предприятия, в которые входят премии рабочим и служащим, стимулирующие и компенсирующие выплаты, а также затраты на оплату труда не состоящих в штате предприятия работников, занятых в основной деятельности. Все остальные выплаты работникам производятся за счет чистой прибыли предприятия: премии, выплачиваемые из средств специального назначения и целевых поступлений; материальная помощь; беспроцентные ссуды на улучшение жилищных условий, на обзаведение домашним хозяйством и т.п.; надбавки к пенсиям; оплата путевок на лечение и отдых, экскурсий, путешествий и др.

Выплаты работникам предприятия являются базой для начислений взносов по социальному страхованию в государственные внебюджетные фонды. Эти отчисления относятся на себестоимость, если основная выплата, с которой удерживаются взносы, включается в себестоимость, и на чистую прибыль, если выплата производится за счет прибыли после налогообложения.

С позиций финансов большое значение имеют организация оплаты труда, формы и условия выплат, стимулирующие увеличение прибыли и активизацию инновационной деятельности. Все это непосредственно влияет на основные критерии благополучия в экономике страны: уровень производительности труда, конкурентоспособность производимой продукции и уровень жизни населения. На рубеже XX в. такой вывод сделал предприниматель Генри Форд: «Правильная цена — это есть не та цена, которую может выдержать рынок. Справедливая заработная плата не есть наинизшая сумма, за которую человек соглашается работать. Правильная цена есть наинизшая цена, за которую можно постоянно продавать продукт, а справедливая заработная плата есть наивысшая заработная плата, какую может постоянно платить предприниматель. Здесь-то и выступает на сцену изобретательность предпринимателя»[1].

Зависимость между организацией оплаты труда и его производительностью важна для любого общества, желающего повысить эффективность производства и достичь устойчивого положения на рынке средств производства, предметов потребления, услуг и т.п.

---

[1] *Форд Г.* Сегодня и завтра / Пер. с англ. М.: Финансы и статистика, 1992. С. 166.

Недостатки в организации оплаты труда влекут за собой негативные последствия. Если целью инвестиций является сокращение расходов на оплату труда, то они заранее обречены на неудачу, поскольку вступают в противоречие со стремлением стимулировать рост производительности труда.

Когда темп роста заработной платы выше, чем темп роста производительности труда, увеличиваются затраты на рабочую силу, приходящиеся на единицу продукции. При низком уровне заработной платы не обеспечиваются минимальный потребительский бюджет и прожиточный минимум. Чтобы этого не произошло, система оплаты труда должна быть гибкой и адекватно реагировать на изменяющиеся условия хозяйствования.

Особого внимания заслуживают системы оплаты труда, основанные на участии работников в прибылях и распределении доходов. Наиболее широкое распространение такие системы получили в Японии, где премиальные выплаты в форме прямого участия в прибылях могут достигать 50% заработной платы. Высокая доля выплат заработной платы за счет прибыли в Японии связана во многом с тем, что традиционно дивиденды в этой стране не играют существенной роли, гораздо важнее курсовая стоимость акций. В России низкая роль дивидендов обусловлена инфляцией, недостатком оборотного капитала, проблемами привлечения инвестиций.

Все возрастающей популярностью пользуется философия общей судьбы. Ее основу составляют интересы акционеров. Эти интересы тесно связаны с интересами фирмы и целиком определяются возможностями роста ее капитала и положением на рынке.

Философия общей судьбы — это понимание проблем фирмы, готовность принять большую ответственность и нести больший риск, быстрый отклик на инновационную деятельность, чувство принадлежности к фирме, неразрывная связь личных интересов с успехами фирмы. Эта философия и рабочих и менеджеров, объединенных общими интересами и стимулами.

Основным объектом реализации распределительной функции финансов является ***прибыль*** как элемент вновь созданной стоимости.

Прибыль имеет важное значение по следующим аспектам:

- в обобщенной форме отражает результаты предпринимательской деятельности и является одним из показателей ее эффективности;
- используется в качестве стимулирующего фактора предпринимательской деятельности и производительности труда;
- выступает источником финансирования расширенного воспроизводства и является важнейшим финансовым ресурсом предприятия.

Из этого вытекает, что прибыль имеет многогранный характер, в связи с чем необходим системный подход к ее исследованию. Та-

кой подход предполагает анализ совокупности факторов образования, взаимовлияния, распределения и использования.

Образующие факторы — это выручка, получаемая предприятием от различных видов предпринимательской деятельности, в том числе от реализации продукции, занимающей основной удельный вес, от реализации прочих активов и основных средств, доходы от долевого участия в других предприятиях, в том числе дочерних, доходы по ценным бумагам, безвозмездная финансовая помощь, сальдо штрафов полученных и уплаченных.

Взаимовлияющие факторы — это внешние факторы, определяемые финансово-кредитной политикой государства, в том числе налоги и налоговые ставки, процентные ставки по ссудам, в определенной мере цены, тарифы, а также внутренние факторы, включая себестоимость, производительность труда, фондоотдачу, фондовооруженность, оборачиваемость оборотных средств.

Факторы распределения — это обязательные платежи в бюджет и внебюджетные фонды, в банковские и страховые фонды, добровольные платежи (включая взносы в благотворительные фонды), суммы прибыли, направленные в фонды денежных средств, создаваемые на предприятиях.

Факторы использования действуют только в отношении прибыли, которая остается в распоряжении предприятия и направляется на потребление, накопление, социальное развитие, капитальные и финансовые вложения, покрытие убытков и прочих затрат. За счет выручки от реализации продукции, товаров, работ, услуг и внереализационных доходов в первую очередь покрываются затраты и формируется финансовый результат, который может быть положительным при получении прибыли и отрицательным, когда предприятие имеет убыток. Прибыль частично изымается в бюджет в виде налогов. Часть налогов и обязательных отчислений предприятия включается в состав текущих затрат до формирования финансового результата.

Все платежи, сборы, взносы, отчисления, поступающие в централизованные фонды финансовых ресурсов, там, как правило, обезличиваются. Эти фонды служат инструментом перераспределения финансовых ресурсов, и главный рычаг перераспределения — бюджетная система, включающая бюджеты различных уровней. Помимо бюджетов в перераспределительных процессах задействованы централизованные фонды, составляющие систему социальных, отраслевых, территориальных внебюджетных фондов. Кроме того, перераспределение происходит через систему страховых фондов, резервных фондов и др. Все централизованные фонды имеют четкую организационную структуру. Поступление и расходование средств планируется на основании смет, а исполнение утверждается соответствующим уполномоченным органом.

Из изложенного следует, что распределительные процессы создают предпосылки расширенного воспроизводства и обеспечивают предприятия и домашние хозяйства собственными финансовыми ресурсами, а перераспределительные процессы обеспечивают финансовыми ресурсами функционирование государства. Формирование за счет прибыли фондов денежных средств, в том числе централизованных и децентрализованных, означает наличие целевых источников финансирования конкретных мероприятий. Эти источники находят отражение в финансовых планах, сметах и отчетах об использовании средств по целевому назначению.

Отсутствие прибыли свидетельствует о том, что возможности расширенного воспроизводства ограничены теми ресурсами, которые были накоплены ранее. При их «проедании» финансово-хозяйственная деятельность неминуемо сворачивается, а при финансовой несостоятельности наступает банкротство. Денежные обязательства не выполняются, накапливается задолженность, сокращаются размеры централизованных фондов финансовых ресурсов государства. Убыточное производство воспроизводит убытки, поэтому оно должно быть закрыто. Прибыльное производство постепенно расширяется. Это, в свою очередь, увеличивает денежные потоки и усиливает распределительные и перераспределительные процессы.

Многие экономисты считают прибыль важнейшим мотивационным признаком предпринимательской деятельности. Крупнейший собственник начала XX в. Генри Форд говорил: «Мотив только лишь прибыли хотя и считается прочным и практическим, на самом деле вовсе не практичен, ибо, как уже мы говорили, целью его является повышение цен для потребителя и уменьшение заработной платы. Вследствие этого он постоянно суживает рынок сбыта и в конце концов удушает сам себя. Этим и объясняются многие трудности, испытываемые за границей»[1].

Таким образом, зависимость между ценой и прибылью определяет приоритеты финансовой политики предприятий.

Своеобразен взгляд на проблему мотивации прибылью американского экономиста Дж.К. Гэлбрейта. В теории индустриального общества при исследовании процесса функционирования техноструктуры он предлагает новый концептуальный подход к проблеме управления прибылью: «В принятой неоклассической теории существенную роль играет мотив прибыли — это единственная мускульная сила, приводящая в движение и дающая энергию всей экономической машине. Однако по мере созревания системы корпораций власть переходит к техноструктуре. Этот процесс настолько очевиден, что даже ортодоксы давно уже признали контроль управ-

[1] *Форд Г.* Сегодня и завтра / Пер. с англ. — М.: Финансы и статистика, 1992. — С. 55.

ляющих над современной крупной корпорацией. Это означает, что ныне к получению и максимизации прибыли стремятся люди, которые сами их не получают»[1].

Таким образом, через распределение и перераспределение вновь созданной стоимости обеспечиваются расширенное воспроизводство и общегосударственные потребности, формируются источники финансирования общественного сектора экономики, достигается сбалансированность доходов и расходов.

Контрольная функция финансов заключается в реализации контроля рублем за реальным денежным оборотом и формированием фондов денежных средств. Она позволяет путем сопоставления и анализа затрат и результатов выявлять как позитивные, так и негативные стороны деятельности хозяйствующих субъектов и принимать на этой основе соответствующие решения. Контрольная функция связана с воспроизводственной и распределительной. Она может играть активную роль в принятии того или иного решения либо пассивно отражать результаты распределения денежных средств и воспроизводственных процессов. Контроль рублем имеет две формы:

1) контроль за изменением финансовых показателей, состоянием платежей и расчетов — речь идет о системе санкций и поощрений, т.е. о мерах принудительного или, наоборот, стимулирующего характера;

2) контроль за реализацией стратегии финансирования — речь идет о реализации долгосрочной финансовой политики, основу которой составляет прогноз изменений порядка и условий финансирования и последствий таких изменений, в целях оптимального управления финансовой системой.

В последнее время контрольная функция финансов претерпела существенные изменения, вызванные трансформацией форм собственности, приватизацией и коммерциализацией, применением новых организационно-правовых форм предприятий, институциональными преобразованиями, формированием рынка капиталов, труда, товаров и услуг, либерализацией цен, внешнеэкономической деятельностью, валютными отношениями и др.

Контрольная функция финансов всегда имеет конкретную форму проявления: она может быть сориентирована на предприятие как единый объект управления, на его структурные подразделения, на бюджет конкретного уровня, на какой-либо внебюджетный фонд и на отдельно взятое лицо, наделенное определенными правами и обязанностями.

Контрольная функция проявляется в следующем: выявляется степень соответствия получаемых доходов, структуры фондов денеж-

---

[1] *Гэлбрейт Дж.К.* Жизнь в наше время. — М.: Прогресс, 1986. — С. 385.

ных средств намеченным заданиям по расширению объемов производства; корректируется несоответствие между доходами и расходами предприятия, бюджета, внебюджетного фонда, домашнего хозяйства.

Контрольная функция финансов реализуется по следующим основным направлениям на макро- и микроуровнях:

- контроль правильности и своевременности перечисления средств в фонды денежных средств по всем установленным источникам финансирования;
- контроль соблюдения заданной структуры фондов денежных средств с учетом потребностей производственного и социального развития;
- контроль целевого и эффективного использования финансовых ресурсов.

Для реализации данной функции разрабатывают нормативы, определяющие размеры фондов денежных средств и источники их финансирования. Целевое и эффективное использование финансовых ресурсов контролируется на основе составляемых плановых и отчетных смет образования и расходования денежных фондов.

Контрольная функция финансов на микроуровне включает также:

- контроль поступления выручки от реализации продукции, товаров, работ, услуг, доходов домашних хозяйств, ассигнований бюджетополучателям;
- контроль уровня самофинансирования, прибыльности и рентабельности.

Контроль уровня самофинансирования может проводиться на основе определения соотношения внутренних источников финансирования, включая нераспределенную прибыль, амортизацию, резервные и страховые фонды, а также средств, полученных от продажи акций и облигаций (эмиссионный доход), банковских ссуд и коммерческого кредита (взаимной задолженности предприятий по товарным поставкам). Ликвидность контролируется по соотношению оборотного капитала и краткосрочных обязательств. Оборачиваемость капитала контролируется по соотношению объема реализации и совокупности основного и оборотного капитала либо валюты баланса. Прибыльность контролируется по отношению к объему продаж, издержкам производства и обращения, активам и собственному капиталу предприятия.

С учетом уровня самофинансирования и прибыльности определяется степень финансового риска.

2.5. ПРИНЦИПЫ И РОЛЬ ФИНАНСОВ

Существуют следующие **принципы финансов**: единство; сбалансированность; целевая направленность; диверсификация; стратегическая ориентированность.

Принцип единства основан на том, что существует единство законодательной и нормативно-правовой базы, денежной, кредитной и налоговой систем, форм финансовой документации и отчетности, порядка отражения финансовых операций в бухгалтерском учете, организации расчетов и платежей, формирования затрат и финансовых результатов, применения санкций за нарушение финансовой, платежно-расчетной и налоговой дисциплины.

Принцип сбалансированности означает, что стоимостная оценка имущества хозяйствующих субъектов имеет конкретные источники формирования за счет поступлений и доходов, в том числе собственных, заемных средств банков и привлеченных средств коммерческих кредиторов.

Если имущество формируется за счет собственных доходов, то отсутствуют финансовые обязательства и внешняя задолженность перед контрагентами. При этом всегда существуют обязательства перед бюджетом и государственными внебюджетными фондами.

Если же оно формируется за счет банковского или коммерческого кредита, то возникают финансовые обязательства и образуется кредиторская задолженность перед контрагентами. Привлечение средств на платной основе требует соизмерения процентных ставок и окупаемости затрат. Внешние заимствования ограничены и во времени.

Принцип сбалансированности бюджета и государственных внебюджетных фондов означает, что объем запланированных расходов должен соответствовать общему объему доходов, формируемых из налоговых и неналоговых поступлений, а также заемных средств. Важно, чтобы произведенные заимствования не превышали возможностей бюджета или внебюджетного фонда по обслуживанию и погашению государственного долга.

Сбалансированность финансов на макроуровне основывается на устойчивости и стабильности финансов микроуровня. Сбалансированность проявляется в полном и своевременном выполнении денежных обязательств и погашении задолженности. Разбалансированность финансов выражается в росте просроченной задолженности и обязательств, приводящих к банкротству и требующих реструктуризации (пересмотра обязательств на иных финансовых условиях).

Целевая направленность — весьма важный принцип финансирования. К традиционным целям предпринимательской деятельности относятся: извлечение прибыли, повышение рентабельности производства и производительности труда, обеспечение устойчивого положения на рынке, достаточности материальных, трудовых и финансовых ресурсов. К целям государственных финансов относятся: мобилизация доходов в форме налогов, сборов и неналоговых по-

ступлений; перераспределение ресурсов в соответствии с утвержденными параметрами и направлениями развития социальной сферы, государственного и муниципального секторов экономики, инвестиционными программами и выполнением внутренних и внешних обязательств по заимствованиям.

Принцип диверсификации источников финансирования и вложений ресурсов проявляется двояко:

1) инвестирование денег из различных источников в разные объекты и имущество;

2) создание многопрофильных предприятий, занимающихся различными видами предпринимательской и некоммерческой деятельности.

Диверсификация обеспечивает общий рост доходов. Она позволяет снизить риск банкротства и повышает конкурентоспособность предприятия. Вместе с тем она сопряжена со значительным отвлечением финансовых ресурсов. Это требует высокой маневренности в их использовании. Наиболее распространена диверсификация вложений в ценные бумаги, сопровождающаяся формированием портфеля ценных бумаг.

Принцип стратегической ориентированности означает, что для достижения конкретных целей следует выработать четкую стратегию мобилизации финансовых ресурсов, обеспечивающую оптимальное и эффективное финансирование производства, сферы услуг, включая не только покрытие текущих затрат, но и вложения инвестиционного характера на долгосрочную и среднесрочную перспективу. Структура инвестиционных вложений определяет перспективы дальнейшего роста общественного благосостояния, валового внутреннего продукта.

Наряду со специфическими принципами большое влияние на финансы оказывает действие ***общих принципов управления экономическими процессами*** в государстве. В их число входят: контроль исполнения принятых решений; учет прошлого опыта и его экстраполяция на будущее; учет тенденций развития и возможных направлений изменений во внешней среде хозяйствования; учет стратегических целей и перспектив; принятие экстренных решений и мер при форс-мажорных обстоятельствах; признание непредсказуемости последствий влияния ряда внешних факторов, в том числе политической нестабильности, конъюнктуры рынка, изменение соотношений спроса и предложения, валютного курса, монополизма.

Перейдем к рассмотрению **роли финансов** в реформировании российской экономики, которая заключается в следующем:

- экономической стабилизации:
- трансформации экономических отношений;

- адаптации финансовой системы к рыночным преобразованиям;
- стимулировании инвестиционной активности;
- решение социальных задач.

Экономическая стабилизация на макро- и микроуровнях неотделима от общей финансовой стабилизации в экономике. Поэтому мониторинг макроэкономических показателей, таких, как темпы роста ВВП и инфляции, валютный курс, уровень безработицы, состояние платежного баланса, уровень оплаты труда, соотношение доходов разных категорий населения, процентные ставки по кредитам и депозитам, позволяет выявить реальную ситуацию в финансовой сфере.

Проблема экономической стабилизации возникла в силу имевших место экономических диспропорций, ценового диспаритета, сжатия денежной массы и уменьшения платежеспособного спроса, инфляции, гипертрофированного развития спекулятивного сектора экономики в ущерб реальному, отрыва институциональной базы от потребностей эффективного хозяйствования. Для достижения экономической стабильности необходима трансформация экономических отношений.

Трансформация экономических отношений означает переход к устойчивому экономическому росту, основанному на низком уровне инфляции и безработицы, внешнеэкономической сбалансированности, благоприятной экологической среде и высоком жизненном уровне. Цель трансформации — создание социально-ориентированной рыночной экономики.

Финансовая стабильность достигается при наличии устойчивых источников финансирования, возможности привлечения средств на рынке капиталов, накоплении ресурсов для расширения производства и развитии общественного сектора экономики.

Реформирование экономики с позиций стратегии финансовой стабилизации включает следующие аспекты:

- *либерализацию цен* — отказ от централизованного планового ценообразования и от административных методов регулирования цен, переход к их свободному рыночному формированию;
- *приватизацию* — приобретение юридическими и физическими лицами у государства и органов местного самоуправления имущества в частную собственность; она приводит к созданию многочисленного слоя собственников: крупных, средних и мелких;
- *социальную трансформацию,* которая означает, что наряду с государством в финансировании социальной сферы принимают участие заинтересованные лица, в том числе работодатели, наемные работники, профсоюзы (социальная политика базируется на двух основных принципах — индивидуальности, когда предполагается

личное трудовое участие в финансировании социальных услуг и эквивалентном их получении, и солидарности, когда предполагается участие государства и предприятий в предоставлении социальных услуг населению и работникам);

• *интеграцию национальных финансов в мировую финансовую систему, означающую,* что вследствие глобализации мировой финансовой системы и возрастания роли международных финансово-кредитных институтов в проведении государственной финансовой политики поступательное движение возможно лишь при условии равноправного участия России в этих интеграционных процессах и установления деловых партнерских отношений в сфере финансов.

Адаптация финансовой системы к рыночным преобразованиям выражается в том, что государство и предприятия являются полноправными участниками рынка капиталов, выступая в роли кредиторов или заемщиков. Правильная организация финансов позволяет быстро реагировать на изменение ситуации на рынке, приспосабливаться к новым условиям, использовать альтернативные финансовые инструменты, выполнять налоговые и другие денежные обязательства.

Результатом и индикатором экономического роста является *инвестиционная активность* государства и каждого предприятия. Финансы играют решающую роль в привлечении инвестиций, создании благоприятных условий для функционирования рынка капиталов.

Для ***стимулирования инвестиционной активности*** определяющим является действие принципа стратегической ориентированности. Особое значение имеют инвестиции не только в реальный сектор экономики, но и в человеческий фактор (образование, здравоохранение, культура, спорт и т.д.). Уровень таких инвестиций определяет степень развитости общества, место государства в мировых рейтингах устойчивого развития.

Финансы играют важную роль в решении ***социально-экономических задач***. Она заключается в обеспечении необходимыми источниками финансирования социально-экономической сферы, достижении сбалансированности между экономической эффективностью и социальной справедливостью.

3
Глава

ФИНАНСОВО-КРЕДИТНАЯ СИСТЕМА

3.1. БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА

Финансово-кредитный сектор экономики включает три взаимосвязанных блока, образующих финансово-кредитную систему: финансово-кредитные институты, инструменты и рынки. Основой финансово-кредитного сектора является банковская система.

Банковская система представляет собой совокупность кредитных организаций, функционирующих в рамках единого банковского законодательства, общее регулирование деятельности которых осуществляет центральный банк. Она служит проводящей сетью, аккумулируя кредитные ресурсы через банковские счета и депозиты и обеспечивая предложение кредита.

Банковская система является двухуровневой: первый уровень — центральный банк, который формирует нормативно-правовую базу и осуществляет регулирование денежно-кредитных отношений; второй уровень — кредитные организации, субъекты экономической деятельности, обеспечивающие сохранность вкладов, ведение банковских счетов клиентов и совершение платежно-расчетных операций и операций с денежными, кредитными и финансовыми инструментами, выступающие в роли кредиторов и заемщиков на рынках капитала.

Кредитная организация — это юридическое лицо, осуществляющее банковские операции на основании лицензии центрального банка. Она может иметь любую форму собственности, но ее организационно-правовая форма по банковскому законодательству России — хозяйственное общество. Кредитная организация открывает филиалы и представительства.

Банк — кредитная организация, которая выполняет все виды банковских операций, включая: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц, размещение средств от своего имени и за свой счет, открытие и ведение банковских счетов.

Небанковская кредитная организация — кредитная организация, имеющая право осуществлять отдельные банковские операции, устанавливаемые банковским законодательством.

Кредитные организации могут создавать союзы и ассоциации для защиты и представления интересов своих членов, координации их деятельности, развития межрегиональных и международных связей, выработки рекомендаций по осуществлению банковской деятельности и решению других совместных задач кредитных организаций. Союзы и ассоциации кредитных организаций не осуществляют банковские операции. Они являются некоммерческими организациями. В Российской Федерации, к примеру, активно действует Ассоциация российских банков (АРБ).

Для совместного осуществления банковских операций создаются *группы кредитных организаций,* которые образуются путем заключения договора между двумя или несколькими кредитными организациями.

Банковские холдинги образуются путем преобладающего участия основной кредитной организации в уставном капитале одной или нескольких кредитных организаций либо в соответствии с заключенным основной кредитной организацией с одной или несколькими кредитными организациями договором, в результате чего она получает возможность влиять на решения, принимаемые другими кредитными организациями.

Банковская система активно воздействует на состояние всех секторов экономики, поэтому она находится под непосредственным государственным контролем. Ее регулирование производится в соответствии с ежегодно утверждаемой единой государственной денежно-кредитной политикой и государственным бюджетом.

На общее состояние банковской системы оказывают воздействие перечисленные ниже факторы.

Уровень капитализации банков характеризуется участием различных юридических лиц в их уставных капиталах, рыночной стоимостью активов банков, темпами роста ВВП в целом.

Внутренняя ресурсная база банков зависит от возможности привлечения средств на банковские счета, депозиты, в виде кредита на межбанковском кредитном рынке и у центрального банка. Она определяется общим предложением денег и кредита в экономике и доступностью их для банков как на внутреннем, так и внешнем рынке капитала.

Использование кредита в реальном секторе экономики важно в связи с тем, что эти кредиты носят производительный характер и обеспечивают создание новой стоимости. Направление кредита на инвестиционные цели способствует накоплению капитала и росту ВВП.

Высокая *зависимость банков от финансового состояния клиентов* означает, что банки заинтересованы в росте доходов государства, предприятий, домашних хозяйств. Повышение реального уровня доходов обеспечивает прирост средств в банках на счетах и в депозитах.

Банковский менеджмент обеспечивает эффективное управление кредитными ресурсами, минимизацию кредитных рисков, проведение систематического внутреннего контроля и аудита, надежность и устойчивость банков.

Наличие *системы обязательного страхования вкладов* повышает степень доверия вкладчиков к банкам, обеспечивает приток вкладов, стимулирует хранение денег на счетах и депозитах юридических и физических лиц.

Система реструктуризации банков воздействует на состояние банковской системы, так как позволяет «очистить» банковскую систему от недееспособных банков, вовремя оздоровить банки, которые имеют все условия для восстановления банковской деятельности, провести санацию и оздоровление банков, препятствовать выводу из финансово неустойчивых банков ликвидных активов.

Система банковского надзора со стороны государства призвана контролировать банки и анализировать их деятельность с целью недопущения нарушений банковского законодательства, искажений банковской отчетности, осуществления незаконных банковских операций и спекулятивных сделок.

Состояние международных кредитных рынков в условиях глобализации экономики оказывает существенное воздействие на состояние внутреннего кредитного рынка и банковской системы. Привлечение и размещение средств на международных кредитных рынках необходимо в связи с тем, что банки обслуживают экспортеров и импортеров, осуществляя валютные операции. Международные транзакции являются важнейшей составной частью банковских операций. Это касается, как правило, системообразующих банков.

3.2. ЦЕНТРАЛЬНЫЙ БАНК

Центральный банк — это банк банков, орган денежно-кредитного и валютного регулирования. Его статус определяется конституцией государства. Он может находиться в *государственной собственности, смешанной или частной собственности.* Центральный банк Российской Федерации (Банк России) находится в федеральной собственности. Однако в мировой практике встречаются случаи, когда центральный банк находится в частной собственности коммерческих банков. Это, например, центральный банк — Федеральная резервная система США.

Целями деятельности Центрального банка РФ являются: поддержание устойчивости национальной валюты; совершенствование банковской системы; развитие платежно-расчетной системы.

К *основным функциям* Центрального банка РФ относятся:

- реализация государственной денежно-кредитной политики;
- эмиссия наличных денег и организация денежного обращения;
- организация системы рефинансирования кредитных организаций;
- разработка единого порядка осуществления кассовых, кредитных и валютных операций, расчетов, ведения банковских счетов, бухгалтерского учета и отчетности для кредитных организаций;
- государственная регистрация, лицензирование, надзор за деятельностью кредитных организаций;
- регистрация эмиссии ценных бумаг кредитными организациями;
- осуществление всех видов банковских операций;
- валютное регулирование и валютный контроль;
- составление и исполнение платежного баланса;
- анализ и прогнозирование состояния экономики в целом и денежно-кредитной сферы.

Центральный банк РФ представляет собой единую централизованную систему управления, включающую центральный аппарат, территориальные учреждения, расчетно-кассовые центры, вычислительные центры, полевые учреждения, учебные заведения и другие предприятия, учреждения и организации, в том числе подразделения безопасности и Российское объединение инкассации. Национальные банки республик являются его территориальными учреждениями.

Территориальные учреждения Банка России не имеют статуса юридического лица и не имеют права принимать решения, носящие нормативный характер, а также выдавать гарантии и поручительства, вексельные и другие обязательства без разрешения совета директоров. Они создаются в субъектах Российской Федерации, а также по экономическим районам, объединяющим территории нескольких субъектов.

Территориальное главное управление Центрального банка РФ является обособленным подразделением Центрального банка РФ, осуществляющим часть его функций на определенной территории. В состав главных управлений в качестве структурных подразделений входят расчетно-кассовые центры (РКЦ), образуемые этими управлениями по согласованию с Центральным банком РФ.

Отношения главного управления с юридическими лицами строятся на основе договоров, заключаемых от имени Центрального банка РФ. Главное управление обеспечивает проведение единой денежно-кредитной политики.

В систему расчетно-кассовых центров входят: головной РКЦ, межрайонный РКЦ, районный РКЦ.

РКЦ осуществляет банковские операции с денежными средствами и его цель — обеспечение нормального функционирования платежной системы.

Основными *функциями* РКЦ являются:

- осуществление расчетов между кредитными организациями, их кассовое обслуживание;
- хранение наличных денег и других ценностей, совершение операций с ними и обеспечение их сохранности;
- обеспечение учета и контроля расчетных и кассовых операций через корреспондентские счета, открываемые кредитным организациям;
- расчетно-кассовое обслуживание представительных и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, их учреждений и организаций, счетов бюджетов всех уровней и органов федерального казначейства, государственных внебюджетных фондов, воинских частей, военнослужащих, служащих Центрального банка РФ;
- обслуживание клиентов, не являющихся кредитными организациями, в регионах, где отсутствуют кредитные организации;
- разработка и представление в территориальное учреждение Центрального банка РФ прогноза по эмиссионному результату на предстоящий квартал по обслуживаемой территории;
- установление предельных остатков денежной наличности в операционных кассах кредитных организаций, других юридических лиц и осуществление оперативного контроля их соблюдения;
- регулирование обязательных резервов, депонируемых в Центральном банке РФ;
- осуществление денежных расчетов по итогам операций с ценными бумагами.

РКЦ осуществляет следующие *операции*:

- открытие, переоформление и закрытие корреспондентских счетов кредитным организациям, а также других счетов юридическим и физическим лицам;
- списание и/или зачисление средств со счетов и/или на счета кредитных организаций, других юридических и физических лиц;
- контроль соблюдения правил и сроков совершения расчетных операций, осуществления платежей в пределах средств, имеющихся на счетах кредитных организаций, других юридических и физических лиц;
- прием и выдача ценностей из резервных фондов;
- учет эмиссионных операций;
- прием и выдача наличных денег, обработка денежной наличности;

- открытие и закрытие ссудных счетов по рефинансированию банков на основании кредитных договоров, заключенных территориальным учреждением Центрального банка РФ;
- начисление процентов по кредитным операциям, контроль их своевременного и полного перечисления.

Полевые учреждения являются воинскими учреждениями и предназначены для банковского обслуживания воинских частей, учреждений и организаций Министерства обороны РФ, а также других государственных органов и юридических лиц, обеспечивающих безопасность Российской Федерации, и физических лиц, проживающих на территориях объектов, обслуживаемых полевыми учреждениями.

Центральный банк РФ осуществляет *регулирование*: денежного оборота, включая наличный (кассовый) и безналичный (платежно-расчетный) оборот, а также оборот иностранной валюты; кредитных организаций; кредитного рынка.

К *сферам деятельности* Центрального банка РФ относятся:

- эмиссионная деятельность;
- платежно-расчетная деятельность;
- кредитная деятельность;
- финансово-агентская деятельность по поручению правительства;
- управление золотовалютными резервами;
- взаимодействие с международными финансовыми организациями и центральными банками иностранных государств.

Центральный банк, как отмечалось выше, является единым эмиссионным центром. Он осуществляет эмиссионное регулирование, выпуск и изъятие банкнот из обращения, кассовое обслуживание кредитных организаций.

Платежно-расчетная деятельность включает: выработку правил и стандартов функционирования платежно-расчетной системы государства; организацию платежей и расчетов; контроль за платежами и расчетами. Платежно-расчетная система может базироваться на расчетно-кассовых центрах — структурных подразделениях Центрального банка РФ, частных расчетно-клиринговых организациях, компьютерных технологиях исполнения. По способу исполнения платежей различают расчеты на валовой основе и расчеты на основе многостороннего клиринга.

Кредитная деятельность Центрального банка РФ означает, что, являясь банком банков, он кредитует (рефинансирует) коммерческие банки. Это могут быть целевые ссуды, ссуды на временные нужды, стабилизационные кредиты и др. Центральный банк РФ регулирует общий объем выдаваемых им кредитов в соответствии с принятыми ориентирами единой государственной денежно-кредитной политики.

В качестве финансового агента правительства Центральный банк РФ осуществляет: размещение и погашение государственных займов, управление государственным долгом; кассовое исполнение бюджета; ведение текущих счетов органов казначейства; валютные и другие операции.

Центральный банк оказывает решающее воздействие на денежно-кредитную сферу, поэтому во многих странах он подотчетен парламенту. Подотчетность Центрального банка РФ парламенту означает следующее:

- назначение на должность и освобождение от должности парламентом председателя и членов совета директоров Центрального банка РФ;
- рассмотрение и одобрение парламентом годового отчета и аудиторского заключения Центрального банка РФ;
- периодическое информирование членов парламента о деятельности Центрального банка РФ;
- проведение парламентских слушаний по вопросам, относящимся к компетенции Центрального банка.

Центральный банк может быть независим в своей деятельности либо подчиняться правительству. В странах с развитой рыночной экономикой он, как правило, независим.

Центральный банк чаще всего не является учредителем кредитных организаций и не участвует в их капиталах. Однако Центральный банк РФ является участником ряда кредитных организаций, которые не были приватизированы или приватизированы частично и сохранили доли участия государства в уставном капитале. В частности, он участвует в капиталах Сберегательного банка РФ — Сбербанка России, Банка внешней торговли — Внешторгбанка, а также ряда кредитных организаций, созданных на территориях иностранных государств: Донау-банка АГ, Вена; Ист-Вест Юнайтед банка, Люксембург; Коммерческого банка для Северной Европы — Евробанка, Париж; Московского Народного банка ЛТД, Лондон; Ост-Вест Хандельсбанка АГ, Франкфурт-на-Майне.

Центральный банк участвует в капиталах и деятельности международных финансово-кредитных организаций, а также центральных банков иностранных государств.

Высшим органом Центрального банка РФ является Совет директоров, являющийся коллегиальным органом, члены которого работают в центральном банке на постоянной основе.

Центральный банк разрабатывает и обеспечивает выполнение единой государственной денежно-кредитной политики. Основными *инструментами и методами* денежно-кредитной политики являются:

- процентные ставки по операциям центрального банка;

- нормативы обязательных резервов, депонируемых в центральном банке;
- операции на открытом рынке;
- рефинансирование банков;
- валютные интервенции;
- прямые количественные ограничения;
- установление ориентиров роста денежной массы;
- выпуск от своего имени облигаций.

Центральный банк может устанавливать одну или несколько *процентных ставок* по различным видам операций или проводит процентную политику без фиксации процентной ставки. Процентные ставки представляют собой минимальные ставки, по которым он осуществляет свои операции.

Центральный банк РФ использует процентную политику для воздействия на рыночные процентные ставки в целях укрепления рубля.

Обязательные резервы — это депонируемая в Центральном банке часть обязательств кредитной организации. Нормативы обязательных резервов в соответствии с российским законодательством не должны превышать 20% обязательств кредитной организации и могут быть дифференцированы для различных кредитных организаций. После отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций средства обязательных резервов перечисляются на счет ликвидационной комиссии или конкурсного управляющего и используются для удовлетворения требований кредиторов.

Операции на открытом рынке — это купля-продажа центральным банком государственных ценных бумаг, краткосрочные операции с ценными бумагами с совершением позднее обратной сделки.

Рефинансирование представляет собой кредитование центральным банком коммерческих банков, в том числе учет и переучет векселей. Им же устанавливаются формы, порядок и условия рефинансирования.

Валютные интервенции — это купля-продажа иностранной валюты на валютном рынке для воздействия на курс рубля и на суммарный спрос и предложение денег.

К *прямым количественным ограничениям* центрального банка относится установление лимитов на рефинансирование банков, проведение кредитными организациями отдельных банковских операций.

Центральный банк может устанавливать ориентиры роста одного или нескольких показателей денежной массы исходя из основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики. Это называется *денежным таргетированием*. Для этого используются чаще всего денежные агрегаты М0 (наличные деньги), М2 (М0 и безналичные деньги), М2Х (М2 и иностранная валюта).

В целях реализации денежно-кредитной политики центральный банк может от своего имени осуществлять *эмиссию облигаций*, разме-

щаемых и обращаемых только среди кредитных организаций. Облигации центрального банка сокращают денежную массу в обращении.

Центральный банк РФ осуществляет следующие *операции*:

- предоставляет кредиты на срок не более одного года под обеспечение ценными бумагами и другими активами;
- покупает и продает чеки, простые и переводные векселя, имеющие, как правило, товарное происхождение, со сроками погашения не более шести месяцев;
- покупает и продает государственные ценные бумаги на открытом рынке;
- покупает и продает облигации, депозитные сертификаты и другие ценные бумаги со сроками погашения не более одного года;
- покупает и продает иностранную валюту, а также платежные документы и обязательства в иностранной валюте, выставленные российскими и иностранными кредитными организациями;
- покупает, хранит, продает драгоценные металлы и другие валютные ценности;
- проводит расчетные, кассовые и депозитные операции, принимает на хранение и в управление ценные бумаги и другие ценности;
- выдает гарантии и поручительства;
- осуществляет операции с финансовыми инструментами, используемыми для управления финансовыми рисками;
- открывает счета в российских и иностранных кредитных организациях на территории Российской Федерации и иностранных государств;
- выставляет чеки и векселя в любой валюте;
- осуществляет другие банковские операции от своего имени, если это не запрещено законом.

Кредиты, предоставляемые Центральным банком РФ, должны иметь обеспечение золотом и другими драгоценными металлами в различной форме, иностранной валютой, векселями в российской и иностранной валюте со сроками погашения до шести месяцев, государственными ценными бумагами.

Центральный банк осуществляет банковское регулирование и надзор за деятельностью кредитных организаций, целью которого является поддержание стабильности банковской системы, защита интересов вкладчиков и кредиторов. Помимо него такими функциями могут быть наделены органы исполнительной власти. Для этого создается специальный надзорный орган.

Особое место в регулировании деятельности кредитных организаций занимает установление ***обязательных нормативов*** — критериев деятельности кредитных организаций, соблюдение которых является неотъемлемым условиям их функционирования.

Минимальный размер собственных средств (капитала) представляет собой сумму уставного капитала, фондов кредитной организации и нераспределенной прибыли. Он установлен в следующих размерах: для банков (кроме дочернего банка иностранного банка) — не менее суммы, эквивалентной 1 млн евро; для небанковских кредитных организаций (кроме дочерней небанковской кредитной организации иностранного банка) — не менее суммы, эквивалентной 100 тыс. евро; для дочерней кредитной организации иностранного банка — не менее суммы, эквивалентной 10 млн евро; для получения банком генеральной лицензии на осуществление банковских операций — не менее суммы, эквивалентной 5 млн евро.

Максимальный размер риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков, являющихся по отношению друг к другу зависимыми или основными и дочерними, устанавливается в процентах от собственных средств кредитной организации. При определении размера риска учитываются вся сумма кредитов кредитной организации данному заемщику или группе связанных заемщиков, а также гарантии и поручительства, предоставленные кредитной организацией заемщику или группе связанных заемщиков.

Максимальный размер крупных кредитных рисков определяется как процентное соотношение совокупной величины крупных рисков и собственных средств кредитной организации. Крупным кредитным риском является объем кредитов, гарантий и поручительств в пользу одного клиента в размере свыше 5% собственных средств кредитной организации. Его величина не может превышать 25% собственных средств кредитной организации.

Максимальный размер риска на одного кредитора (вкладчика) кредитной организации устанавливается как процентное соотношение величины вклада или полученного кредита, полученных гарантий и поручительств, остатков по счетам одного или связанных между собой кредиторов (вкладчиков).

Нормативы ликвидности кредитной организации определяются в виде соотношения между ее активами и пассивами с учетом сроков, сумм и типов активов и пассивов и других факторов, а также соотношения ее ликвидных активов (наличные денежные средства, требования до востребования, краткосрочные ценные бумаги, другие легко реализуемые активы) и суммарных активов.

Нормативы достаточности капитала определяются как предельное соотношение общей суммы собственных средств кредитной организации и суммы ее активов, взвешенных по уровню риска.

Максимальный размер привлеченных денежных вкладов (депозитов) граждан определяется как предельное соотношение общей суммы денежных вкладов (депозитов) граждан и величины собственных средств (капитала) банка.

К объектам регулирования относятся ***размеры и порядок учета открытой позиции*** кредитных организаций по валютному, процентному и другим финансовым рискам.

Открытая валютная позиция — разница сумм требований и обязательств банка в отдельных иностранных валютах, создающая риск потерь при неблагоприятных изменениях обменных курсов валют. Она определяется по данным бухгалтерского учета, отражающим требования получить и обязательства поставить средства в указанных валютах как по операциям на отчетную дату, так и по операциям, расчеты по которым будут завершены в будущем.

Короткая открытая валютная позиция — открытая валютная позиция в отдельной иностранной валюте, пассивы и внебалансовые обязательства в которой количественно превышают активы и внебалансовые требования к этой иностранной валюте.

Длинная открытая валютная позиция — открытая валютная позиция в отдельной иностранной валюте, активы и внебалансовые требования в которой количественно превышают пассивы и внебалансовые обязательства в этой иностранной валюте.

Закрытая валютная позиция — валютная позиция в отдельной иностранной валюте, активы и пассивы (с учетом внебалансовых требований и обязательств по незавершенным операциям) в которой количественно совпадают.

Центральный банк определяет порядок формирования и размер образуемых до налогообложения *резервов* (*фондов*) кредитных организаций на возможные потери по ссудам, для покрытия валютных, процентных и других финансовых рисков. Это оказывает влияние на размер налогооблагаемой прибыли кредитной организации. Однако общие вопросы налогообложения прибыли банков регламентируются Налоговым кодексом и другими законодательными актами в области налогов и сборов.

Нормативы использования собственных средств кредитной организации для приобретения долей (акций) других юридических лиц устанавливаются как процентное соотношение размеров инвестируемых и собственных средств кредитной организации. Его величина не может превышать 25% собственных средств кредитной организации.

Максимальный размер кредитов, гарантий и поручительств, предоставленных банком своим участникам (акционерам), определяется в процентах от собственных средств банка. Этот норматив не может превышать 20%.

Центральный банк разрабатывает методики определения собственных средств, активов, пассивов и размеров риска по активам для каждого из нормативов. Нормативы могут дифференцироваться по видам банков и других кредитных организаций.

3.3. КОММЕРЧЕСКИЕ БАНКИ

Основным составным звеном банковской системы являются **коммерческие банки.** Они осуществляют активные и пассивные операции и оказывают комплекс услуг клиентам — юридическим и

физическим лицам. Функционирование банка как субъекта экономической деятельности определяется совокупностью внутренних и внешних макро- и микроэкономических факторов. Работая на рынке денег, кредита, ценных бумаг, банки действуют сообразно законам спроса и предложения. В то же время значительное воздействие на поведение банков оказывает денежно-кредитная политика через систему государственного регулирования и контроля как со стороны центрального банка, так и со стороны правительства.

Глобализация рынков капитала и интеграция мировой экономики приводят к необходимости взаимодействия между банками различных стран, установления между ними корреспондентских отношений для обслуживания мировых финансовых потоков. В связи с этим наблюдается тенденция концентрации банковского капитала, унификации банковского законодательства и требований банковского надзора. Все это усиливает зависимость национальных банковских систем от глобальных финансовых процессов.

Банки предлагают клиентам определенный *банковский продукт*. Он включает конкретный набор банковских услуг по расчетно-кассовому и иным видам обслуживания клиентов, видам кредитов, видам депозитов, купле-продаже иностранной валюты и драгоценных металлов и т.п. Чем больше банковских продуктов используется на рынке, тем выше уровень развития денежно-кредитной системы государства, тем выше доверие субъектов рынка к банкам. Изучение спроса и предложения тех или иных банковских продуктов является важнейшей задачей банковского маркетинга и менеджмента.

Для реализации своих функций банки выполняют следующие *операции*:

- привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады;
- размещение привлеченных средств от своего имени и за свой счет;
- открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц;
- осуществление расчетов по поручению физических и юридических лиц по их банковским счетам;
- инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц;
- купля-продажа наличной и безналичной иностранной валюты;
- привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов;
- выдача банковских гарантий.
- осуществление переводов денежных средств по поручению физических лиц без открытия банковских счетов.

В качестве *дополнительных услуг* банки могут:

- выдавать поручительства за третьих лиц, приобретать права требования от третьих лиц, предусматривающие исполнение обязательств в денежной форме;
- осуществлять доверительное управление (трастовые операции) денежными средствами и другим имуществом;
- производить операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями;
- предоставлять в аренду специальные помещения, сейфы для хранения документов и ценностей;
- осуществлять лизинговые, факторинговые, форфейтинговые и другие операции.

Банки, кроме того, осуществляют выпуск, покупку, продажу, учет, хранение и другие операции с ценными бумагами. При этом ценные бумаги могут использоваться в качестве платежного документа, документа, подтверждающего привлечение денежных средств во вклады и на банковские счета, документа, подтверждающего долевое участие или долговое обязательство. Банки могут осуществлять профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг при наличии соответствующей лицензии.

Банки, выполняющие отдельные поручения органов исполнительной власти, осуществляющие операции со средствами бюджетов, обеспечивающие целевое использование бюджетных средств, выделяемых для осуществления целевых федеральных и региональных программ, получают статус уполномоченных банков.

Банковская деятельность подлежит *обязательному лицензированию*. В лицензии, которая выдается после государственной регистрации кредитной организации, указываются банковские операции, на осуществление которых данная кредитная организация имеет право, а также валюта, в которой эти банковские операции могут осуществляться.

Банки могут открывать филиалы и представительства.

Банки обязаны соблюдать обязательные нормативы, устанавливаемые центральным банком. Они производят отчисления в *фонд обязательных резервов*, создаваемый центральным банком. Этот фонд образуется путем депонирования в центральном банке части кредитных ресурсов, привлекаемых банком, в соответствии с установленным нормативом. Формирование обязательных резервов является важным инструментов реализации денежно-кредитной политики государства. Отчисления в фонд могут осуществляться либо по единым нормативам, либо по нормативам, дифференцированным в зависимости от сроков, объема и видов привлеченных денежных средств. Для хранения обязательных резервов банку открывается счет в центральном банке.

Для совершения расчетных операций, обслуживания клиентов, получения и предоставления кредита банки устанавливают друг с другом *корреспондентские отношения,* которые сопровождаются открытием корреспондентских счетов ЛОРО и НОСТРО. Банк-корреспондент открывает банку-респонденту корреспондентский счет ЛОРО, который является активным. Банк-респондент отражает все операции по своим счетам в банке-корреспонденте на счете НОСТРО. Такие отношения устанавливаются как с российскими, так и с иностранными банками. Через корреспондентские счета, открытые банками друг у друга, осуществляются любые денежные и кредитные операции, кроме уплаты обязательных платежей и сборов в бюджет и внебюджетные фонды. Такие платежи осуществляются только через корреспондентский счет, открытый в центральном банке.

Банки могут привлекать и размещать друг у друга средства в форме вкладов, кредитов, осуществлять расчеты через расчетно-клиринговые центры и совершать другие взаимные операции.

Взаимоотношения между центральным банком, кредитными организациями и их клиентами осуществляются на основе договоров либо в соответствии с федеральными законами. В договоре указываются процентные ставки по кредитам и вкладам, стоимость банковских услуг и сроки их выполнения, имущественная ответственность сторон за нарушения договора, порядок его расторжения и др.

Юридические и физические лица могут открывать любое количество расчетных, депозитных и других счетов в любой валюте в банках.

Кредиты, предоставляемые банком, могут обеспечиваться залогом недвижимого и движимого имущества, в том числе ценных бумаг, банковскими гарантиями и другими способами. При нарушении заемщиком обязательств по договору банк может досрочно взыскивать предоставленные кредиты и начисленные по ним проценты, если это предусмотрено договором, а также обращать взыскание на заложенное имущество. Для взыскания задолженности кредитная организация может обратиться в арбитражный суд с заявлением о возбуждении производства по делу о несостоятельности (банкротстве) в отношении должников, не исполняющих свои обязательства по погашению задолженности.

3.4. КРЕДИТНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ

Кредитные инструменты — это совокупность различных форм и видов кредита, форм и видов вклада и банковского счета, используемых кредитными организациями для проведения различных операций по привлечению и размещению временно свободных денеж-

ных средств, обслуживанию клиентов. Кредитные инструменты могут быть классифицированы в зависимости от характера банковской операции, а именно операции по привлечению временно свободных денежных средств (пассивные операции) и операции по размещению временно свободных денежных средств (активные операции).

К кредитным инструментам, используемым для проведения пассивных операций кредитных организаций, относятся различные виды вкладов и различные виды банковского счета, а для проведения активных операций — различные формы и виды кредита.

3.4.1. Кредитные инструменты, используемые в пассивных операциях

Пассивные операции — это операции, связанные с привлечением кредитных ресурсов с целью формирования базы для их последующего размещения на рынке, обеспечивающие платежеспособность банка. Источниками кредитных ресурсов являются:

- *собственный капитал* банков, образуемый за счет вкладов учредителей и участников — уставного капитала, резервного капитала, нераспределенной прибыли;
- *заемный капитал* банков, образуемый за счет кредитов, привлекаемых на рынке — межбанковский кредит, кредит центрального банка в рамках рефинансирования через механизм ломбардного кредитования, переучета и залога векселей, стабилизационных кредитов, овердрафта (дебетовое сальдо по корреспондентскому счету), операции РЕПО и др.;
- *привлеченный капитал* банков, образуемый за счет вкладов (депозитов) и остатков средств на банковских счетах клиентов.

Важнейшим инструментом проведения пассивных операций банков является привлечение денежных средств во вклады или депозиты. ***Вклад*** представляет собой денежные средства, размещаемые физическими лицами в целях хранения и получения дохода. Доход по вкладу выплачивается в денежной форме в виде процентов. Вклад возвращается вкладчику по его первому требованию. Банки обеспечивают сохранность вкладов и своевременность исполнения своих обязательств перед вкладчиками. Привлечение средств во вклады осуществляется на основании договора между банком и вкладчиком.

Вкладчики свободно распоряжаются вкладами, получают по вкладам доход, совершают безналичные расчеты. Для обеспечения гарантий возврата привлекаемых банками средств граждан и компенсации потери дохода по вложенным средствам может быть создан фонд обязательного страхования вкладов. Банки могут создавать фонды добровольного страхования вкладов для обеспечения

возврата вкладов и выплаты доходов по ним. По договору банковского вклада банк, принявший от вкладчика денежную сумму, обязуется возвратить сумму вклада и выплатить проценты на нее.

Право на привлечение денежных средств во вклады имеют банки, которым такое право предоставлено в соответствии с лицензией.

Вклады могут быть классифицированы следующим образом:

- *вклад до востребования* — его выдача предусматривается по первому требованию вкладчика;
- *срочный вклад* — его возврат производится по истечении определенного договором срока.

По договору банковского вклада любого вида банк обязан выдать сумму вклада или ее часть по первому требованию вкладчика. Исключение составляют вклады, внесенные юридическими лицами на других условиях возврата, предусмотренных договором.

Если срочный либо другой вклад, кроме вклада до востребования, возвращается вкладчику по его требованию до истечения срока либо до наступления конкретных обстоятельств, указанных в договоре, проценты по нему выплачиваются, как правило, в размере, соответствующем размеру процентов, выплачиваемых банком по вкладам до востребования. Когда вкладчик не требует возврата суммы срочного вклада по истечении срока либо суммы вклада, внесенного на других условиях возврата, по наступлению предусмотренных договором обстоятельств, договор продлевается либо на условиях вклада до востребования, либо на условиях, установленных договором.

Банк выплачивает вкладчику *проценты* на сумму вклада в размере, определяемом договором банковского вклада.

Заключение договора банковского вклада с гражданином и внесение денежных средств на его счет по вкладу удостоверяются *сберегательной книжкой*. Договором банковского вклада может быть предусмотрена выдача именной сберегательной книжки или сберегательной книжки на предъявителя (последняя является ценной бумагой).

В сберегательной книжке указываются наименование и место нахождения банка, номер счета по вкладу, а также все суммы денежных средств, зачисленных на счет, все суммы денежных средств, списанных со счета, и остаток денежных средств на счете на момент предъявления сберегательной книжки в банк. Данные о вкладе, указанные в сберегательной книжке, являются основанием для расчетов по вкладу между банком и вкладчиком. Выдача вклада, выплата процентов по нему и исполнение распоряжений вкладчика о перечислении денежных средств со счета по вкладу другим лицам осуществляются банком при предъявлении сберегательной книжки.

Сберегательный или депозитный сертификат является ценной бумагой, удостоверяющей сумму вклада, внесенного в банк, и права вкладчика — держателя сертификата на получение по истечении установленного срока суммы вклада и обусловленных в сертификате процентов в банке, выдавшем сертификат, или в любом филиале этого банка. Сертификат может быть предъявительским (или именным).

При досрочном предъявлении сберегательного или депозитного сертификата к оплате банком выплачиваются сумма вклада и проценты, выплачиваемые по вкладам до востребования.

Важным кредитным инструментом, используемым для привлечения временно свободных денежных средств, является ***банковский счет***. Его открытие и ведение кредитная организация осуществляет на основании договора, заключаемого с владельцем счета. Разновидностями банковского счета являются: расчетный счет, текущий счет, корреспондентский счет.

Банк принимает и зачисляет поступающие на счет, открытый клиенту — владельцу счета, денежные средства, выполняет распоряжения клиента о перечислении и выдаче соответствующих сумм со счета и проводит другие операции по счету. Банк может использовать имеющиеся на счете денежные средства, гарантируя право клиента беспрепятственно распоряжаться этими средствами. Однако он не определяет и не контролирует направления использования денежных средств клиента и не устанавливает другие не предусмотренные законом или договором банковского счета ограничения его права распоряжаться денежными средствами по своему усмотрению.

В соответствии с договором банковского счета банк может осуществлять платежи со счета клиента и при отсутствии денежных средств, т.е. осуществлять кредитование счета. Тогда банк предоставляет клиенту кредит на соответствующую сумму со дня осуществления такого платежа.

Клиент оплачивает услуги банка по совершению операций с денежными средствами, находящимися на счете. Плата может взиматься по истечении каждого квартала из денежных средств клиента, находящихся на счете.

За пользование денежными средствами, находящимися на счете клиента, банк уплачивает проценты, сумма которых зачисляется на счет по истечении каждого квартала либо в сроки, предусмотренные договором. Возможен зачет встречных обязательств между банком и клиентом.

Списание денежных средств со счета осуществляется банком на основании распоряжения клиента. Без распоряжения клиента оно допускается по решению суда, в случаях, установленных законом или предусмотренных договором между банком и клиентом.

Рассмотрим содержание *кредитного договора*. Кредитная организация — кредитор обязуется предоставить кредит заемщику в раз-

мере и на условиях, предусмотренных договором, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты на нее.

Кредитор и заемщик могут отказаться от предоставления и получения кредита. Кредитор — в случае наличия обстоятельств, при которых предоставленная заемщику ссуда не будет возвращена в срок. Заемщик должен уведомить кредитора об отказе от ссуды. При нецелевом использовании кредита заемщиком кредитор также вправе отказаться от дальнейшего кредитования по договору.

Взыскание на денежные средства и другие ценности физических и юридических лиц, находящиеся на счетах и во вкладах или на хранении в кредитной организации, может быть обращено только на основании исполнительных документов.

3.4.2. Кредитные инструменты, используемые в активных операциях

Формы кредита — это разновидности кредита, вытекающие из сущности кредитных отношений. *В соответствии с характером ссуженной стоимости* различают товарную и денежную формы кредита.

Товарная форма выражается в том, что товары передаются взаймы исходя из принципов кредита. При этом товары, являющиеся объектом кредита, обеспечивают его возврат. Между кредитором и заемщиком заключается кредитный договор, устанавливающий срок кредита, плату за кредит, порядок погашения кредита, права и обязанности сторон, ответственность заемщика перед кредитором. Товары используются в экономическом обороте, а погашается кредит чаще всего деньгами. Товары переходят в собственность заемщика лишь после погашения кредита и уплаты процентов.

Продажа товаров в рассрочку имеет место как в торговле, когда заемщиком выступает физическое лицо, так и в экономической деятельности, когда заемщиком выступает юридическое лицо. В последнем случае кредитору могут понадобиться деньги, так как у него возникает дебиторская задолженность. Тогда он сам прибегает к кредиту, но уже, как правило, в денежной форме.

Товарную форму кредита широко использует государство, осуществляя закупки для государственных нужд товаров, работ и услуг. При поставке товаров для государственных нужд предприятия-производители получают в оплату средства из государственного бюджета. Однако может быть предусмотрена рассрочка в оплате за поставленные товары, связанная, к примеру, с сезонностью кредитуемых работ.

Товарная форма кредита предполагает уплату процентов, которые могут отличаться от процентов, сложившихся на кредитном рынке. Они, как правило, ниже рыночных процентных ставок и носят льготный характер.

Товарная форма кредита имеет место и при лизинге, т.е. финансовой аренде. В этом случае продажа товаров отсутствует, но имеет место их передача арендатору во временное пользование за плату на определенный срок. Погашение кредита происходит через арендную плату, включающую сумму кредита за весь срок аренды.

Денежная форма является классической и означает, что взаймы предоставляются временно свободные денежные средства, при этом возникает необходимость в обеспечении кредита товарами, активами, служащими гарантией возврата кредита. Данная форма проявляет свои специфические черты на кредитном рынке. Спрос и предложение кредита зависят от общей ситуации в экономике, уровня инфляции, безработицы. Проценты за кредит могут увеличивать спрос на кредит, но могут и ограничивать его, выполняя роль регулятора экономической активности. Денежная форма кредита имеет много разновидностей, вытекающих из объекта и субъекта, цели и условий кредита.

В настоящее время товарная форма кредита в чистом виде встречается крайне редко. Обычно она превращается в денежную форму, если кредит погашается деньгами. Возможно также выделение кредита в денежной форме, а погашение в товарной форме. Это присуще в большей мере экономикам государств, проводимых ограничительную денежно-кредитную политику, когда воздействие на инфляцию осуществляется через сжатие спроса на кредит. Недостаток денег в обращении приводит к распространению неденежных форм расчетов, а вместе с ними и товарной формы кредита.

В соответствии со статусом кредитора и заемщика различают следующие формы кредита: банковский; коммерческий; государственный; межгосударственный; личный.

Банковский кредит — это кредит, предоставляемый или привлекаемый соответственно кредитором или заемщиком банком. Участие банка в кредитной сделке означает наиболее развитую денежную форму кредита. Банк — это специализированная кредитная организация, основным видом деятельности которой является кредитная деятельность. Именно поэтому банк максимально ориентирован на создание наиболее благоприятных условий для кредиторов и заемщиков. Развитая банковская инфраструктура необходима для того, чтобы эффективно функционировал банковский кредит и кредитный рынок. Чем выше уровень технической оснащенности банков, тем развитее платежная система государства, что в значительной мере способствует расширению кредитных отношений.

Банк как кредитор нуждается в ресурсах для кредитования, привлекаемых на определенных условиях. Через банк собственные и привлеченные денежные ресурсы перераспределяются и размещаются на счетах клиентов в соответствии с условиями договора банковского кредита. При этом привлеченными ресурсами могут быть кредиты, и тогда банк выступает в роли заемщика, а также депозиты и средства на счетах клиентов, и тогда банк выступает в роли хранителя денег и гаранта их возврата.

Для банка плата за кредит, взимаемая с заемщика, является источником формирования прибыли, поэтому банк стремится к максимизации процентных ставок, ограничителем которых служат средние рыночные процентные ставки за кредит.

Коммерческий кредит означает, что кредитором является некредитная организация, а кредит предоставляется в ходе торговой сделки. Коммерческий кредит предоставляет контрагенту любой экономический субъект, в распоряжении которого есть временно свободные денежные средства. Он имеет место в том случае, когда поставщик отгружает товар покупателю, предоставляя ему рассрочку в оплате стоимости покупки. Такая рассрочка предусматривается договором между поставщиком и покупателем, а также вытекать из формы расчетов между ними. Этот кредит является краткосрочным.

Коммерческий кредит может иметь форму *вексельного кредита*, когда поставщик выписывает переводный вексель, являющийся безусловным требованием векселедержателя к плательщику об уплате указанной в векселе суммы в определенный срок третьему лицу. Он бывает как в товарной, так и в денежной форме. Это зависит от характера взаимоотношений между кредитором и заемщиком и объекта кредита.

Государственный кредит означает, что кредитором является государство, предоставляется он за счет бюджетных средств. Ограниченность доходов бюджета не позволяет широко осуществлять государственное кредитование. По сути, предоставление бюджетных средств в кредит не свойственно природе бюджета. Однако временно свободные денежные средства государства могут быть размещены на кредитной основе. На это помимо экономической целесообразности влияют и политические факторы. Широко распространен государственный кредит в международных финансово-кредитных отношениях.

Международный кредит может предоставляться государством-кредитором коммерческим организациям либо другим государствам. Кредитные отношения между государствами относятся к *межгосударственному кредиту*. В мире существуют государства нетто-кредиторы и нетто-заемщики. Как правило, государство — это на-

дежный заемщик. Но в международных кредитных отношениях велика роль политического фактора. При нестабильной политической и экономической ситуации в стране возрастает вероятность возникновения просроченной задолженности. При смене режимов новые власти могут не признать обязательств своих предшественников. Для содействия государствам и коммерческим кредиторам в решении проблемы своевременного возврата ссуд и уплаты процентов созданы клубы международных кредиторов. *Парижский клуб* объ-единяет государства-кредиторы, а также иных кредиторов, которые предоставляли кредиты нерезидентам под гарантии правительств и государственных страховых компаний. В *Лондонский клуб* входят международные коммерческие кредиторы.

Личный кредит — это кредит, предоставляемый или привлекаемый соответственно кредитором или заемщиком — физическим лицом. Он был первым в истории зарождения кредита и существовал в товарной форме. Позднее получила развитие денежная форма личного кредита. Личный кредит существует, минуя кредитные институты, носит ростовщический характер и связан исключительно с использованием временно свободных денежных средств одних граждан для удовлетворения временной потребности в деньгах других граждан. Он основан на взаимном доверии и не сопровождается заключением договора. Используются долговые расписки, имеющие нотариальное удостоверение.

В соответствии с целевым назначением выделяются следующие формы кредита: производственный, финансовый и потребительский.

Производственный кредит предоставляется на предпринимательские цели: расширение объемов производства и реализации товаров, работ, услуг, активов. Он используется на текущие производственные нужды — увеличение оборотных средств, а также на инвестиционные цели. Производственный кредит напрямую воздействует на увеличение предложения товаров, работ, услуг, активов, факторов производства, повышение уровня жизни населения.

Финансовый кредит используется для проведения операций с финансовыми активами: ценными бумагами, валютой, различными инструментами рынка капиталов. Он способствует удовлетворению спроса на спекулятивный капитал, а также рекапитализации финансового рынка. Финансовый кредит оказывает существенное воздействие на формирование рыночных процентных ставок.

Потребительский кредит направляется на цели удовлетворения спроса населения на товары, работы, услуги. При этом новая стоимость не создается, но расширяется совокупный спрос, что стимулирует развитие производства и способствует экономическому росту. Таким образом, косвенно потребительский кредит направлен на

повышение активности субъектов экономической деятельности.

Классификация кредита по видам, позволяющая детально анализировать состояние кредитного рынка, оценивать воздействие различных факторов на развитие кредитных отношений, осуществляется в соответствии с определенными признаками:

- целями кредита;
- объектами кредита;
- субъектами кредита;
- способами обеспечения кредита;
- сроками кредита;
- платностью кредита.

В соответствии с целями кредита различают два его вида: ***кредиты без указания целевого назначения*** — могут использоваться на любые цели, обеспечивающие выполнение условий кредитного договора, в том числе порядок погашения в определенный срок, уплату процентов и др.; ***целевые кредиты*** — выдаются в соответствии с целями, установленными кредитным договором (кредитор вправе контролировать целевой характер использования кредита и применять меры ответственности, предусмотренные кредитным договором).

В соответствии с объектами кредита различают следующие его виды: ***кредит под товарно-материальные ценности*** (наиболее распространенный) — обеспечивает экономию собственных средств и позволяет развивать производство и расширять объем реализации товаров, работ, услуг; ***кредит под производственные затраты*** — обусловлен необходимостью обеспечения своевременных платежей и расчетов, связанных с подготовкой, освоением и организацией производства товаров, работ, услуг, с использованием природного сырья, на обслуживание производственного процесса и др.; ***кредит под сезонные затраты*** — применяется в сезонных отраслях производства, например, лесозаготовка, путина, речные перевозки, северный завоз, в сельском хозяйстве для проведения посевных и уборочных работ; ***кредит под кассовый разрыв*** — используется в том случае, если поступление средств и оплата за товары, работы, услуги не совпадают во времени, что обусловлено особенностями платежной системы и сроком платежа.

В зависимости от субъекта кредита выделяют: ***промышленные кредиты*** — предоставляются промышленным предприятиям различных форм собственности для расширения производственной деятельности, совершенствования технологий, организации производства, внедрения новой техники и др.; ***сельскохозяйственные кредиты*** — предоставляются предприятиям агропромышленного комплекса, фермерам, обеспечивающим сельскохозяйственные работы, заготовку, переработку и хранение сельскохозяйственной продук-

ции, откорм скота и др.; ***торговые кредиты*** — используются предприятиями торговли, общественного питания, потребительской кооперации для закупки, хранения, переработки и реализации продукции, товаров, услуг; ***межбанковские кредиты*** — предоставляются кредитными организациями друг другу для расширения операций на денежном, кредитном и финансовом рынках; ***межгосударственные кредиты*** — предоставляются различными государствами друг другу для развития и расширения торгово-экономических связей и взаимной интеграции экономик.

В соответствии со способами обеспечения кредита различают следующие его виды. ***Обеспеченные кредиты*** — предоставляются под залог имущества, ипотеку и сопровождаются оформлением помимо кредитного также договора залога или ипотеки. Условия обеспечения могут быть зафиксированы и в кредитном договоре. Залог требует проведения оценки имущества, принятого в обеспечение, стоимость которого может соответствовать сумме кредита, превышать ее или быть меньше, и в зависимости от этого различают кредит с полным и частичным обеспечением. ***Необеспеченные кредиты*** — предоставляются без какого-либо дополнительного условия или обязательства по его возврату со стороны заемщика (их называют *бланковыми*). Они предоставляются на доверительной основе только надежным заемщикам. Кредиты могут быть объектом страхования, что создает предпосылки для выполнения обязательств со стороны заемщика. ***Кредиты под гарантии и поручительства*** третьих лиц означают, что обязательства по возврату кредита принимают на себя помимо заемщика гарант или поручитель. Гарант — кредитная или страховая организация по просьбе заемщика дает письменное обязательство уплатить кредитору денежную сумму по представлению им письменного требования о погашении кредита. Поручитель берет на себя обязательство перед кредитором отвечать за погашение кредита заемщиком в полной сумме или частично.

В соответствии со сроками кредита различают: ***краткосрочные кредиты*** (срок до года) — предоставляются для покрытия текущих потребностей заемщика; этот кредит участвует, как правило, в одном кругообороте оборотных средств; ***среднесрочные кредиты*** (срок от трех до пяти лет) — используются, как правило, в отраслях с относительно более длительным производственным циклом, либо обслуживают единую технологическую цепочку, либо участвуют в нескольких кругооборотах оборотных средств (среднесрочные кредиты применяются и для приобретения оборудования с небольшим сроком окупаемости); ***долгосрочные кредиты*** (более трех — пяти лет) — направляются на капитальные вложения, проведение коренной реконструкции, конверсии производства, осуществление структурных преобразований, приобретение основных фондов с длительными

сроками окупаемости; ***кредиты с фиксированным сроком погашения*** — предоставляются на условиях их возврата по первому требованию кредитора, по истечении фиксированного срока с момента получения заемщиком письменного уведомления от кредитора.

В зависимости от платности кредита выделяют: ***процентный кредит*** (может быть льготным) — предоставляется на платной основе исходя из того, что он используется как капитал (размер процента колеблется в зависимости от состояния денежного, кредитного и финансового рынков, цели кредита, наличия разнообразных рисков и др.); ***беспроцентный кредит*** — предоставляется на бесплатной основе в целях стимулирования экономической деятельности (не типичен для кредитных организаций; чаще всего это личный кредит).

3.5. КРЕДИТНЫЙ РЫНОК

Кредитный рынок — это механизм взаимодействия между субъектами и объектами кредита, осуществляемого через кредитные организации на основе формирования спроса и предложения кредита, а также процентных ставок за кредит. Он состоит из отдельных сегментов, соответствующих различным формам и видам кредита.

Взаимоотношения между кредиторами и заемщиками на данном рынке складываются под воздействием совокупности факторов, характеризующих условия кредита. Спрос и предложение формирует прежде всего корпоративный сектор, в котором образуется вновь созданная стоимость. При расширении участия государства (как наиболее платежеспособного и надежного заемщика) происходит сокращение кредита в реальный сектор экономики и домашние хозяйства. Поэтому государство должно ограничивать спрос на кредит.

Кредитный рынок характеризуется определенными количественными и качественными параметрами. Количественные параметры — это установление объема кредита, предоставляемого всем субъектам экономических отношений, и определение фактической потребности в нем в зависимости от экономической ситуации.

Спрос и предложение на кредитном рынке отражает состояние макро- и микроэкономики. Кредит обслуживает процесс воспроизводства и оказывает непосредственное воздействие на все сферы экономической деятельности. Отсутствие спроса на кредит, серьезные риски кредитования, высокие процентные ставки свидетельствуют о наличии финансового кризиса в экономике.

Спрос на кредит — это потребность в кредите, основанная на желании и возможности его получения и использования. Он включает: *текущий спрос*, вытекающий из необходимости покрытия текущих расходов, необходимых для воспроизводства материальных благ и услуг; *инвестиционный спрос*, обусловленный потребностями в расширении производства, развитии технологического прогресса;

спекулятивный спрос, вызванный возможностью его получения и размещения по ставкам, обеспечивающим высокую маржу (характерен для краткосрочного кредита).

Предложение кредита — это суммарный объем кредита, предоставленный всем субъектам экономической деятельности на определенный момент времени. При установлении количественных и качественных параметров предложения кредита имеет значение как общий объем кредита, так и его формы и виды, которые отражают платежеспособность кредиторов и заемщиков.

Изменение спроса на кредит обусловлено прежде всего ростом ВВП, эффективностью реального сектора экономики, уровнем безработицы, инфляцией, состоянием рынка ценных бумаг и др.

Предложение кредита регулирует центральный банк путем проведения соответствующей денежно-кредитной политики. Центральный банк осуществляет кредитование (*рефинансирование*) коммерческих банков, контролируя объем кредитных ресурсов и процентные ставки.

Равновесие на кредитном рынке предполагает, что спрос на кредит со стороны хозяйствующих субъектов и домашних хозяйств равен предложению кредита со стороны центрального банка и коммерческих банков.

Сокращение рефинансирования коммерческих банков приводит к тому, что одновременно происходит рост процентных ставок по ссудам, что приводит к снижению спроса на кредит в реальном секторе экономики. При этом банки начинают активно осуществлять спекулятивные операции, позволяющие получать более высокий процент на вложенный капитал, чем ставка рефинансирования.

Центральный банк может увеличить предложение кредита через предоставление ссуд правительству путем кредитования бюджета. Привлечение кредита центральным банком возможно через проведение депозитных операций, что приводит к сокращению предложения кредита.

Кредитный рынок самым тесным образом связан с денежным рынком и рынком ценных бумаг. При росте процентных ставок по ссудам происходит снижение спроса на кредит. Одновременно растет спрос на деньги и снижается доходность ценных бумаг. Снижение процентных ставок по ссудам приводит к росту спроса на кредит. При этом спрос на деньги сокращается, а доходность ценных бумаг увеличивается.

3.6. ЦЕННЫЕ БУМАГИ КАК ФИНАНСОВЫЙ ИНСТРУМЕНТ

Ценная бумага — это экономическая категория, выражающая денежные отношения по поводу присвоения части стоимости, соответствующей имущественным правам ее владельца, финансовый

инструмент, выпуск которого производится с целью привлечения эмитентом дополнительного капитала (производный финансовый инструмент, основу которого составляют деньги).

Ценные бумаги являются частью денежной массы, состоящей из совокупности денежных активов. Ценные бумаги входят в денежный агрегат М4 как наименее ликвидные по сравнению с другими денежными активами.

Эмиссия ценных бумаг — это процесс выпуска ценных бумаг, организации обращения и изъятия из обращения ценных бумаг. *Эмитент* — это лицо, выпускающее и изымающее ценные бумаги из обращения и несущее от своего имени обязательства по ним перед их владельцами. В зависимости от эмитента различают *государственные* и *корпоративные* ценные бумаги. Эмитентом первых является государство в лице правительства, вторых — юридическое лицо, т.е. организация. Физическое лицо может быть эмитентом ордерной ценной бумаги — векселя.

Эмиссионный процесс включает в себя несколько блоков: первичная эмиссия ценных бумаг эмитентом, организация обращения ценных бумаг и выплата по ним доходов, изъятие ценных бумаг из обращения.

Первичная эмиссия ценных бумаг имеет место при принятии решения эмитентом о выпуске ценных бумаг и их размещении среди первичных держателей. Все выпуски ценных бумаг подлежат обязательной государственной регистрации.

Размещение ценных бумаг может осуществляться в форме открытого размещения, когда не ограничивается круг лиц, которым предоставляется возможность их приобретения, и закрытого размещения, означающего, что эмитент ограничивает круг лиц, которым такая возможность предоставляется. Размещение ценных бумаг может осуществляться посредниками — андеррайтерами.

Обращение ценных бумаг означает переход прав собственности от одного владельца ценной бумаги к другому в процессе заключения гражданско-правовых сделок. Его обеспечивают профессиональные участники рынка ценных бумаг.

Ценные бумаги имеют номинальную и рыночную стоимость: первая устанавливается эмитентом, а вторая определяется рынком под воздействием спроса и предложения.

Ценные бумаги бывают процентные, выпуск которых производится с фиксированной либо плавающей процентной ставкой (процентная ставка может быть привязана к доходности другого финансового инструмента) и дисконтные, выпускаемые со скидкой от номинальной стоимости. Дисконт — это разница между ценой продажи и номинальной стоимостью ценной бумаги, являющаяся процентом по займу. Он зависит от времени, в течение которого ценная бумага находится в обращении.

Ценные бумаги подразделяются на эмиссионные и неэмиссионные. Эмиссионная ценная бумага отвечает одновременно следующим требованиям: закрепляет права владельцев, подлежащие удостоверению, уступке и реализации; размещается выпусками; предоставляет равные права владельцам по объему и срокам их осуществления внутри одного выпуска независимо от времени ее приобретения. Ценные бумаги, не отвечающие хотя бы одному из вышеперечисленных требований, относятся *к неэмиссионным*.

Эмиссионными ценными бумагами являются акции и облигации.

Акция — эмиссионная ценная бумага, закрепляющая права ее владельца на получение части прибыли организации — эмитента в виде дивидендов, на участие в управлении организацией и на часть имущества, остающегося после ее ликвидации. Эмитентом акций являются только акционерные общества. Акции могут быть именные и предъявительские. Выпуск последних разрешен в определенном отношении к величине оплаченного уставного капитала эмитента.

Облигация — эмиссионная ценная бумага, закрепляющая право ее держателя на получение от эмитента в установленный срок ее номинальной стоимости и зафиксированного в ней процента от этой стоимости или другого имущественного эквивалента.

К неэмиссионным ценным бумагам относятся *чек, депозитный* и *сберегательный сертификат*, а также ордерные ценные бумаги, включая *вексель, варрант, коносамент* и др.

Ценные бумаги могут быть классифицированы также на долговые; долевые; гибриды; производные.

К долговым ценным бумагам относятся облигации. Примером долевых ценных бумаг служат акции. Гибридные ценные бумаги — это, к примеру, конвертируемые облигации (облигации, подлежащие обмену на акции). Производные ценные бумаги включают варранты, фьючерсы и опционы.

Варрант — это производная ценная бумага, предоставляющая право владельцу определенной ценной бумаги на приобретение ценных бумаг по установленной заранее цене, в определенном количестве и в определенный момент или в течение определенного времени. Чаще всего варранты дают право на приобретение акций при их первичной эмиссии.

Фьючерс — это стандартизированный контракт, обязывающий его стороны получить или поставить определенное количество ценных бумаг конкретного качества по установленной цене в определенный момент или в течение определенного времени. Аналогичные нестандартизированные контракты называются форвардными. Фьючерсы позволяют осуществлять хеджирование (страхование) риска неблагоприятного изменения цен на рынке ценных бумаг.

Опцион — это право на покупку или продажу конкретного финансового инструмента (базисного актива) по заранее установлен-

ной цене в течение определенного периода времени. Владелец опциона имеет возможность приобрести ценные бумаги в наиболее благоприятный момент времени, который он выберет исходя из общих временны́х границ действия опциона. Стоимость опциона — это премия, которую платит его приобретатель за возможность приобрести ценные бумаги на наиболее выгодных условиях.

Именные ценные бумаги позволяют эмитенту иметь информацию об их владельцах, которая отражается в реестрах владельцев ценных бумаг. Переход и осуществление закрепленных именными ценными бумагами прав требует обязательной идентификации владельца.

Эмиссионные ценные бумаги имеют документарную и бездокументарную форму выпуска. При этом один выпуск обеспечивает одинаковый объем прав владельцам, одинаковые условия эмиссии и один государственный регистрационный номер. При документарной форме владелец устанавливается на основании предъявления сертификата ценной бумаги, а если он сдан на хранение в специализированную организацию (депозитарий) — на основании записи по счету депо.

Сертификат — это документ, выпускаемый эмитентом и удостоверяющий совокупность прав на определенное количество ценных бумаг.

Эмиссионные ценные бумаги на предъявителя выпускаются только в документарной форме. Форма именных эмиссионных ценных бумаг устанавливается эмитентом и может быть документарной и бездокументарной.

В отношении ценных бумаг различают владельцев и номинальных держателей. Владелец — это лицо, которому она принадлежит на праве собственности или другом вещном праве. Номинальный держатель — это лицо, зарегистрированное в реестре владельцев именных ценных бумаг, не являющееся их владельцем. Он может осуществлять права, закрепленные ценной бумагой, только в объеме и на основании полученных от их владельца полномочий.

При передаче прав по предъявительской ценной бумаге достаточно ее физической передачи другому лицу. Права на именную ценную бумагу передаются в порядке уступки требований, т.е. *цессии*. Права по ордерной ценной бумаге передаются путем *индоссамента* — передаточной надписи.

3.7. РЫНОК ЦЕННЫХ БУМАГ

Рынок ценных бумаг (РЦБ) — это система взаимодействия спроса и предложения ценных бумаг через взаимоотношения между субъектами рынка: эмитентом, инвестором и профессиональным участником рынка ценных бумаг (брокером, дилером и др.). На

рынке формируется *рыночная стоимость* ценных бумаг, которая отлична от номинальной стоимости, устанавливаемой эмитентом ценных бумаг. Разница между номинальной и рыночной стоимостью определяет доходность ценных бумаг, ее спекулятивный потенциал.

Различают *первичный рынок ценных бумаг,* формируемый при первичном размещении ценных бумаг эмитентом или андеррайтером, и *вторичный рынок ценных бумаг,* представляющий собой биржевой и внебиржевой рынки ценных бумаг, находящихся в обращении.

РЦБ состоит из нескольких относительно самостоятельных сегментов: рынок государственных ценных бумаг; рынок корпоративных ценных бумаг; рынок производных финансовых инструментов.

В настоящее время РЦБ в России представлен в основном государственными ценными бумагами, акциями и облигациями крупных предприятий ведущих отраслей промышленности («голубых фишек»). На внешнем рынке государство размещает валютные облигации, номинированные в долларах США, евро и других валютах. Размещение акций и облигаций российских корпоративных эмитентов осуществляется через инструмент американских и глобальных депозитарных расписок (АДР и ГДР), когда номинальным держателем акций выступает иностранный депозитарий, например Bank of New York.

Отсутствие развитого корпоративного сегмента РЦБ отражает низкий уровень капитализации реального и финансово-кредитного секторов экономики, а также обусловлено нежеланием акционеров терять контроль над предприятиями.

Международный РЦБ является неотъемлемой составной частью мировой финансово-кредитной системы. Он способствует перемещению капитала в различные регионы мира, а также выступает инструментом проведения инвестиционной политики транснациональными корпорациями. Под воздействием международного РЦБ складывается определенная структура экономик развивающихся стран, их специализация в мировой системе разделения труда. Международный РЦБ опирается на либеральное финансово-кредитное законодательство стран, включенных в мировые процессы интеграции.

В настоящее время на первое место в структуре ценных бумаг международного РЦБ вышли ценные бумаги высоко технологичных компаний. Рыночная капитализация акций этих компаний в несколько раз превышает размер их прибылей, что свидетельствует о спекулятивной природе рыночного курса акций, по которым нельзя рассчитывать на приемлемый уровень дивидендов.

Международный РЦБ способен оказать серьезное как позитивное, так и негативное воздействие на развитие национальных эко-

номик. В условиях дефицита ликвидных средств, а также под воздействием структурных, ценовых и иных факторов, возникают региональные финансовые кризисы, приводящие к резкому сокращению иностранного сектора экономики и, как следствие, к девальвации (обесценению) национальных валют, ценовым диспропорциям, падению жизненного уровня населения, сужению инвестиционного и налогового потенциала национальной экономики.

РЦБ высокоразвитых стран мира жестко регулируются со стороны государства, ограничивается доступ на них иностранных ценных бумаг.

Регулирование российского рынка ценных бумаг осуществляет Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг Российской Федерации (ФКЦБ), которая является федеральным органом исполнительной власти по проведению государственной политики на рынке ценных бумаг, контролю за деятельностью профессиональных участников рынка ценных бумаг, обеспечению прав инвесторов, акционеров и вкладчиков (имеет региональные отделения).

Основными задачами ФКЦБ являются:

- утверждение стандартов и порядка регистрации эмиссии и проспектов эмиссии ценных бумаг эмитентов; разработка и утверждение единых требований к правилам осуществления профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг;
- установление порядка и осуществление лицензирования различных видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг;
- контроль за соблюдением эмитентами, профессиональными участниками и их саморегулируемыми организациями требований законодательных и нормативных актов;
- создание системы раскрытия информации на рынке ценных бумаг;
- руководство региональными отделениями ФКЦБ.

Использование государством финансовых инструментов РЦБ осуществляется путем выпуска государственных ценных бумаг в целях финансирования дефицита государственного бюджета; реструктуризации внутреннего валютного долга — выпуск облигаций внутреннего валютного займа; связывания части свободных денежных средств на основе денежной приватизации.

В условиях высокого бюджетного дефицита и отсутствия административных методов регулирования процентных ставок острейшей проблемой в конце 90-х гг. было снижение доходности по государственным долговым инструментам.

В период становления РЦБ большое значение имеет создание соответствующей инфраструктуры в форме финансовых посредников — профессиональных участников рынка ценных бумаг, в том

числе брокерских и дилерских фирм, регистраторов и трансферт-агентов, депозитариев, расчетно-клиринговых организаций, фондовых бирж, организаторов внебиржевой торговли и др.

Регулирование РЦБ нацелено на повышение уровня капитализации всех структур фондового рынка, совершенствование стандартов профессиональной деятельности и повышение прозрачности (транспарентности) рынка.

Государство создает систему регулирования рынка и обеспечивает ее функционирование. В то же время, выступая крупнейшим заемщиком, оно оказывает прямое давление на количественные и качественные параметры РЦБ. Государство является также крупнейшим держателем ценных бумаг российских предприятий и выступает продавцом на рынке корпоративных ценных бумаг.

На этапе формирования инфраструктуры рынка ценных бумаг государство участвует в ее финансировании как непосредственно, так и путем привлечения инвестиций международных финансово-кредитных организаций под гарантии федерального бюджета.

Российская Федерация в лице Министерства финансов РФ является крупнейшим заемщиком на РЦБ. Важнейшей обязанностью государства как эмитента и заемщика является поддержание надежности и доступности государственных ценных бумаг для инвесторов.

Одной из задач государства в сфере развития РЦБ является повышение уровня его информационной прозрачности.

При формировании модели рынка ценных бумаг принципиальное значение имеют:

- участие банковской системы в функционировании рынка ценных бумаг;
- определение оптимального соотношения между государственным регулированием и саморегулированием;
- формы и методы укрупнения и рекапитализации институтов РЦБ.

Важная роль в системе регулирования рынка ценных бумаг и контроля деятельности профессиональных участников отводится *саморегулируемым организациям*. Членство в них до недавнего времени являлось необходимым условием для всех профессиональных участников рынка, осуществляющих виды деятельности, регулирование которых входило в компетенцию соответствующей саморегулируемой организации. В последнее время роль саморегулируемых организаций значительно ослабла, а часть их функций по регулированию РЦБ перешла к ФКЦБ.

3.8. ИНСТИТУТЫ РЫНКА ЦЕННЫХ БУМАГ

Институты рынка ценных бумаг — это субъекты профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг. К профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг относятся:

- брокерская деятельность;
- дилерская деятельность;
- деятельность по доверительному управлению ценными бумагами;
- депозитарная деятельность;
- деятельность по определению взаимных обязательств — клиринговая;
- деятельность по организации торговли на рынке ценных бумаг.

Все финансовые институты, занимающиеся перечисленными видами деятельности, подлежат *обязательному лицензированию*. Лицензирующим органом наряду с ФКЦБ является орган, уполномоченный ФКЦБ путем выдачи ему генеральной лицензии на осуществление деятельности по лицензированию. К примеру, Центральный банк РФ.

Органы, осуществившие лицензирование профессиональной деятельности, одновременно являются контролирующими и принимают решение об отзыве лицензии, ее переоформлении, приостановлении, выдаче дубликата.

3.8.1. Брокерские и дилерские организации

Брокерская деятельность связана с совершением сделок с ценными бумагами поверенным или комиссионером (*брокером*) на основании договора поручения или комиссии, а также доверенным лицом владельца ценных бумаг.

Дилерская деятельность направлена на совершение сделок купли-продажи ценных бумаг дилером от своего имени и за свой счет путем публичного объявления цен покупки или продажи определенных ценных бумаг с обязательством покупки или продажи этих бумаг по объявленным дилером ценам. *Дилер* — это юридическое лицо и коммерческая организация. Дилер может объявлять и другие существенные условия договора купли-продажи ценных бумаг, в том числе: минимальное и максимальное количество покупаемых или продаваемых ценных бумаг, срок действия объявленных цен.

В обязанности брокера и дилера входят:

- исполнение поручений клиентов и обязательств по договору купли-продажи ценных бумаг, действие исключительно в интересах клиентов;
- исполнение поручений клиентов в соответствии с полученными от них указаниями и на наилучших для них условиях;
- доведение до сведения клиентов всей необходимой информации;
- недопущение манипулирования ценами на рынке ценных бумаг и др.

Брокер осуществляет также следующие действия: куплю-продажу ценных бумаг по поручению клиентов; хранение, учет и использование денежных средств клиентов, предназначенных для инвестирования в ценные бумаги или полученных от продажи ценных бумаг; принятие на себя поручительства за исполнение сделки купли-продажи ценных бумаг третьим лицом и др.

Все финансовые риски, связанные с осуществлением операций по использованию денежных средств и ценных бумаг, принадлежащих клиенту, брокер несет за счет собственных средств. Предпринимательские риски, связанные с деятельностью брокера, в части, предусмотренной договором, разделяет клиент.

В дополнительные обязанности дилера входит: заключение договоров купли-продажи ценных бумаг на публично объявленных им условиях; заключение договора купли-продажи ценных бумаг на существенных условиях, предложенных клиентом при отсутствии в объявлении дилера указаний на другие существенные условия договора купли-продажи определенных ценных бумаг; раскрытие имеющейся информации, полученной от эмитента.

Дилер дополнительно к правам брокера имеет право: заключать договоры купли-продажи ценных бумаг, выступать андеррайтером при первичном размещении эмиссионных ценных бумаг, консультировать по вопросам приобретения ценных бумаг, совершать другие финансовые операции, относящиеся к дилерской деятельности.

Брокеры и дилеры могут создавать саморегулируемую организацию, которая утверждает правила и стандарты брокерской и дилерской деятельности на РЦБ, являющиеся обязательными для соблюдения всеми ее членами при условии их соответствия требованиям законодательных и нормативных актов и согласования с ФКЦБ.

3.8.2. Доверительные управляющие

Доверительное управление ценными бумагами — это деятельность, осуществляемая юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем от своего имени за вознаграждение в течение установленного договором срока доверительного управления переданными ему во владение и принадлежащими другому лицу ценными бумагами, денежными средствами, предназначенными для инвестирования в ценные бумаги, денежными средствами и ценными бумагами, получаемыми в процессе управления ценными бумагами в интересах этого лица или указанных им третьих лиц.

По договору доверительного управления имуществом одна сторона, являющаяся учредителем управления, передает другой стороне — ***доверительному управляющему***, на определенный срок ценные

бумаги или денежные средства в доверительное управление, а другая сторона обязуется осуществлять управление ими в интересах учредителя управления или указанного им лица — выгодоприобретателя.

Передача ценных бумаг и денежных средств в доверительное управление не означает перехода права собственности на них к доверительному управляющему. Однако доверительный управляющий может быть зарегистрирован в реестре владельцев именных ценных бумаг в качестве номинального держателя. Дилер является управляющим клиента.

Различают операции доверительного управления, осуществляемого доверительным управляющим — кредитной организацией, самим эмитентом ценных бумаг, коммерческой организацией, не являющейся кредитной организацией, физическим лицом — индивидуальным предпринимателем.

Объектами доверительного управления являются:

- ценные бумаги;
- средства инвестирования в ценные бумаги;
- ценные бумаги и средства инвестирования, приобретенные доверительным управляющим в течение срока действия договора доверительного управления и в связи с его исполнением.

Любая из перечисленных ценных бумаг считается переданной в доверительное управление со всей совокупностью удостоверенных ею прав, которая является единым и неделимым объектом доверительного управления.

Объектами доверительного управления могут служить ценные бумаги иностранных эмитентов, ввезенные в РФ в целях предложения их на внутреннем российском рынке.

К *средствам инвестирования* в ценные бумаги относятся денежные средства, находящиеся в собственности учредителя управления и передаваемые им доверительному управляющему, а также принадлежащие учредителю управления и получаемые в результате исполнения доверительным управляющим обязанностей по договору. Сделки с переданными в доверительное управление ценными бумагами и денежными средствами доверительный управляющий совершает от своего имени, указывая при этом, что он действует в качестве такого управляющего.

Учредителем доверительного управления является собственник — владелец ценных бумаг. Исключение составляют случаи, связанные с необходимостью постоянного управления имуществом подопечного, с исполнением завещания и др.

Доверительный управляющий, принявший в управление ценные бумаги, осуществляет в отношении них все правомочия собствен-

ника. Расходование денежных средств, переданных в доверительное управление носит исключительно целевой характер. Они могут быть использованы доверительным управляющим только на приобретение в собственность учредителя управления ценных бумаг или направлены в качестве имущественной выгоды бенефициару.

Учредителями доверительного управления могут выступать российские и иностранные физические и юридические лица, а также Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования в лице соответствующих органов государственного управления или местного самоуправления.

Особое значение имеет возможность для любой коммерческой организации принимать в доверительное управление ценные бумаги, эмитентом которых она является, на основании лицензии профессионального участника РЦБ на право осуществления деятельности по доверительному управлению ценными бумагами, кроме случаев, прямо запрещенных нормативными актами.

Договор доверительного управления содержит *инвестиционную декларацию* управляющего, устанавливающую направления и способы инвестирования денежных средств учредителя управления.

Особо следует выделить *доверительное управление ценными бумагами, закрепленными в государственной собственности.*

Передача в доверительное управление закрепленных в федеральной собственности акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, осуществляется по итогам конкурса на право заключения договора доверительного управления акциями, проводимого по решению Правительства РФ. В договоре доверительного управления закрепленными в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ (ОАО), созданных в процессе приватизации, предусматриваются следующие условия:

- доверительный управляющий не имеет права распоряжения переданными ему акциями;
- голосование доверительного управляющего по переданным ему акциям письменно согласовывается с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ, по вопросам реорганизации и ликвидации ОАО, внесения изменений и дополнений в учредительные документы; изменения величины уставного капитала, совершения крупной сделки от имени акционерного общества, принятия решения об участии акционерного общества в других организациях, эмиссии ценных бумаг, утверждения годовых отчетов.

После заключения договора и его регистрации доверитель выдает поверенному доверенность, подтверждающую его полномочия на представление интересов государства в органах управления общества.

От имени Российской Федерации учредителем доверительного управления закрепленными в федеральной собственности акциями акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, выступает Министерство имущественных отношений Российской Федерации, которое заключает соответствующие договоры с победителями конкурсов на право заключения договоров доверительного управления акциями.

Учредитель управления оценивает эффективность деятельности доверительного управляющего и соблюдение им условий договора по результатам представленного отчета.

Отличительной особенностью доверительного управления кредитных организаций является создание общих фондов банковского управления (ОФБУ). *Общий фонд банковского управления* представляет собой имущественный комплекс, состоящий из имущества, передаваемого в доверительное управление разными лицами и объединяемого на праве общей собственности, а также приобретаемого доверительным управляющим при осуществлении доверительного управления. Лицо, внесшее долю имущества в ОФБУ, является соучредителем управления ОФБУ.

Внесение доли в имущественный комплекс ОФБУ удостоверяется сертификатом долевого участия, содержащим информацию о размере доли конкретного учредителя в составе ОФБУ. Однако этот сертификат не является имуществом и не может быть предметом договоров купли-продажи и других сделок.

Всю информацию о доле каждого вида ценных бумаг, входящих в портфель инвестиций, доле средств, размещаемых в валютные ценности, об отраслевой диверсификации вложений ОФБУ отражают в инвестиционной декларации.

ОФБУ создается путем аккумулирования денежных средств и ценных бумаг учредителей доверительного управления для последующего доверительного управления этим имуществом кредитной организацией — доверительным управляющим в их интересах.

Кредитная организация может образовать несколько ОФБУ, различающимся, к примеру, по видам учредителей доверительного управления, управляемого имущества.

Между кредитной организацией — доверительным управляющим, создающей ОФБУ, и учредителями управления, средства которых аккумулируются, заключается договор.

Имущество, переданное учредителями доверительного управления в ОФБУ, является общей долевой собственностью лиц, являющихся учредителями доверительного управления по договору. Это положение распространяется также на имущество, приобретенное в период действия договора, а также на прибыль и доходы, полученные доверительным управляющим в период действия договора.

При прекращении договора учредителю доверительного управления возвращаются денежные средства в размере его доли в ОФБУ на момент прекращения договора независимо от вида актива, который внесен учредителем доверительного управления в ОФБУ.

ОФБУ являются одной из наиболее перспективных форм размещения свободных денежных средств юридических и физических лиц. Поэтому задача кредитных организаций — обеспечить их эффективное функционирование и минимизацию рисков.

3.8.3. Клиринговые организации

Клиринговая деятельность — это профессиональная деятельность по определению взаимных обязательств по сделкам, совершенным на рынке ценных бумаг, и их зачету по поставкам ценных бумаг и расчетам по ним. Определение включает: сбор, сверку, корректировку информации по сделкам с ценными бумагами и оформление бухгалтерских документов.

Клиринговую деятельность осуществляет ***клиринговая организация*** на основании лицензии. Разновидностью клиринговой организации является клиринговый центр, действующий на основании договора с организатором торговли, осуществляющий централизованный клиринг обязательств, вытекающих из сделок, совершенных участниками клиринга на торгах, проводимых организаторами торговли. Централизованный клиринг — это деятельность, при которой клиринговая организация принимает на себя обязательства участников клиринга по сделкам с ценными бумагами, заключенными ими на торгах, проводимых организаторами торговли.

Участником клиринга является профессиональный участник рынка ценных бумаг, заключивший договор с клиринговой организацией на клиринговое обслуживание по сделкам с ценными бумагами.

Денежные переводы по результатам клиринга на основании поручений клиринговой организации осуществляет расчетная организация, имеющая лицензию Центрального банка РФ на осуществление банковской деятельности.

Взаимные обязательства по сделкам с ценными бумагами между двумя сторонами без участия третьих лиц определяются профессиональными участниками рынка ценных бумаг на основании лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг на занятие брокерской, дилерской деятельностью и деятельностью по доверительному управлению на РЦБ.

Клиринговая организация самостоятельно определяет круг сделок с ценными бумагами, по которым осуществляется клиринг.

Клиринговая организация на основании договора с участником клиринга предоставляет ему следующие услуги:

- сверка условий совершенных между участниками клиринга сделок с ценными бумагами с целью их выверки и подтверждения;

- осуществление зачета встречных однородных требований по всем сделкам, совершенным между участниками расчетов, срок исполнения которых наступил, — *неттинга*, в результате которого обязательства участника расчетов по таким сделкам прекращаются, или в той части, в какой они не были зачтены, определяются как чистые обязательства или требования участника клиринга;
- установление процедуры взаимозачета встречных требований и обязательств участника клиринга как способа исполнения его обязательств, возникших в результате совершения сделок с ценными бумагами;
- приобретение прав требования или принятие на себя обязательств участников клиринга путем перемены лиц в обязательствах по сделкам с ценными бумагами;
- распоряжение резервными фондами, создаваемыми участниками клиринга с целью гарантирования надлежащего исполнения обязательств по сделкам с ценными бумагами.

Особое место в клиринговой деятельности отводится созданию *системы управления рисками* неисполнения сделок по ее результатам. Элементами этой системы являются:

- предварительное депонирование ценных бумаг и денежных средств на счетах участников клиринга в депозитарии и расчетной организации;
- перерасчет чистых обязательств и требований путем исключения из расчета необеспеченных сделок;
- гарантии и поручительства.

Расчеты по сделкам на рынке ценных бумаг по результатам централизованного клиринга осуществляют расчетные организации.

3.8.4. Депозитарии

Депозитарная деятельность — это деятельность, связанная с оказанием услуг владельцам по хранению сертификатов ценных бумаг и официальной фиксации прав на ценные бумаги. Депозитарную деятельность осуществляет ***депозитарий***. Пользователи услугами депозитария являются его депонентами.

Официальная фиксация прав, закрепленных ценной бумагой, означает:

- учет прав на ценные бумаги;
- учет владельцев ценных бумаг;
- учет и удостоверение передачи, предоставления и ограничения прав на ценные бумаги;
- внесение имени номинального держателя в реестр владельцев именных ценных бумаг;
- хранение прав, закрепленных ценными бумагами;
- обеспечение реализации прав владельцев ценных бумаг.

Способом организации записей у депозитария являются счета депо, обеспечивающие учет и фиксацию прав на ценные бумаги.

В процессе организации депозитарной деятельности особую роль играет *учетная система* — совокупность организаций, осуществляющих депозитарную деятельность, и организаций, осуществляющих деятельность регистратора по ведению реестра владельцев ценных бумаг. Учетная система на РЦБ выполняет функции подтверждения прав на ценные бумаги, а также подтверждения прав, закрепленных ценными бумагами, в целях передачи этих прав и их осуществления.

Особое значение имеет факт передачи сертификатов ценных бумаг на хранение в депозитарий, сопровождающийся учетом и удостоверением прав на них в депозитарии. Такая передача влечет за собой изменение способа удостоверения прав на ценные бумаги. Например, удостоверение прав с помощью сертификата заменяется на удостоверение прав с помощью записи на счете депо, открытом в депозитарии.

При переводе ценных бумаг из системы ведения реестра в депозитарий, выступающий в качестве номинального держателя ценных бумаг, также происходит изменение способа удостоверения прав на ценные бумаги. В частности, удостоверение прав с помощью записи на лицевом счете в системе ведения реестра, а также сертификата в случае наличия такового, заменяется на удостоверение прав с помощью записи на счете депо, открытом в депозитарии.

Совершаемые депозитарием записи о правах на ценные бумаги удостоверяют права на ценные бумаги. Права на именные ценные бумаги, переданные в депозитарий, не удостоверяются записями в реестре владельцев именных ценных бумаг.

Депозитарная деятельность включает в себя также обязательное предоставление депоненту в соответствии с депозитарным договором услуг, обеспечивающих реализацию владельцами ценных бумаг их прав по ценным бумагам, в том числе на участие в управлении акционерными обществами, на получение дивидендов, доходов и т.п.

Депонент может передать полномочия по распоряжению ценными бумагами и осуществлению прав по ценным бумагам, которые хранятся и права на которые учитываются в депозитарии, другому лицу — *попечителю счета*. В качестве попечителей счетов депонентов, открытых у депозитария, могут выступать лица, имеющие лицензию профессионального участника РЦБ. У счета депо может быть только один попечитель.

Объектом депозитарной деятельности могут быть эмиссионные и неэмиссионные ценные бумаги. Передача ценных бумаг клиентом

депозитарию и заключение депозитарного договора не влекут за собой переход к депозитарию права собственности на ценные бумаги депонента. Депозитарий выступает в качестве номинального держателя ценных бумаг клиентов в реестре владельцев именных ценных бумаг или у другого депозитария. Путем открытия каждому депоненту отдельного счета депо депозитарий обеспечивает обособленное хранение ценных бумаг и учет прав на ценные бумаги каждого депонента от ценных бумаг других депонентов депозитария.

3.8.5. Регистраторы

Деятельность по ведению реестра владельцев ценных бумаг связана со сбором, фиксацией, обработкой, хранением и предоставлением данных, содержащихся в системе ведения реестра владельцев ценных бумаг. Эту деятельность осуществляет ***регистратор***.

Совокупность данных, обеспечивающая идентификацию зарегистрированных лиц, удостоверение прав на ценные бумаги, зафиксированная на бумажном носителе или с использованием электронной базы данных, образует *реестр владельцев ценных бумаг*. Все данные учитываются на лицевых счетах зарегистрированных лиц, что позволяет получать и направлять информацию зарегистрированным лицам.

Требования, предъявляемые к ведению реестра владельцев именных ценных бумаг являются едиными для регистраторов, являющихся профессиональными участниками рынка ценных бумаг, и эмитентов, осуществляющих ведение своего реестра владельцев именных ценных бумаг самостоятельно.

Держателем реестра может быть эмитент, в том числе кредитная организация, самостоятельно ведущие свой реестр, или регистратор, оказывающий услуги по ведению реестра владельцев именных ценных бумаг.

Деятельность по ведению реестра не может совмещаться с другими видами профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг. Ведение реестра по всем именным эмиссионным ценным бумагам эмитент может поручить только одному регистратору. При этом эмитент не освобождается от ответственности за ведение системы ведения реестра.

Регистратор, являющийся профессиональным участником РЦБ, осуществляет деятельность по ведению реестра владельцев именных ценных бумаг как исключительную на основании договора с эмитентом и лицензии на осуществление данного вида деятельности.

Деятельность по ведению реестра может сопровождаться трансфер-агентской деятельностью. *Трансфер-агент* — это организация, выполняющая по договору с регистратором функции по приему от

зарегистрированных лиц или их уполномоченных представителей и передаче регистратору информации и документов, необходимых для исполнения операций в реестре, а также функции по приему от регистратора и передаче зарегистрированным лицам или их уполномоченным представителям информации и документов, полученных от регистратора.

Деятельность по ведению реестра включает:

- ведение лицевых счетов зарегистрированных лиц;
- ведение учета ценных бумаг на эмиссионном и лицевом счете эмитента;
- ведение регистрационного журнала отдельно по каждому эмитенту по всем ценным бумагам эмитента;
- ведение журнала учета выданных, погашенных и утраченных сертификатов отдельно по каждому эмитенту при документарной форме выпуска ценных бумаг;
- хранение и учет документов, являющихся основанием для внесения записей в реестр;
- учет запросов, полученных от зарегистрированных лиц, и ответов по ним, включая отказы от внесения записей в реестр;
- учет начисленных доходов по ценным бумагам и др.

Регистратор несет ответственность за полноту информации об эмитенте.

Особое значение для отражения операций в реестре владельцев ценных бумаг имеет *передаточное распоряжение* — основание для внесения в реестр записи о переходе прав собственности на ценные бумаги. В системе ведения реестра используется также *залоговое распоряжение* — указание регистратору о внесении в реестр записи о залоге или о прекращении залога.

Регистратор передает информацию эмитенту и зарегистрированному лицу через составление выписки из реестра. Ведение реестра владельцев ценных бумаг он осуществляет на основании договора. Для соблюдения прав владельцев ценных бумаг большое значение имеет соблюдение эмитентом своих обязанностей в отношении регистратора.

4
Глава

ФИНАНСОВО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА И ЕЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ЭКОНОМИКУ

4.1. ФИНАНСЫ И КРЕДИТ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Финансы и кредит России в последнее десятилетие отличались неустойчивостью развития. В финансово-кредитной сфере происходили те же процессы, что и во всей социально-экономической жизни общества. Наблюдался высокий динамизм преобразований. Однако принимаемые решения были непоследовательными и не всегда отвечали существующим реалиям.

Переход к рыночной экономике вызвал необходимость поэтапной трансформации финансового законодательства. Его предпосылкой стал процесс приватизации, который коренным образом изменяет финансовые и кредитные отношения. Однако приватизация — первый этап преобразований финансов и кредита. Важное значение имеет государственная концепция реформирования финансов и кредита на базе многообразия форм собственности и ее реализации нового типа взаимоотношений между Федерацией и субъектами. Процесс реформирования с позиций государственного регулирования касается практически всех сторон государственных и муниципальных финансов, финансов предприятий и финансов домашних хозяйств, банковского и коммерческого кредита, поэтому рассмотрим их основные аспекты.

Серьезные перемены в сфере финансов и кредита произошли в связи с *либерализацией цен,* начавшейся в 1992 г. Либерализация цен означала свободу ценообразования по большинству товаров, продукции, работ, услуг с сохранением отдельных элементов государственного регулирования цен на топливно-энергетические ресурсы и транспортных тарифов. Естественно, свободные цены как цены, зависящие от спроса и предложения, в период, когда рынок товаров, продукции, работ, услуг не оформился и нестабилен, имеют тенденцию к росту. Рост цен привел к резкому увеличению стоимостного объема товаров, продукции, работ, услуг. Это потребовало

соответствующего наращивания массы платежных средств. Механизм сдерживания роста цен отсутствовал, а платежные средства жестко регулировались государством.

Сдерживание эмиссии денежных средств повлекло за собой *кризис платежеспособности* предприятий. Взаимные неплатежи предприятий достигли масштабов, которые превосходили кредитные вложения. Следствием этого стал непрерывный рост всех процентных ставок. Центральный банк Российской Федерации увеличил ставку рефинансирования кредитных ресурсов в 10 раз только за первое полугодие 1992 г. Коммерческие банки, в свою очередь, повысили цену за кредит еще больше и ограничили срок его предоставления. В практику в это время вошло установление месячных процентных ставок и их помесячное изменение в сторону увеличения.

Коммерческие банки переключились на кредитование посреднических операций, для которых высокие процентные ставки перекрывались еще более высокими темпами инфляции и роста цен. Повышение процентных ставок стимулировало рост цен и привело к падению инвестиционной активности.

Значительный урон денежному обороту был нанесен и необоснованно заниженным курсом рубля по паритету его покупательной способности (соотношению внутренних и мировых цен) по отношению к ведущим валютам мира. Это породило еще одну волну спекуляций на денежном рынке. Серьезной проблемой стала и неконтролируемая эмиссия денежных средств банками стран, ранее входивших в состав СССР, при переходе на национальные валюты.

Предприятия, испытывавшие дефицит оборотных средств, сворачивали производство. Нарушились хозяйственные связи, за счет этого усилился общий дисбаланс в экономике. Дефицит платежных средств наблюдался как в безналичном, так и в наличном обороте. Это стало результатом неадекватного роста цен на потребительские товары и увеличения доходов отдельных групп населения в ущерб другим. Кризис платежеспособности привел к росту задолженности по оплате труда и падению уровня жизни населения.

За 1992 г. реальные денежные доходы населения составили только половину от уровня предыдущего года. Сбережения равнялись 5,3% денежных доходов.

Начался процесс перехода стран, ранее входивших в состав СССР, к национальным валютам. Они получили название *мягких,* или *ограниченно конвертируемых, валют*.

В 1993 г. достигла беспрецедентного в мировой практике уровня банковская ставка рефинансирования, дойдя до отметки 210%.

В середине 1993 г. начал развиваться рынок государственных долговых обязательств, используемых для покрытия дефицита бюджета.

Нерешенной оставалась проблема неплатежей. Ежемесячный прирост просроченной кредиторской задолженности сохранялся на уровне 14% к ВВП, дебиторской — 12%. Возросла доля конечного национального потребления — с 50% в 1992 г. до 60% в 1993 г., и снизилась доля валового накопления — соответственно с 35 до 27%.

С 1993 г. меняется структура капитальных вложений по источникам финансирования: доля централизованных источников, в том числе федерального и местных бюджетов, сокращалась, а собственных средств предприятий постепенно возрастала.

Финансовая и денежно-кредитная политика в 1994—1996 гг. была направлена на преодоление негативных последствий либерализации экономики, достижение макроэкономической стабилизации.

Падение реальных инвестиций значительно сократилось, а темпы сокращения объемов инвестиций продолжали опережать темпы снижения производства. Возросла доля чистого экспорта в структуре ВВП, что отражало повышение роли экспортно-ориентированных производств, в частности топливно-энергетического комплекса.

Ежегодно проводилась *переоценка основных фондов*. Стоимость основных фондов по результатам переоценки на 1 января 1996 г. возросла в 2,7 раза. В результате проводившихся ранее переоценок стоимость основных фондов возрастала так: на 1 июля 1992 г. — в 18,7 раз, на 1 января 1994 г. — в 20,1 раза, на 1 января 1995 г. — в 4 раза. Таким образом, в результате четырех переоценок стоимость основных фондов увеличилась в среднем в 4,3 тыс. раз, в том числе стоимость фондов производственного назначения — в 4 тыс. раз.

В 1995 г. среднемесячные темпы прироста денежной массы составляли 7,1%. Изменение средневзвешенной ставки по однодневным межбанковским кредитам на московском рынке составило 754,1% (с 822,7 до 68,6%); средневзвешенной ставки доходности ГКО со сроком погашения до 90 дней — 193,8% (с 355,8 до 162%); депозитной ставки Сбербанка России по срочному вкладу — 55,6% (со 125,2 до 69,6%); средневзвешенной ставки по кредитам предприятиям сроком до года на региональных рынках — 161,4% (с 386,3 до 224,9%).

Финансовые итоги 1996 г. характеризовались снижением инфляции на фоне роста государственного долга, приведшего впоследствии к бюджетному кризису, неплатежам, несвоевременности выплаты зарплаты, пенсий и пособий.

Удельный вес предприятий негосударственного сектора экономики на конец 1996 г. составил 83%. Установилась перераспределительная основа структурных изменений, связанная с перетоком материальных, трудовых и финансовых ресурсов в наиболее прибыльные отрасли предпринимательской деятельности (топливно-энергетический комплекс, пищевая промышленность, цветная металлургия и т.п.).

Структурные изменения проходили в условиях низкой инвестиционной активности. На 2/3 сократился объем инвестиций в основной капитал за 1991—1996 гг. 76% всех освоенных инвестиций в основной капитал приходилось на предприятия негосударственного сектора экономики. Удельный вес инвестиций, финансируемых из бюджетных источников, составил 19% в общем объеме инвестиций, в том числе из федерального бюджета — 9,2%.

Был введен механизм привлечения иностранных инвестиций на рынок государственных ценных бумаг. Их доля в общем объеме иностранных инвестиций составила 73% и увеличилась в 5 раз. Иностранный капитал направлялся в наиболее прибыльные сектора экономики.

В денежно-кредитной сфере снижение инфляции сопровождалось ростом денежной массы, что было связано с увеличением спроса на национальную валюту и уменьшением инфляционных ожиданий населения. Произошли изменения в структуре денежной массы в пользу более ликвидных компонентов. Это было связано с ростом сбережений населения, которые увеличивались быстрее, чем остальные компоненты денежной массы.

Были приняты меры по либерализации кредитной политики. Ставка рефинансирования за год была снижена со 112 до 48%. Динамика курса доллара регулировалась рамками валютного коридора. В целом в 1996 г. наблюдалось превышение спроса на доллары над их предложением. Продолжалась долларизация экономики.

Крупнейшим сегментом российского денежного рынка продолжал оставаться рынок государственных ценных бумаг: государственных бескупонных краткосрочных облигаций (ГКО) и облигаций федерального займа (ОФЗ). За год объем эмиссии ГКО увеличился в 2,8 раза, ОФЗ — в 3,3 раза.

В 1996 г. наблюдалось снижение доходности государственных ценных бумаг и уменьшение стоимости заимствования. Общий размер государственного внутреннего долга по ГКО — ОФЗ вырос за год в 3 раза.

В 1996 г. финансовое положение основных отраслей экономики ухудшилось. Наблюдалось снижение реальной массы прибыли. Значительно увеличилась доля убыточных предприятий. Если в 1992 г. она составляла 15%, то в конце 1996 г. — 43%.

Рост неплатежеспособности вызвал проблемы формирования оборотных средств и привел к изменениям в структуре источников их пополнения. Если в 1992 г. пополнение оборотных средств происходило за счет собственных источников на 15%, кредитов и займов — на 15%, кредиторской задолженности — на 69%, то к концу 1996 г. на долю кредиторской задолженности приходился 91% общей суммы используемых на эти цели средств, собственных источников — 8%, кредитов и займов — 1%.

Наряду с изменением структуры источников пополнения оборотных средств произошло сокращение ликвидных активов предприятий за счет роста дебиторской задолженности. Доля денежных средств снизилась с 14% в 1992 г. до 3% на конец 1996 г. Произошло снижение взаимной задолженности предприятий, и возросла их задолженность во внебюджетные фонды.

В 1996 г. изменилось соотношение дебиторской и кредиторской задолженности по отраслям. В 1995 г. в электроэнергетике и строительстве дебиторская задолженность была выше, чем кредиторская, а к концу 1996 г. все отрасли являлись потенциальными должниками. В течение 1996 г. дебиторская задолженность росла более медленными темпами, чем кредиторская, что и привело к превышению кредиторской задолженности над дебиторской. К примеру, в сельском хозяйстве кредиторская задолженность превысила дебиторскую в 2,6 раза, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности — в 1,2 раза. Активно применялся в денежном обороте вексель. Прирост векселей в обращении за год составил 2,7 раза.

В 1996 г. были приняты важные меры по совершенствованию государственного финансового контроля. В качестве приоритетов были определены:

- контроль полного и своевременного поступления всех видов государственных доходов, страховых взносов в Пенсионный фонд и другие федеральные внебюджетные фонды социальной направленности, а также кредитных и заемных средств, направляемых на финансирование дефицита федерального бюджета;
- контроль своевременности финансирования расходов на социальную сферу по объемам, структуре и целевому назначению, в том числе на оплату труда и денежное довольствие, выплату пенсий, стипендий, пособий и другие социальные выплаты.

Реформирование финансов в 1997 г. отличалось тем, что в основном была завершена либерализация цен, массовая приватизация, более 70% ВВП производилось в негосударственном секторе экономики.

Проводилась политика освобождения производственного сектора от расходов на содержание социальной сферы, ее муниципализация, а также политика ликвидации «перекрестного субсидирования» в отраслях естественных монополий, когда за счет повышенных цен и тарифов для производства поддерживается их льготный уровень для населения и отдельных категорий потребителей.

Основное содержание государственного финансово-кредитного регулирования в 1997 г. — ремонетизация экономики (темп роста денежной массы превышал темп инфляции), реформирование фи-

нансов предприятий, бюджетной системы. Основные задачи в макроэкономической сфере — сокращение процентных ставок по кредитам, вытеснение из денежного оборота иностранной валюты и не имеющих реального обеспечения квазиденежных инструментов, увеличение оборотных средств предприятий и обеспечение на этой основе оживления производства.

В 1997 г. собираемость налогов не повысилась, хотя основной упор был сделан на налогообложение потребителя. Удалось несколько ограничить масштабы внутренних заимствований и использовать как альтернативу внешние заимствования. Это повлекло резкий рост государственного внешнего долга и расходов на его обслуживание. Значительное отставание в исполнении федерального бюджета привело к необходимости сокращения расходов, предусмотренных в законе. Фактически имело место секвестирование бюджетных расходов.

Продолжилась реструктуризация долгов предприятий. Были приняты нормативные акты, регулирующие управление государственными пакетами акций. Произошел значительный рост иностранных инвестиций в акции российских предприятий и их курсовой стоимости. Проводилась приватизация ряда крупных предприятий, структурная перестройка в отраслях топливно-энергетического комплекса, железнодорожного транспорта: введены новые механизмы ценообразования, сокращены масштабы перекрестного субсидирования.

В 1998—2001 гг. российская экономика столкнулась с качественно новыми проблемами. Главными целями макроэкономического регулирования становятся преодоление негативных тенденций, сохраняющихся в реальном секторе экономики, стимулирование экономического роста и инвестиционной активности. Однако достижение этих целей осложнялось диспропорциями в денежно-кредитной и финансовой сферах, низким уровнем внутреннего платежеспособного спроса как со стороны государства, так и со стороны домашних хозяйств и частного сектора.

Важнейшая задача макроэкономики на ближайшие годы — сбалансированность государственного бюджета. Она может быть решена на базе структурных и институциональных преобразований, повышения финансовой и платежной дисциплины, собираемости налогов. Реструктуризация бюджетной сферы направлена на оптимизацию расходной части бюджета, приведение в соответствие обязательств государства с его финансовыми возможностями в условиях снижения налогового бремени.

Необходимо также обеспечить целевое использование бюджетных средств путем установления жесткого контроля на всех стадиях бюджетного процесса и введения ответственности бюджетополучателей за целевое расходование бюджетных ассигнований. В числе

прочего это достигается путем совершенствования казначейской системы исполнения бюджета.

В целях концентрации финансовых ресурсов на приоритетных направлениях и обеспечения полноты финансирования предусмотренных в бюджете мероприятий сокращается количество федеральных целевых программ.

Для государственных финансов важное значение имеет денежно-кредитное регулирование. В условиях нестабильной экономики возможность диверсификации финансовых инструментов денежно-кредитного регулирования ограничена. Напротив, при стабильной финансово-кредитной системе возможно применение эффективного механизма рефинансирования коммерческих банков, который, в свою очередь, при ограниченной инфляции может удовлетворить спрос нефинансового сектора экономики на кредитные ресурсы. По мере снижения инфляционных ожиданий возрастание спроса на деньги будет обусловливать процесс ремонетизации экономики.

Одним из главных условий стабильного развития экономики является доступность кредитных ресурсов для участников рынка. Для этого необходимо снижение стоимости заимствований, что может быть достигнуто за счет:

- сокращения бюджетных заимствований и удлинение их сроков, что окажет стабилизирующее воздействие на финансовые рынки;
- привлечения на финансовые рынки той части сбережений населения, которая в настоящее время исключена из хозяйственного оборота из-за долларизации экономики;
- снижения кредитных рисков путем расширения практики предоставления банками взаимных гарантий при осуществлении инвестиций в реальный сектор экономики;
- совершенствования системы рефинансирования коммерческих банков.

Важная финансово-кредитная проблема — сокращение масштабов неплатежей, которые служат одним из факторов сжатия внутреннего спроса. Для этого необходимо проводить реорганизацию убыточных предприятий, снижать стоимость заемных средств и расширять источники пополнения оборотных средств.

Экономический подъем основан не только на поддержании высокого внутреннего потребительского спроса, но и на росте инвестиций. Для повышения инвестиционной активности важное значение имеет обеспечение защиты прав собственности и интересов инвесторов. Основные задачи финансового регулирования в этой сфере: совершенствование амортизационной и налоговой политики; увеличение объемов государственных инвестиций и повышение эффективности их использования.

Постепенно сокращается субсидирование, в том числе населения по линии жилищно-коммунального хозяйства, предприятий и местных бюджетов, сельского хозяйства и угольной отрасли.

В условиях исчерпания в 1998 г. квоты Российской Федерации в Международном валютном фонде (МВФ) и с началом выплаты основной части резервного и расширенного кредитов важным источником дешевого и долгосрочного кредита остаются международные банки развития, прежде всего Международный банк реконструкции и развития (МБРР). Его кредиты, привлекаемые по ставке около 7% на срок до 17 лет с пятилетним льготным периодом, направляются на поддержку структурных реформ. Поскольку расходы на погашение основного внешнего долга Российской Федерации постепенно возрастают, чистое внешнее финансирование дефицита федерального бюджета начиная с 1999 г. стало отрицательным.

В последнее время наблюдается рост дефицита бюджетов субъектов РФ, финансируемый за счет кредитов коммерческих банков, облигационных займов, при помощи вексельных схем и др. Процесс заимствований субъектами РФ осуществляется без должной координации выпуска федеральных, региональных и муниципальных облигационных займов в целях поддержания сбалансированности внутреннего финансового рынка в целом. Политика заимствований на уровне бюджетов субъектов РФ привела к отказу в 1998 и 1999 гг. ряда субъектов РФ от выполнения принятых обязательств по их погашению и выплате процентов.

Основные направления реформирования финансов на ближайшие годы обусловлены целями и задачами экономической политики государства, определенными с учетом мер по преодолению финансового кризиса. Реформирование включает:

- совершенствование налогового законодательства в направлении снижения налогового бремени, возложенного на товаропроизводителей, расширения налогооблагаемой базы и улучшения налогового администрирования;
- осуществление бюджетной реформы на основе сбалансированности бюджета, сокращения бюджетных заимствований, упорядочения бюджетного процесса:
- полномасштабное исполнение федерального бюджета через единую систему казначейства, переход на этот вид исполнения бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов;
- снижение уровня инфляции;
- осуществление индексации оплаты труда работников бюджетной сферы в целях обеспечения устойчивого функционирования социальной инфраструктуры;
- инвентаризация и сокращение государственных расходов при полном выполнении бюджетных обязательств;

- усиление режима экономии в расходовании средств федерального бюджета путем упорядочения численности и оплаты труда занятых в бюджетной сфере, включая государственных служащих;
- стимулирование движения финансовых ресурсов в реальный сектор экономики за счет сокращения спекулятивных операций на рынке ценных бумаг и валютном рынке;
- сокращение неплатежей за счет принятия и исполнения реального бюджета, сокращение расчетов с использованием бартера и денежных суррогатов;
- совершенствование механизма финансовых взаимоотношений между федеральным центром, субъектами РФ и органами местного самоуправления.

Социально-экономическое развитие на ближайшую перспективу требует скорейшего решения задач по преодолению финансового кризиса, обеспечению роста промышленного производства и доходов домашних хозяйств. В первую очередь необходимо создание благоприятного инвестиционного климата для привлечения всех видов ресурсов и сбережений, иностранных инвестиций в реальный сектор экономики путем стабилизации валютного курса, снижения процентных ставок, налогов, предпринимательского риска.

Достижение перечисленных выше целей позволит обеспечить устойчивое функционирование финансовой системы государства и экономический рост.

4.2. ФИНАНСОВО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА

Финансово-кредитная политика представляет собой совокупность форм, методов и инструментов регулирующего воздействия на социально-экономические процессы, связанные с реальным денежным оборотом. Существуют следующие направления финансово-кредитной политики:

- налоговая;
- бюджетная;
- денежно-кредитная;
- социальная;
- инвестиционная;
- в области международных финансов.

Налоговая политика направлена на создание приемлемых как для государства, так и для участников рынка и физических лиц условий налогообложения, обеспечивающих улучшение финансового положения реального и других секторов экономики и рост доходов населения. Основные задачи налоговой политики:

- оптимизация налоговой базы и снижение уровня неплатежей;

- ликвидация необоснованных налоговых и таможенных льгот;
- укрепление налогового администрирования;
- реструктуризация задолженности по платежам в бюджет и государственные внебюджетные фонды.

Сбалансированность бюджетов и выполнение всех бюджетных обязательств является первостепенной задачей ***бюджетной политики***. Наиболее актуальные задачи в этой области:

- рационализация государственных расходов;
- централизация всех средств федерального бюджета на счетах органов Федерального казначейства;
- оптимизация государственного долга;
- развитие бюджетного федерализма.

Важнейшими задачами ***денежно-кредитной политики*** являются:

- ориентация кредитных ресурсов на развитие реального сектора экономики;
- рекапитализация (наращивание уставного капитала) кредитных организаций;
- стимулирование организованных сбережений населения;
- реструктуризация банковской системы в целях создания конкурентоспособных кредитных организаций;
- регулирование курса рубля к иностранным валютам на основе паритета покупательной способности с целью стимулирования экспорта и импорта высокотехнологичной продукции;
- пополнение валютных запасов государства и снижение оттока капиталов за границу в целях роста внутреннего инвестиционного потенциала;
- регулирование процентных ставок для расширения спроса на кредит и сокращения доли спекулятивных операций банков;
- расширение денежного предложения в целях ликвидации неденежных форм расчетов и роста оборотного капитала.

Большую роль в реализации государственной финансово-кредитной политики играют институциональные преобразования, которые проводятся в процессе решения основных задач государства в области управления. К этим преобразованиям, в частности, относятся: капитализация просроченной налоговой задолженности предприятий в акции и их последующая продажа государством; передача в доверительное управление пакетов акций, принадлежащих государству; инвентаризация федеральной недвижимости и создание полного реестра федеральной собственности; вовлечение в оборот объектов незавершенного строительства; разграничение полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти по регулированию деятельности естественных монополий; усиление государственного регулирования в сферах

управления приватизационными проектами, инвестиционными программами, финансовыми потоками, процедурой банкротства, погашением задолженности перед федеральным бюджетом субъектов естественных монополий и их контролю.

В осуществлении институциональных реформ важную роль играет формирование организованного рынка корпоративных ценных бумаг, что должно обеспечить межотраслевое перераспределение инвестиционных ресурсов, стимулировать приток национальных и зарубежных инвестиций в реальный сектор экономики, создать необходимые условия для накоплений и трансформации сбережений в инвестиции, повысить устойчивость финансовых рынков.

К задачам ***социальной политики*** относятся:

- увязка финансовой помощи (трансфертов) субъектам РФ на выравнивание бюджетной обеспеченности с выполнением ими обязательств по финансированию бюджетной сферы за счет собственных доходов;
- разработка механизмов компенсации доходов наименее обеспеченных слоев населения;
- реализация пенсионной реформы, обеспечивающей формирование распределительно-накопительной пенсионной системы с устойчивым финансированием;
- упорядочение системы социальных льгот и выплат с перенесением основной части государственной помощи на малообеспеченные слои населения на адресной основе;
- регулирование вынужденной миграции.

Важным направлением финансово-кредитной политики является ***инвестиционная политика,*** имеющая следующие цели:

- повышение роли капитальных расходов бюджета для финансового обеспечения государственной инвестиционной политики;
- создание условий для организованного накопления и инвестирования сбережений населения;
- развитие ипотечного кредитования;
- привлечение прямых национальных и иностранных инвестиций в реальный сектор экономики.

Политика в области международных финансов имеет следующую направленность:

- продолжение интеграции России в мировую финансовую систему;
- создание условий для признания России страной с рыночной экономикой;
- вступление во Всемирную торговую организацию (ВТО), Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и другие международные объединения;
- урегулирование внешней задолженности России;

- укрепление позиций России в международных финансовых организациях;
- повышение устойчивости курса рубля по отношению к иностранным валютам;
- расширение финансового сотрудничества со странами Центральной и Юго-Восточной Азии, в том числе в рамках АТЭС (Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество);
- полномасштабное участие России в группе восьми ведущих стран мира.

Рассмотрим наиболее важные проблемы в финансово-кредитной сфере в настоящее время.

На протяжении последнего десятилетия Россия переживала системный кризис, частью которого был финансовый кризис. Спад промышленного производства, резкое сокращение платежеспособного спроса предприятий и населения, сужение денежной массы привели к резкому снижению уровня жизни населения. Финансовая политика в эти годы привела к ряду негативных последствий:

1) подавлению инвестиционной активности государственного сектора экономики, связанного в первую очередь с недофинансированием фундаментальной науки, высоких технологий и отсутствием крупномасштабных инвестиционных проектов, обеспечивающих в перспективе национальную безопасность и государственный суверенитет;

2) увеличению бюджетного дефицита и государственного долга на фоне либерализации денежно-кредитного и финансового рынков, способствовавшей привлечению спекулятивного капитала, в том числе иностранного, в краткосрочные государственные ценные бумаги под высокие процентные ставки, несоизмеримые с рентабельностью производства, с последующим его вывозом за рубеж и девальвацией национальной валюты;

3) реализации модели бюджетного федерализма, расширяющей полномочия субъектов РФ без соответствующего разграничения полномочий и предметов ведения и без учета реального финансового потенциала регионов, приводящей к фактической дезинтеграции субъектов РФ; заключению двусторонних договоров, зачастую противоречащих интересам национальной безопасности и целостности государства;

4) отказу государства от реализации принципа социальной справедливости и обеспечения гарантированного уровня благосостояния, значительной коммерциализации социальной сферы, следованию индивидуальному принципу удовлетворения социальных потребностей без учета роста реальных доходов населения.

Оценивая последствия такой финансовой политики, можно говорить о катализации негативных тенденций в социально-эконо-

мической жизни российского общества. Это стало предпосылкой коллапса в финансово-кредитной сфере.

Мировая финансово-кредитная система также переживала острую фазу кризиса, начавшегося осенью 1997 г. в Юго-Восточной Азии и поразившего практически весь мир. В первой половине 1998 г. менее пострадавший от потрясений финансовый рынок России привлек значительный объем спекулятивного иностранного капитала, достиг пика объем расходов государства на обслуживание и погашение внутреннего и внешнего долга. Однако уже к середине 1998 г. возникла угроза девальвации рубля из-за массового вывода иностранного капитала с рынка краткосрочных государственных ценных бумаг и репатриации валютной выручки. Резко обострилась ситуация в банковской сфере, так как объем обязательств в иностранной валюте резко превышал объем иностранных активов, что повышало спрос на иностранную валюту.

Получив транш займа от МВФ на цели стабилизации валютного курса рубля, Центральный банк РФ использовал последнюю возможность для стабилизации ситуации на финансовом рынке. Однако заем был слишком мал (менее 5 млрд долл. США), использовался не по назначению и существенно не повлиял на развитие событий в России. К тому же отсутствие воли у руководства страны не позволило принять адекватные административные меры для воздействия на возникшие проблемы.

В августе 1998 г. государство оказалось не в состоянии погашать собственные облигации и поддерживать валютный курс рубля в установленном ранее коридоре. За несколько недель рубль обесценился почти в 4 раза. А выплаты по государственным краткосрочным облигациям были реструктуризированы.

В 1999 г. была проведена большая работа с кредиторами Лондонского клуба, результатом которой стала реструктуризация части внешней задолженности. Однако проблему с накопленной задолженностью СССР кредиторам Парижского клуба не удалось решить ни в 1999, ни в 2000 г. Острота сложившейся ситуации связана с тем, что обслуживание и погашение внешнего государственного долга сопоставимо по масштабам с доходами федерального бюджета. Ввиду ограниченности ресурсов в федеральном бюджете с 1999 г. предусматриваются ассигнования на платежи по обслуживанию внешнего долга, не включающие основную часть выплат процентов по долгу СССР. Проблема исполнения Россией внешних обязательств остается открытой до решения вопроса реструктуризации платежей с кредиторами Парижского клуба.

Финансовый кризис в эти годы привел к перераспределению ресурсов и накопленного национального богатства в пользу небольшой группы лиц из финансово-банковского сектора, участвующих в спе-

кулятивной игре на рынке капиталов, валютном и фондовом рынках и переводе валютных активов на зарубежные счета.

Рассмотрим пути преодоления финансового кризиса. Прежде всего необходимо устранить предпосылки, порождающие кризисные явления. Для этого важно обеспечить:

- сбалансированность бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов;
- совершенствование налоговой системы;
- стабилизацию валютного курса рубля;
- регулирование процентных ставок;
- укрепление вертикали власти и совершенствование бюджетного федерализма;
- кассовое исполнение бюджетов через казначейскую систему;
- эффективное использование государственной собственности;
- углубление финансовых взаимоотношений со странами СНГ и дальнего зарубежья на равноправной и взаимовыгодной основе;
- единство денежно-кредитной и финансовой политики и укрепление финансового контроля.

Сбалансированность бюджетов и внебюджетных фондов может быть достигнута за счет приведения в соответствие денежных доходов и обязательств государства, увеличения собираемости налогов, рационализации структуры расходов, удлинения сроков и удешевления стоимости государственных заимствований. В то же время сохраняется высокая зависимость бюджета от внешней конъюнктуры цен на российские экспортные товары, в частности нефть, газ, лес. Это обусловлено тем, что в доход бюджета поступают экспортные и импортные пошлины, а экспортеры обязаны продавать бóльшую часть валютной выручки за рубли на внутреннем валютном рынке России.

Увеличение собираемости налогов достигается путем расширения налогооблагаемой базы, сокращения просроченной задолженности, усиления финансового контроля, изменения порядка зачисления платежей по уровням бюджетной системы, введения государственной монополии на производство алкогольной продукции. Особую роль играет изменение налогового законодательства, в частности перекладывание тяжести налогового бремени на потребителя для повышения активности товаропроизводителей.

Низкий уровень собираемости налогов — это не только сокрытие выручки налогоплательщиками, но и фактическое создание механизма ухода от уплаты налогов, что возможно из-за недостатков, заложенных в правовых актах, а главное — сужение налогооблагаемой базы в результате сокращения реального ВВП в годы финансового кризиса. Девиз «больше налогов — сильнее государство» можно рассматривать на современном этапе только через призму увеличения совокупного покупательского спроса, снижения налогового

бремени для отечественного товаропроизводителя, стимулирования инвестиций в реальный сектор экономики.

Однако увеличить сбор налогов без существенного расширения налогооблагаемой базы невозможно. Ее реальное расширение нужно начинать с повышения доходов населения, а это требует решения фундаментальной проблемы рынка: стоимость такого товара, как рабочая сила, должна быть адекватной ее фактической рыночной оценке. Пока главная производительная сила общества — экономически активный человек — не имеет возможности для нормального расширенного воспроизводства, удовлетворения социальных потребностей, образуется порочный круг: нет доходов — нет спроса на продукцию, нет развития производства — нет инвестиций, нет накоплений — растет импорт, долги, неплатежи, процентные ставки, спекулятивные сделки, падает стоимость национальной валюты, сокращается уровень жизни, увеличивается зависимость от иностранного капитала.

Дальнейшее развитие общества предполагает либо движение к сужению функций государства в области экономической и социальной политики, углублению регионального сепаратизма, либо к повышению роли государства в обеспечении социально-экономического роста, к укреплению основ государственности на федеративной основе, четкому определению геополитических функций в области интеграционных процессов.

Стратегический курс в сфере государственных финансов — это прежде всего реальный бюджет. Значит, до тех пор, пока экономика не встанет на ноги благодаря возрождению производства, у государства не будет оснований для популистских заявлений относительно возможностей решения социально-экономических проблем за счет централизованного общегосударственного фонда финансовых ресурсов. Необходимо создать все условия, чтобы накопления, активы, созданные в России, работали в ее интересах, как это должно быть в стране с развитой рыночной экономикой. Это важнейшая задача всех уровней власти, предпринимателей и населения.

Реальный бюджет — это также возможность его исполнения в соответствии с утвержденными параметрами, что во многом зависит от макроэкономических показателей развития. Важнейший из них — уровень инфляции, определяющий динамику денежной массы и ее соответствие спросу экономики на деньги. Масштабы денежной эмиссии, заложенные в источниках финансирования дефицита бюджета, не могут служить основным ориентиром для прогнозирования уровня инфляции. Они в гораздо большей степени определяются политикой Банка России в отношении объемов рефинансирования коммерческих банков, а также динамикой курса рубля по отношению к доллару США.

Таким образом, реальный бюджет основывается на реальном прогнозе макроэкономических показателей, реальном росте доходов населения, реальном накоплении финансовых и кредитных ресурсов в предпринимательском секторе экономики.

Уменьшение государственного и увеличение частного сектора в ключевых отраслях экономики, включая естественные монополии, не привело к увеличению доходной базы государственного бюджета и росту объемов производства. Расширение совокупного предложения в современных условиях может обеспечить только инвестиционное финансирование за счет внутренних и внешних заимствований, сбережений средних слоев населения, а также лиц, получающих высокие и сверхвысокие доходы, средств нерезидентов.

Большое значение имеет стабильность валютного курса рубля. Для этого необходимо ограничивать спекуляции на валютном рынке, а также стимулировать экспорт и поддерживать положительное сальдо платежного баланса.

Проводимая в последние годы денежно-кредитная политика вынуждала население использовать иностранную валюту в качестве основной формы сбережений в целях снижения инфляционного риска вне рамок банковской системы. Это негативно влияло на курс рубля по отношению к иностранным валютам, искажая реальное соотношение рубля и доллара по паритету покупательной способности. Курс рубля во многом зависит от поставки наличной валюты на внутренний валютный рынок России. Значительное сокращение объема ввоза наличной иностранной валюты влечет за собой наряду с другими факторами падение курса рубля.

Возможен такой выход из создавшейся ситуации: государство формирует предпосылки для конвертации иностранной валюты, принадлежащей физическим лицам и хранящейся вне банковской системы, в рублевые активы для привлечения средств на счета коммерческих банков, обеспечения гарантий сохранности вкладов и их индексации. Одновременно в основу денежно-кредитной политики оно закладывает регулирование процентных ставок.

При обострении финансово-банковского кризиса в США в 30-х гг. Конгресс принял Закон о банковской деятельности (Закон Гласса — Стигалла). Его важнейшие положения сводились к следующему: созданию Федеральной корпорации страхования вкладов; разграничению коммерческой и инвестиционной банковской деятельности; введению контроля за процентными ставками — Инструкция Q. Это были вынужденные меры, носившие административный характер, так как нерегулируемый рынок усугублял кризис. В противном случае экономика могла оказаться в порочном круге с повторяющимися провалами рынка, что наблюдалось в России в 90-

х гг.

Таким образом, как свидетельствует мировой опыт, без жесткого государственного регулирования финансово-банковской сферы России не обойтись.

Одна из проблем федерального бюджета — повышение отдачи от использования государственной собственности. Необходимо повысить персональную ответственность представителей государства в органах управления корпораций, доля акций которых принадлежит государству, за эффективное использование активов, налаживание кооперационных связей и создание условий для привлечения инвестиций. Следует обеспечить поступление в бюджет дивидендов, арендной платы от использования государственного имущества. Для этого должна быть активизирована работа Центрального фонда хранения и обработки информации фондового рынка — Центрального депозитария и единой национальной депозитарной системы; сформирована система доверительного управления государственными пакетами акций и другой собственностью; создан полный реестр объектов недвижимости, включая незавершенное строительство на федеральном и региональном уровнях; обеспечено подтверждение прав РФ на зарубежную собственность и повышение эффективности ее использования.

Вопросы управления государственной собственностью неотделимы от дальнейшего развития бюджетного федерализма. Повышение заинтересованности субъектов РФ в получении доходов от государственной собственности возможно при помощи механизмов налоговых отчислений в бюджеты регионов либо предоставления права установления и взимания сборов за использование местной инфраструктуры при эксплуатации высокорентабельных месторождений.

Следует также стимулировать вертикально интегрированные производственно-научные комплексы. Высокая концентрация производительных сил необходима для мобилизации достаточных финансовых ресурсов, которые должны играть подчиненную роль по отношению к производству. Участие государства в собственности наиболее перспективных конгломератов является неотъемлемым условием их создания и успешного функционирования.

Для формирования доходной базы бюджетов всех уровней особое значение имеет проблема их кассового исполнения. В процессе управления финансовыми потоками государства возникают временные кассовые разрывы. Минимизация остатков на отдельных бюджетных счетах возможна лишь с переходом к единому счету Федерального казначейства, что обеспечит централизацию всех средств бюджета.

Бюджетные средства не должны оставаться в распоряжении

коммерческих банков на достаточно длительное время. Эти ресурсы следует использовать на покрытие временных кассовых разрывов бюджета.

В целом казначейская система требует серьезного реформирования, она должна иметь самостоятельность, а не оставаться подразделением Министерства финансов РФ, в целях укрепления финансовой дисциплины и разграничения процессов составления, утверждения и исполнения бюджета. Развитые страны мира имеют самостоятельные федеральные казначейства и используют их как важнейший инструмент управления финансовыми потоками на государственном уровне.

Необходима ориентация финансовой и денежно-кредитной политики России на ее геополитические интересы. А они находятся в первую очередь в рамках СНГ. Ориентация государств СНГ на использование во взаимных расчетах доллара США, привлечение крупных внешних займов, существенно увеличивающих нагрузки на бюджеты, вызывают сложности при погашении задолженности и обеспечении сбалансированности платежных балансов. Наиболее высокую дебиторскую задолженность перед Россией имели Украина, Казахстан и Узбекистан. Она не может быть урегулирована только кредиторской задолженностью. Требуется проведение многостороннего клиринга. Для этого следует создать клиринговую систему и выработать подходы к внедрению новой расчетно-платежной денежной единицы стран СНГ. Позитивные шаги в этом направлении предпринимаются Россией и Белоруссией.

Накануне вступления России во Всемирную торговую организацию (ВТО) особое значение приобретает расширение применения мировой практики субсидирования наиболее социально значимых товаров и услуг, поддержки экспортеров посредством предоставления государственных гарантий и ссуд. Речь идет о политике разумного протекционизма в отношении высокотехнологичной продукции на базе межгосударственной кооперации производства стран СНГ и устранении таможенных барьеров между ними.

В рамках соглашений ВТО действуют жесткие санкции в отношении резидентов-экспортеров, не возвращающих валютную выручку в страну, нарушающих условия валютного бартерного обмена и таможенный режим. Участившиеся случаи применения антидемпинговых процедур со стороны США и других стран в отношении российских товаров и услуг значительно сужают внешнеторговое пространство для российских производителей, а потеря внешних рынков сбыта в условиях высокой доли импорта на внутреннем рынке приводит к отрицательному сальдо платежного баланса и развалу целых отраслей экономики России.

Важно проводить согласованную финансовую, денежно-кредит-

ную и социально-экономическую политику, направленную на соблюдение интересов широких слоев населения, создающих национальное богатство и обладающих огромным интеллектуальным потенциалом. Преодоление финансового кризиса находится в плоскости макроэкономической стабилизации и должно основываться на оживлении и развитии реального сектора экономики (что приведет к расширению налогооблагаемой базы) и укреплении геополитических и стратегических позиций России на внешних рынках.

4.3. МИРОВЫЕ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСОВ И КРЕДИТА

Государство формирует финансово-кредитную политику и осуществляет законодательное регулирование финансов и кредита на макро- и микроуровне. **Государственное регулирование финансов и кредита** представляет собой законодательно оформленную систему воздействия на финансово-кредитные процессы с использованием различных инструментов и механизмов, позволяющих устанавливать наиболее приемлемое в определенный исторический отрезок времени соотношение между экономической эффективностью и социальной справедливостью в обществе. Регулирующая роль государства не ограничивается сферой государственной собственности. Она также не предполагает наличия преимущественно государственной собственности на средства производства.

В основу государственного регулирования заложены определенные ***финансово-кредитные концепции,*** реализуемые исполнительными органами власти на определенных этапах экономического развития.

Трансформация мировых концепций финансов и кредита происходила под воздействием развития государства, частного капитала и домашних хозяйств. На этапе становления и совершенствования индустриального общества с конца XVIII в. приоритет отдавался микроэкономике, частному предпринимательству. Роль государства в регулировании финансов и кредита проявлялась лишь в отношении отраслей, которые традиционно относились к сфере государственной монополии, в частности производства и продажи алкоголя и табака, оружия и золота. Доходы от этих сфер деятельности составляли основу государственных финансов и позволяли производить необходимые социальные расходы. При этом государство не привлекало кредит для выполнения своих функций.

Постепенно роль государственных финансов изменялась, что было объективно обусловлено усложнением хозяйственных связей участников рынка, расширением интеграционных связей, выходящих за рамки государственных границ. В связи с этим повышалась роль государственных институтов, обеспечивающих регулирование

финансово-кредитных потоков. Однако их основная часть приходилась на отрасли естественных монополий, которые, оставаясь объектом жесткого государственного регулирования, играли ведущую роль в решении социально-экономических проблем общества.

К концу XIX в. в промышленно развитых странах сформировалась финансово-кредитная система, основу которой составляли финансы предприятий различных форм собственности, а государственные финансы активно воздействовали на предприятия через инструменты макроэкономического регулирования, такие, как налоги, проценты, уровень инфляции и др.

В этот период времени получила признание ***неоклассическая экономическая теория***, которая рассматривала государственные финансы как подчиненные развитию финансов предприятий. В государственных финансах основным объектом регулирования были налоги, определяющие долю перераспределяемой части ВНП и характеризующие границы государственного финансирования.

Формулирование А. Вагнером *закона возрастающего расширения финансовых потребностей государства и роста общественных расходов* серьезно изменило подходы к исследованию государственных финансов и кредита. Данный закон обосновывал опережение темпов роста государственных расходов по сравнению с темпами роста промышленного производства особой ролью государства в развитии научно-технического прогресса и фундаментальной науки. Возрастание государственных расходов в этот период времени привело к необходимости привлечения крупных дополнительных источников финансирования в форме государственных займов.

Окончательно приоритет государственных финансов и инструментов макроэкономического регулирования оформился в учении Дж. М. Кейнса. Расширение государственного финансирования кейнсианство рассматривало как важнейший фактор экономического и социального роста.

С началом полномасштабного привлечения займов как элемента расширения спроса государства на финансово-кредитные ресурсы государство становится активным участником рынка капиталов и оказывает прямое воздействие на формирование рыночных процентных ставок при размещении и привлечении кредита.

Государство, постепенно накапливая долги, все бóльшую часть доходов направляло на выплату процентов, что приводило к сокращению расходов на социальные, инвестиционные и другие цели. Все это дало толчок к развитию концепций, ориентированных на социальную защиту малоимущих граждан.

К середине XX в. оформилась ***теория общественного благосос-***

тояния. Согласно этой концепции государственные финансы трактовались как важнейший инструмент макроэкономического регулирования и перераспределения доходов для увеличения общего благосостояния.

Эта теория получила распространение благодаря научным трудам П. Самуэльсона. Особое внимание он уделял неконкурентным секторам экономики, в которых объективно существуют так называемые «провалы» рынка. Развитие этих секторов экономики в основном возможно только на неэквивалентной безвозмездной основе за счет перераспределения государством в их пользу части финансовых ресурсов.

Возрастание роли государства в сфере как предпринимательства, так и некоммерческого хозяйствования привело к появлению концепции ***смешанной экономики***.

Смешанная экономика представляет собой такой тип экономической системы государства, при котором часть товаров, работ и услуг производятся частными предпринимателями, а основная часть инфраструктуры, в том числе производство электричества, связь, водоснабжение, теплоснабжение, обеспечивается государством. При этом сохраняется высокая доля государственных инвестиций, так как государственный сектор экономики является наиболее ресурсоемким.

Смешанная экономика характерна для большинства развитых стран мира, поскольку она, ориентируясь на многообразие форм собственности, устраняет недостатки, присущие как экономике исключительно частного предпринимательства, так и централизованно планируемой экономике.

Что касается соотношения частного и государственного секторов экономики, то оно определяется национальными особенностями и традициями, существенно различаясь как по странам, так и по времени. Одновременно различна роль государственного регулирования, а также используемые инструменты государственного регулирования.

Смешанная экономика придает большое значение развитию мировой торговли и межгосударственных институтов в решении финансовых проблем.

На протяжении всего XX в. шел активный процесс поиска оптимального соотношения между экономической эффективность и социальной справедливостью исходя из реальных возможностей государственных финансов. Это привело к возникновению модели ***прагматического дирижизма***. Государство все более ориентируется в финансовой политике на состояние внешнего рынка, экспортного и импортного потенциала национальной экономики, регулирование таможенного тарифа в рамках разумного протекционизма. Решение внутренних финансовых проблем происходит все в большей мере через участие госу-

дарства в международных финансово-кредитных организациях.

В 80-е гг. XX в. получила развитие ***теория экономики предложения***. Одним из ее основоположников является А. Лаффер, который разработал так называемую «налоговую кривую» — кривая Лаффера. Экономика предложения стала основой финансовой политики наиболее развитых стран мира. В основе указанной теории — сокращение налогов, уменьшение государственных расходов, сокращение количества денег в обращении, отказ от ведущей роли стратегического планирования. Согласно этой теории предложение должно опережать спрос, а стимулировать предложение можно через уменьшение налогов. Кривая Лаффера доказывала, что повышение налогового бремени отрицательно воздействует на накопления, инвестиции, производительность труда. Увеличение налогов приводит к тому, что вложения происходят в основном в сферы, исключенные из налогообложения. Налоги сокращают сбережения и негативно влияют на инвестиционную активность.

Экономика предложения базируется на сокращении государственных расходов, расширение которых приводит к росту инфляции и налогов, что в свою очередь вызывает рост бюджетного дефицита, увеличение государственного долга, снижение сбережений. Снижение налоговых ставок, увеличение налоговых льгот и преференций при расширении налогооблагаемой базы стимулировало развитие производства. В области денежного обращения экономика предложения предполагает сокращение денежной массы с целью ограничения роста процентных ставок.

На практике реализация финансовой политики, основанной на расширении предложения, привела к резкому увеличению бюджетного дефицита и еще большему разрыву между экономической эффективностью и социальной справедливостью. Это потребовало принятия ряда мер, направленных на сокращение государственных расходов, бюджетного дефицита, сокращения спроса на кредит.

Анализ финансово-кредитных систем развитых стран, применявшихся в XX в., показывает, что альтернативными моделями государственного регулирования были в основном две модели, одна из которых основана на принципах монетаризма, другая — кейнсианства. Они дополняли друг друга и в определенные отрезки времени менялись приоритетами.

Монетаризм приписывает денежной массе, находящейся в обращении, роль определяющего фактора в процессе формирования хозяйственной конъюнктуры. Рынок должен быть свободным и нерегулируемым, а вмешательство государства в экономику ограниченным. Кроме того, должен поддерживаться стабильный рост денежной массы. Эту концепцию используют Международный валютный фонд и Организация экономического сотрудничества и

развития для реализации программ финансовой стабилизации государств, испытывающих финансовые трудности и привлекающих внешние источники централизованного финансирования бюджетного дефицита и дефицита платежного баланса.

Рестриктивная политика монетаризма основывается на сокращении государственных расходов и увеличении налоговых ставок. Ее цель — сокращение покупательской способности населения, уменьшение бюджетного дефицита и снижение уровня инфляции. Это вызывает замедление экономического роста. Сокращение спроса приводит к трудностям сбыта и уменьшению объемов выпускаемой продукции. Сдерживание спроса путем проведения жесткой денежно-кредитной политики не создает условий для увеличения производства продукции, которое может обеспечить снижение цен. При ограниченных возможностях привлечения ресурсов извне и съеденных инфляцией собственных средствах предприятий происходит естественное сокращение объемов производства и замедление темпов экономического роста.

В конечном счете задача сводится к переориентации ресурсов от потребления к накоплению. Сложность решения этой задачи обусловлена возможным усилением стагнации производства. В условиях снижения реальной заработной платы и осложнения ситуации на рынке перераспределения ресурсов от потребления к накоплению не происходит. Политика ограничения спроса усиливает конкуренцию и возможность банкротства, а также социальную напряженность в обществе.

Противоположностью монетаризма является ***кейнсианство***, ставшее популярным в последние десятилетия. Его сущность — государственное регулирование и государственная поддержка проводимых в экономике преобразований. Кейнсианство основано на *экспансионистской финансовой политике*, базирующейся на увеличении государственных расходов и снижении налогов, и денежно-кредитной политике, связанной с расширением денежной массы в обращении.

Увеличение государственных расходов стимулирует рост производства, а значит, рост инвестиций и вложений в человеческий капитал. Кроме того, расширяется покупательская способность населения и совокупный спрос на товары, продукцию, работы, услуги. Высокая покупательская способность лишь при определенных обстоятельствах повышает конкурентоспособность предприятий и качество продукции, а эти две проблемы для российской экономики в настоящее время наиболее актуальны.

Экспансионистская политика требует жесткого контроля цен, так как издержки производства имеют тенденцию к росту. Контроль необходим и в связи с риском роста инфляции, процентных ставок, налогов.

Увеличение государственных расходов возможно за счет суще-

ственного повышения эффективности использования бюджетных ассигнований либо за счет роста налоговых поступлений. Рост налоговых поступлений происходит при расширении производства, увеличении объемов выпускаемой продукции. В этом случае не обязательно повышать ставки налогов, так как автоматически расширяется налогооблагаемая база. Темп роста расходов не должен превышать темпа роста доходов, и за этим соотношением необходим государственный контроль. Для реализации такой политики государству необходимо иметь долгосрочные программы централизованных инвестиционных вложений.

Кейнсианство (как и монетаризм) в чистом виде применяется в мировой финансовой практике редко, поскольку чревато возрастанием бюджетного дефицита и инфляции. Помимо прочего, от государства требуется тщательная разработка законодательной базы, устанавливающей определенные рамки вмешательства в предпринимательскую деятельность.

Выбор форм государственного регулирования финансов и кредита особенно сложен в российской экономике при проведении структурных преобразований. Отсутствие достаточных накоплений в частном секторе означает невозможность быстрой переориентации финансирования с государственных источников на собственные средства предприятий. Применение мирового опыта без учета конкретных особенностей и состояния экономики России провоцировало усугубление кризисных процессов.

Политика экономического роста, как правило, включает такой элемент государственного регулирования, как *девальвация национальной валюты,* которая снижает цену продукции и, следовательно, затраты на ее производство и реализацию, повышает конкурентоспособность продукции на мировом рынке. Вместе с тем она сдерживает внутреннее потребление из-за снижения заработной платы. Девальвация приводит к удорожанию импорта и удешевлению экспорта, возрастанию размеров внешнего долга и увеличению расходов на выплату процентов по нему. В этих условиях требуется стимулирование экспорта для выполнения внешних обязательств. Для нормального состояния платежного баланса рост экспорта должен опережать рост импорта и покрывать возросшие расходы по обслуживанию внешнего долга.

Для внутреннего состояния экономики имеет значение сокращение издержек производства и обращения, темп роста себестоимости не должен превышать темп роста цен. Возрастание прибыли позволяет обеспечить рост инвестиций одновременно с расширением производства. Девальвация может сопровождаться рестриктивными мерами в том случае, когда значительный капитал накоплен в частном секторе экономики, которого не касается сокращение государственных расходов.

Результатом свободного ценообразования, как утверждают сторонники монетаристской школы, являются сбалансирование спроса и предложения, достижение стабильности. Последователи кейнсианской школы считают, что цены малоподвижны и не могут быстро реагировать на состояние спроса и предложения. Поэтому изменение цен не служит ориентиром в рыночной конъюнктуре. Более подвижны в этом смысле объемы продаж и величина запасов товарно-материальных ценностей. Однако если цены остаются стабильными, при снижении спроса производство также должно сокращаться, а значительные запасы приводят к иммобилизации оборотных средств.

Как считают монетаристы, между уровнем цен и денежной массой существует тесная зависимость: если бюджетный дефицит покрывается за счет эмиссии, это стимулирует инфляцию и рост цен. Для устранения данного негативного явления центральный банк должен строго контролировать прирост денежной массы. Однако при недостатке денег в обращении используются квазиденьги и другие денежные инструменты, которые приводят к перераспределению доходов в пользу их эмитентов, а предприятия не могут защитить свои интересы при неплатежеспособности потребителей продукции.

Кроме контроля общей массы денег в обращении необходимо поддерживать определенную структуру платежных средств, в том числе наиболее ликвидных.

Рост цен в секторе, защищенном от конкуренции, всегда выше. *Чем выше степень монополизма, тем выше инфляция.* Изменение цен приводит к изменению структуры экономики, а это повышает риск, создает трудности, связанные с реализацией товаров, продукции, работ, услуг. Инфляция способствует росту стоимостного объема потребления. Население в ожидании очередного повышения цен компенсирует потери путем приобретения товаров или иностранной валюты. Без стабильности цен насыщение рынка товарами, продукцией, работами, услугами невозможно. Очень важно проводить политику сдерживания роста цен на топливно-энергетические ресурсы, так как это один из основных факторов инфляции и нестабильности экономики.

С середины XX в. углубляются процессы, связанные с *глобализацией* мировой экономики. Международные корпорации существенно влияют на движение финансовых потоков. Наблюдаются новые структурные сдвиги, усиливающие сырьевую направленность экспорта одних государств и технологический рост других.

Все активнее проявляет себя крупный международный капитал, воздействующий не только на экономические, но и на политические процессы.

К концу XX в. наметилась тенденция перемещения центра решения крупнейших мировых проблем из межгосударственной сферы в сферу транснациональных корпораций и международного финансового капитала. Это означает, что приоритет микроэкономики стано-

вится все более очевидным. При этом наметилась устойчивая тенденция к либерализации во всех сферах экономики, включая естественные монополии, кредитные и страховые организации, унификации законодательства в области иностранных инвестиций, учета и отчетности, валютного и таможенного регулирования и др. На конечной стадии решается проблема полной либерализации сферы финансовых услуг. При этом достигает своего апогея мировая конкуренция на всех рынках товаров, работ, услуг, рабочей силы, капиталов.

Глобализация и ликвидация барьеров на пути свободного перемещения всех видов ресурсов предоставляет неоспоримые преимущества высокоразвитым странам с накопленным интеллектуальным, производственным и финансовым капиталом. Естественным образом усиливаются различия и в уровне жизни населения развитых и развивающихся государств. По-прежнему остается высокой доля военных расходов наиболее развитых государств мира, использующих военную мощь для политического давления на развивающиеся государства.

Современная экономика не исключает циклических колебаний в отдельные промежутки времени. Но стагнация производства на фоне высокой инфляции остается характерной для неконкурентных экономик развивающихся стран. Они испытывают острую потребность в иностранных инвестициях, все бóльшую долю в частном секторе занимают иностранные юридические и физические лица.

Одновременно с приходом иностранного капитала сворачивается производство высокотехнологичной продукции, так как она становится главным объектом конкуренции на мировых товарных рынках. Возникает дилемма: государство либо оставляет в национальной собственности высокотехнологичное производство, вводит ограничения на привлечение в эти отрасли экономики иностранного капитала и иным образом ограждает их от разрушения, либо полностью устраняется от участия в их развитии. От этого зависит целостность государства, его самостоятельность в принятии политических решений, перспективы социально-экономического роста. Такие преобразования приводят к долларизации экономики, девальвации национальной валюты, обесценению национального богатства, в том числе рабочей силы.

Следует отметить, что высокоразвитые страны при формировании финансово-кредитной концепции экономического роста применяют элементы как монетаристской, так и кейнсианской теории. Это приводит к появлению промежуточных теорий, базирующихся на национальных особенностях и разной степени развитости экономики государств. Для устойчивого роста экономики России наиболее приемлема концепция, обеспечивающая экономическую эффективность и социальную справедливость в рамках реального федерализма. Экономическая эффективность и социальная справедливость находятся в состоянии динамического равновесия, которое определяет темпы роста производства и жизненного уровня населения.

5
Глава

ОСНОВЫ ФИНАНСОВ ДОМАШНИХ ХОЗЯЙСТВ

5.1. СЕМЕЙНЫЙ БЮДЖЕТ: ДЕНЕЖНЫЕ ДОХОДЫ И РАСХОДЫ НАСЕЛЕНИЯ

Индивидуальный сектор национальной экономики, как отмечалось в главе 1, базируется на деятельности домашних хозяйств, обеспечивающей их функционирование путем получения доходов и осуществления расходов.

Домашнее хозяйство — группа лиц, семья, совместно ведущая общее хозяйство, объединяющая часть или весь свой доход и накопленное богатство, осуществляющая расходы на потребительские цели и сбережения, а также принимающая другие экономические решения. Домашнее хозяйство является важным участником денежных отношений в государстве.

Финансы домашних хозяйств выступают одним из элементов финансовой системы. Они представляют собой совокупность экономических отношений, складывающихся по поводу формирования и использования семейных бюджетов.

Семейный бюджет — это фонд денежных средств, доходы которого образуются из различных поступлений членов семьи, а расходы представляют собой использование ими текущих и накопленных ресурсов.

Богатство государства определяется уровнем благосостояния основной массы населения и прирастает прежде всего за счет сбережений в секторе домашних хозяйств. Прирост доходов в секторе домашних хозяйств является свидетельством стабильности и роста реального сектора экономики.

Доходы, получаемые домашними хозяйствами вследствие их участия в процессе производства или владения активами, которые могут быть необходимы для целей производства, до выплаты ими налогов и получения трансфертов называются *первичными доходами*. Они выплачиваются из добавленной стоимости, создаваемой в производстве.

Источником для конечного потребления товаров и услуг и сбережения является располагаемый доход. *Располагаемый доход* до-

машних хозяйств — это доход, полученный домашними хозяйствами от экономической деятельности, собственности, а также государства через различные централизованные фонды в виде трансфертов, остающийся в их распоряжении после уплаты всех обязательных налогов и сборов. *Трансферт* — операция, в которой одна сторона предоставляет товар, услугу или денежные средства другой стороне без получения от последней какого-либо эквивалента.

Для анализа состояния семейного бюджета используется *баланс денежных доходов и расходов населения.* Он характеризует объем и структуру денежных доходов, расходов и сбережений населения. Баланс составляется на федеральном, региональном и местном уровнях.

На федеральном уровне баланс денежных доходов и расходов населения строится самостоятельно и имеет расхождение с суммой территориальных балансов на величину финансовых потоков между территориями начисленных, но неполученных средств.

Баланс денежных доходов и расходов населения является одним из инструментов социально-экономического анализа, используемым для регулирования уровня жизни населения. С его помощью определяется: общий объем и структура денежных доходов и расходов населения; реальные и номинальные доходы и покупательская способность населения; распределение населения по уровню доходов и доля населения, живущего ниже уровня бедности, и др.

Доходная часть баланса состоит из поступлений от различных источников, которые могут быть выявлены при помощи статистической и финансовой отчетности, выборочных обследований и других методов, расходная — из трансфертов, выплаченных населением, расходов на приобретение товаров и услуг и прироста сбережений населения во вкладах и ценных бумагах.

Рассмотрим состав и структуру денежных доходов и расходов населения — семейного бюджета.

Доходы:

- оплата труда и другие формы выплат работникам предприятий различных форм собственности;
- доходы от предпринимательской деятельности и собственности;
- социальные трансферты;
- поступления из финансовой системы;
- прочие поступления.

Расходы и сбережения:

- покупка товаров и оплата услуг;
- обязательные платежи и добровольные взносы;
- прирост сбережений во вкладах и ценных бумагах;
- покупка иностранной валюты;
- другие расходы.

Рассмотрим содержание денежных доходов населения.

Основу семейного бюджета составляет ***оплата труда***. Она включает: начисленные предприятием, учреждением, организацией суммы оплаты труда в денежной и натуральной формах за отработанное и неотработанное время, стимулирующие доплаты и надбавки, компенсационные выплаты, связанные с режимом работы и условиями труда, премии и единовременные поощрительные выплаты, а также выплаты на питание, жилье, топливо, носящие регулярный характер, и др.

Особое значение имеет применение *минимального размера оплаты труда* (МРОТ). Он введен с 1 октября 1991 г. и в дальнейшем изменялся в соответствии с социально-экономическими условиями жизни населения. Введение МРОТ было обусловлено необходимостью социальной защиты населения при переходе к различным формам собственности предприятий и организаций и либерализации цен.

Минимальный размер оплаты труда вводится организациями, финансируемыми из бюджетных источников, за счет средств соответствующих бюджетов, а также другими организациями — за счет собственных средств. Он предназначен для регулирования оплаты труда, определения размеров пособий по временной нетрудоспособности и выплат в возмещение вреда, причиненного увечьем, профессиональным заболеванием или другим повреждением здоровья, связанными с исполнением трудовых обязанностей.

В минимальный размер оплаты труда не включаются доплаты и надбавки, премии и другие поощрительные выплаты. Конкретные размеры ставок и окладов, а также соотношения в их размерах между категориями персонала и работниками различных профессионально-квалификационных групп определяются на предприятиях условиями коллективных договоров.

Размеры компенсационных доплат за условия труда, отклоняющиеся от нормальных, за работу в вечернее и ночное время и т.д. определяются предприятиями самостоятельно, но не ниже размеров, установленных соответствующими правовыми актами.

Стимулирующие выплаты, в том числе доплаты и надбавки за высокую квалификацию, профессиональное мастерство, работу с меньшей численностью, премии, вознаграждения, определяются предприятиями самостоятельно и производятся в пределах имеющихся средств. Размеры и условия их выплаты определяются в коллективных договорах.

Стипендии студентам образовательных учреждений высшего профессионального образования, учащимся образовательных учреждений среднего профессионального образования и начального профессионального образования, аспирантам, обучающимся с отрывом от

производства в аспирантуре образовательных учреждений высшего профессионального образования и научно-исследовательских учреждений, а также соответствующие пособия и другие социальные выплаты гражданам устанавливаются исходя из минимального размера оплаты труда.

Размер фактической заработной платы определяется на основе установленных в коллективных договорах, трудовых договорах (контрактах) тарифных ставок, должностных окладов, надбавок, доплат, премий и других видов вознаграждения, но не ниже законодательно установленного минимального размера оплаты труда.

Размеры минимальной заработной платы, пенсий и выплачиваемых на их основе стипендий и пособий определяются исходя из величины принятой системы *минимальных потребительских бюджетов*, утверждаются законодательно, повышаются в установленном порядке с ростом стоимости жизни и являются государственной гарантией. Государство с учетом реальных экономических возможностей создает условия для поэтапного приближения минимальных социальных гарантий к минимальному потребительскому бюджету.

Минимальные потребительские бюджеты разрабатываются для всех регионов по возрастным и социальным группам населения. Натурально-вещественная структура минимальных потребительских бюджетов формируется на основе научно обоснованных минимальных норм и нормативов национальных и других особенностей потребления в регионе. Стоимостная величина минимального потребительского бюджета рассчитывается с учетом средних цен покупок соответствующих товаров и услуг с учетом всех видов торговли.

Минимальный размер оплаты труда и минимальный размер пенсии по старости в Российской Федерации поэтапно повышаются до величины прожиточного минимума.

Прожиточный минимум — это стоимостная оценка потребительской корзины, увеличенная на сумму обязательных платежей и сборов, выплачиваемых населением из полученных доходов. *Потребительская корзина* — это минимальный набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности.

Прожиточный минимум в целом по Российской Федерации применяется:

- для оценки уровня жизни населения при разработке и реализации социальной политики и федеральных социальных программ;
- для обоснования устанавливаемых на федеральном уровне минимального размера оплаты труда и минимального размера пенсии по старости;
- для определения размеров стипендий, пособий и других социальных выплат;
- для формирования федерального бюджета.

Прожиточный минимум в субъектах Российской Федерации предназначается:

- для оценки уровня жизни населения соответствующего субъекта при разработке и реализации региональных социальных программ;
- для оказания необходимой государственной социальной помощи малоимущим гражданам;
- для формирования бюджетов субъектов РФ.

Потребительская корзина по Российской Федерации устанавливается федеральным законом. В субъектах Федерации потребительская корзина устанавливается законодательными (представительными) органами этих субъектов по представлению органов исполнительной власти с учетом природно-климатических условий, национальных традиций и местных особенностей потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг основными социально-демографическими группами населения.

Величина прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в Российской Федерации и ее субъектах определяется ежеквартально на основании потребительской корзины и данных об уровне потребительских цен на продукты питания, непродовольственные товары и услуги и расходов по обязательным платежам и сборам. Их устанавливают соответственно Правительство РФ и органы исполнительной власти субъектов РФ.

Величина прожиточного минимума, определяемая по Российской Федерации, является основой для установления минимального размера оплаты труда и минимального размера пенсии по старости, а также для определения размеров стипендий, пособий и других социальных выплат.

Оплата труда производится непосредственно работающему в рублях или другой валюте. Запрещаются выплаты в виде векселей, бонов, купонов, расписок и какой-либо другой форме, кроме официальных банковских чеков или чеков почтовых переводов. Выплаты части заработной платы в виде ценных бумаг возможны лишь с согласия работника. Заработная плата работникам может выплачиваться по их желанию в натуральном виде.

Заработная плата выплачивается в установленные коллективным договором сроки, но не менее чем 2 раза в месяц, в рабочие дни по месту работы. Работодатели обязаны обеспечить уведомление работников об условиях и размерах выплат, произведенных удержаниях и обо всех происходящих изменениях в этих условиях не позднее чем за один месяц, а также обеспечить соответствующие записи в платежных документах.

Рассмотрим особенности *оплаты труда работников бюджетной сферы*. В ее основе — дифференциация заработной платы. В качест-

ве инструмента дифференциации в уровнях оплаты труда различных категорий работников применяется Единая тарифная сетка (ЕТС). Применение ЕТС имеет целью унифицировать тарифные условия оплаты по категориям работников и отраслям. Дифференциация тарифных ставок и окладов по разрядам осуществляется по признаку сложности выполняемых работ и квалификации работников. При этом другие факторы дифференциации оплаты труда, в том числе условия, тяжесть, напряженность труда, значимости сфер его приложения, учитываются с использованием других элементов организации заработной платы.

При разработке ЕТС за основу взяты следующие принципы построения единой шкалы тарификации оплаты труда рабочих и служащих:

- применение единой тарифной шкалы для всех категорий работников бюджетных учреждений и организаций;
- группировка профессий рабочих и должностей служащих по признаку общности выполняемых функций;
- тарификация профессий рабочих и должностей служащих по признаку сложности выполняемых работ;
- установление ставки оплаты 1-го разряда в размере, соответствующем минимальному размеру оплаты труда для работников простого труда, и равномерное относительное возрастание ставок оплаты от разряда к разряду.

Применение ЕТС является обязательным для всех учреждений, организаций и предприятий, находящихся на бюджетном финансировании. В пределах выделенных бюджетных ассигнований они самостоятельно определяют виды и размеры надбавок, доплат и других выплат стимулирующего характера.

ЕТС предусматривает дифференциацию оплаты по 18 разрядам. Тарификация рабочих проводится по восьми разрядам. Это соответствует действующему Единому тарифно-квалификационному справочнику работ и профессий рабочих (ЕТКС). Вместе с тем высококвалифицированным рабочим, занятым на важных и ответственных работах и на особо важных и особо ответственных работах, могут устанавливаться оклады исходя из 9—12-го разрядов оплаты ЕТС. Эта мера предусмотрена в целях усиления материального стимулирования наиболее сложного и квалифицированного труда рабочих. Служащие бюджетных отраслей, в том числе технические исполнители, специалисты и руководители, тарифицируются со 2-го по 18-й разряды.

В целях стимулирования повышения квалификации и установления обоснованных соотношений в оплате труда различных категорий работников в ЕТС предусмотрено нарастание уровней ставок оплаты от более низкого разряда к более высокому.

Доходы рабочих и служащих от предприятий и организаций, кроме оплаты труда, включают ***выплаты социального характера и пр.***

К выплатам социального характера относятся: страховые платежи, уплачиваемые предприятием по договорам страхования в пользу своих работников за счет средств предприятия; выходное пособие при прекращении трудового договора, суммы, выплаченные уволенным работникам на период трудоустройства в связи с ликвидацией предприятия, сокращением численности или штата работников; оплата проезда к месту работы транспортом общего пользования, специальными маршрутами, ведомственным транспортом; материальная помощь, предоставленная отдельным работникам по семейным обстоятельствам, на погребение и т.д.

Прочие выплаты, не относящиеся к фонду заработной платы и выплатам социального характера, включают в себя командировочные расходы, авторские вознаграждения, надбавки к заработной плате, выплаченные работникам отдельных отраслей экономики в связи с подвижным характером работы, и т.п.

Доходы от предпринимательской деятельности включают: доходы от продажи имущества, принадлежащего гражданам на праве собственности; доходы от реализации товаров, работ, услуг, продукции и другого имущества, произведенных лицами, зарегистрированными в качестве индивидуальных предпринимателей; доходы от реализации продукции, товаров, приобретенных на стороне, и др.

Доходы от собственности включают в себя доходы (дивиденды, проценты) по ценным бумагам, проценты по вкладам (депозитам) в банках, выплаты по долевым паям от участия граждан в собственности предприятия, организации и т.п.

К ***социальным трансфертам***, предоставление которых государство обеспечивает гражданам, относятся: выплата пособий и социальная помощь; пенсии; оказание материальной помощи; стипендии и др.

Государственная социальная помощь — это предоставление малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам за счет средств бюджетов различных уровней социальных пособий, субсидий, компенсаций, жизненно необходимых товаров. Право на получение государственной социальной помощи имеет семья, среднедушевой доход которой ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Государственная социальная помощь подразделяется на следующие виды:

- денежные выплаты — социальные пособия, субсидии, компенсации и др.;
- натуральная помощь — топливо, продукты питания, одежда, обувь, медикаменты и др.

Безвозмездное предоставление гражданам определенной денежной суммы за счет средств бюджетов различных уровней называется *социальным пособием*.

Субсидия — это имеющая целевое назначение оплата предоставляемых гражданам материальных благ или оказываемых услуг.

Компенсация представляет собой возмещение гражданам произведенных ими расходов, установленных законодательством.

Государственная социальная помощь оказывается в целях поддержания уровня жизни малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации, а также адресного и рационального использования бюджетных средств.

К ведению Российской Федерации в области оказания государственной социальной помощи относятся:

- принятие федеральных законов и других нормативных правовых актов по вопросам установления основ правового регулирования в области оказания государственной социальной помощи;
- разработка и реализация федеральных целевых программ оказания гражданам государственной социальной помощи на территории Российской Федерации;
- формирование федерального бюджета в части расходов на оказание государственной социальной помощи;
- установление видов государственной социальной помощи, оказание которых обязательно на территории Российской Федерации.

Источниками оказания государственной социальной помощи являются средства федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, а также государственных внебюджетных фондов. При недостаточности средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на оказание государственной социальной помощи такие средства выделяются за счет бюджета вышестоящего уровня или дополнительных источников.

Государственная социальная помощь может оказываться единовременно или на период не менее трех месяцев.

Порядок определения величины прожиточного минимума малоимущей семьи или одиноко проживающих граждан устанавливается субъектом РФ с учетом величин прожиточных минимумов, определенных для соответствующих социально-демографических групп населения.

Размер государственной социальной помощи малоимущим семьям и одиноко проживающим гражданам, среднедушевой доход которых ниже прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации, определяется законода-

тельством субъектов РФ в пределах разницы между суммой величин прожиточных минимумов и общим доходом членов малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина.

Органы местного самоуправления осуществляют оказание государственной социальной помощи в пределах передаваемых им органами государственной власти в этих целях полномочий вместе с материальными и финансовыми ресурсами для их осуществления.

Пенсии и пособия включают все виды получаемых населением пенсий и пособий из средств федерального, региональных и местных бюджетов, бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, профсоюзов, предприятий и др.

Виды пенсий классифицируются следующим образом: по старости; по случаю потери кормильца; по инвалидности; за выслугу лет; социальная.

Различают следующие виды пособий: по временной нетрудоспособности; материнские пособия, в том числе по беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до 1,5 лет, по уходу за детьми-инвалидами, ежемесячное пособие на каждого ребенка; компенсационные выплаты женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, уволенным в связи с ликвидацией предприятий; пособия и выплаты женщинам, проживающим в сельской местности; оплата расходов на протезирование и изготовление ортопедической обуви; пособия и социальная помощь гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастроф на АЭС и других аварий; компенсационные выплаты трудоспособным лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами; материальная помощь; пособия по безработице; единовременное пособие беженцам и вынужденным переселенцам; проезд, провоз багажа беженцев и вынужденных переселенцев; ритуальные пособия.

Из федерального бюджета выплачиваются пенсии и пособия военнослужащим Министерства обороны РФ, Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности и т.п.; из средств местных бюджетов выплачиваются компенсационные выплаты на детей, доплаты и надбавки к пенсиям, пособия малообеспеченным гражданам, компенсационные выплаты гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, другие пособия.

Из бюджета Пенсионного фонда РФ выплачиваются: трудовые пенсии пенсионерам — по старости, по инвалидности вследствие трудового увечья или профессионального заболевания, по инвалидности вследствие общего заболевания, по случаю потери кормильца, за выслугу лет; социальные пенсии; пенсии военнослужащим и их семьям, получающим их в органах социальной защиты населения —

по инвалидности вследствие военной травмы, по инвалидности вследствие заболевания, полученного в период военной службы, по случаю потери кормильца вследствие военной травмы, по случаю потери кормильца вследствие заболевания, полученного в период военной службы; пенсии трудоспособным лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами; пособия на погребение.

Из Фонда социального страхования Российской Федерации выплачиваются пособия по временной нетрудоспособности, пособия по беременности и родам, пособия на рождение ребенка, пособия по уходу за ребенком до полутора лет, пособия по уходу за детьми-инвалидами, пособия на погребение.

За счет средств профсоюзов выплачиваются единовременные пособия. Из средств предприятий выплачиваются надбавки к пенсиям, единовременные пособия уходящим на пенсию.

Стипендии выплачиваются учащимся высших и средних специальных учебных заведений, профессионально-технических школ и училищ, курсов, аспирантам.

Поступления из финансовой системы включают: страховые возмещения; ссуды на индивидуальное жилищное строительство и другие цели; изменение задолженности по ссудам, выданным на потребительские цели; проценты по вкладам; выигрыши и погашения по займам; выигрыши по лотереям; изменение задолженности населения по покупке товаров в кредит и др.

Рассмотрим содержание денежных расходов населения.

Покупка товаров населением определяется в размере общего объема розничного товарооборота во всех каналах реализации, включая продажу физическими лицами, скорректированного на величину продаж предприятиям и организациям за наличный и безналичный расчет.

Оплата услуг и другие расходы населения включают: оплату жилья и коммунальных услуг; оплату бытовых услуг; услуги системы образования; расходы на путевки в санатории и дома отдыха, туризм и лечение в платных поликлиниках; расходы на кино, театры и другие зрелища; расходы на все виды транспорта; оплата услуг связи; прочие расходы.

В состав ***обязательных платежей и добровольных взносов*** входят: налоги и сборы; платежи по страхованию; взносы в общественные и кооперативные организации; взносы в жилищно-строительную кооперацию; возврат ссуд; приобретение лотерейных билетов; проценты за товарный кредит; обязательные страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации.

Налоги и сборы включают: налог на доходы физических лиц, удержанный с граждан предприятиями, а также налог на доходы физических лиц, взимаемый с граждан налоговыми органами, госу-

дарственная пошлина по делам, рассматриваемым народными судами, земельный налог и арендная плата за земли сельскохозяйственного и несельскохозяйственного назначения, налог на имущество физических лиц, налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения, транспортный налог, сбор за право торговли, сборы, взимаемые автомобильной инспекцией, сбор за парковку автотранспорта, сбор за выдачу паспортов гражданам, поступления от продажи домовых книг, поступления по административным штрафам и санкциям, регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, сбор за выдачу ордера на квартиру, прочие сборы.

Платежи по страхованию включают взносы по обязательному страхованию имущества в хозяйствах граждан и страхованию пассажиров в пути на железных дорогах, водном и воздушном транспорте и на междугородных линиях автотранспорта; по добровольному страхованию домашнего имущества, средств личного автотранспорта, страхованию ответственности и личному страхованию.

Взносы в общественные и кооперативные организации — это вступительные и членские взносы в профсоюзные организации, добровольные общества, творческие союзы и объединения, а также вступительные и паевые взносы в потребительские общества.

В составе ***прироста сбережений во вкладах и ценных бумагах*** отражаются: прирост вкладов в коммерческих банках; приобретение государственных облигаций, сертификатов и других ценных бумаг; прирост или уменьшение средств физических лиц, депонированных в банках для расчетов с использованием пластиковых карт; приобретение ценных бумаг предприятий и организаций.

Приобретение гражданами иностранной валюты в настоящее время является также одной из статей расходов семейных бюджетов, имеющих финансовый характер. Это возможно благодаря текущей конвертируемости национальной валюты. Стремление граждан к приобретению иностранной валюты связано главным образом с экономической нестабильностью и частой девальвацией национальной валюты, приводящей к обесценению сбережений населения. Большинство граждан предпочитают хранить иностранную валюту вне финансово-банковского сектора. Это отрицательно влияет на денежное обращение государства. Необходимо повышение доверия домашних хозяйств к национальной валюте на основе общей стабильности и проведения полномасштабной реструктуризации кредитных организаций.

В целом по России *сальдо денежных доходов и расходов* домашних хозяйств характеризует либо уменьшение, либо увеличение остатка наличных денег у населения. По отдельным субъектам Российской Федерации превышение денежных расходов населения над

его доходами может означать как уменьшение остатка денег у населения, так и расходование на данной территории денежных доходов, получаемых в других субъектах. Превышение доходов населения над его расходами может означать не только прирост остатка наличных денег у населения, но также частичное расходование за пределами данного субъекта Российской Федерации денежных доходов, полученных на его территории.

Соотношение между доходами и расходами за конкретный период времени определяется как разность между выдачами и поступлениями наличных денег из касс банков с учетом данных об изменении остатка денег в кассах предприятий и в пути, а также данных Банка России о переходящей торговой выручке на территории отдельных субъектов Российской Федерации.

5.2. СОЦИАЛЬНЫЕ И ФИНАНСОВЫЕ ИНДИКАТОРЫ УРОВНЯ ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ

Социальные и финансовые индикаторы являются элементом социальных и финансовых программ и используются для оценки влияния экономических реформ на уровень жизни населения. Они формируются на основе данных, характеризующих объем, состав, основные направления образования, распределения и использования отдельными группами населения семейных бюджетов. Рассмотрим основные социальные и финансовые индикаторы.

Важным показателем, характеризующим уровень жизни населения, является *среднедушевой денежный доход,* зависящий от общей суммы денежных доходов населения и численности населения.

В связи с тем что на уровень доходов большое влияние оказывает величина налогов и уровень инфляции, для сопоставимости данных применяется показатель *реальных располагаемых денежных доходов,* который определяется исходя из денежных доходов текущего периода за минусом обязательных платежей и взносов, скорректированных на индекс потребительских цен.

Для сопоставления уровня оплаты труда в отраслевом разрезе используется *среднемесячная начисленная заработная плата* работающих в конкретных отраслях экономики. Она рассчитывается путем деления начисленного месячного фонда заработной платы на среднесписочную численность работников. При этом социальные пособия, получаемые работниками из государственных и негосударственных внебюджетных фондов, не включаются в фонд заработной платы и среднюю заработную плату. Средний размер назначенной месячной пенсии пенсионера определяется делением общей суммы назначенных месячных пенсий на численность пенсионеров.

Покупательная способность денежных доходов населения отражает потенциальные возможности населения по приобретению това-

ров и услуг и выражается через товарный эквивалент среднедушевых денежных доходов населения и соотношение денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума. Этот показатель существенно различается по регионам.

Распределение населения по уровню среднедушевых денежных доходов характеризует дифференциацию населения по уровню материального достатка и представляет собой показатели численности или долей населения, сгруппированного в заданных интервалах по уровню среднедушевых денежных доходов. Распределение общего объема денежных доходов по различным группам населения выражается через проценты общего объема денежных доходов, которым обладает каждая из 20—10-процентных групп населения. Существенные различия в распределении общего объема денежных доходов по различным группам населения отражают высокий уровень расслоения общества, что является следствием постоянно происходящего перераспределения финансовых ресурсов от наименее к наиболее обеспеченным группам населения. Это следствие низкой доли оплаты труда в себестоимости продукции, товаров, работ и услуг, низкой фондовооруженности труда, низкой производительности труда.

Коэффициенты дифференциации доходов населения устанавливают размер превышения денежных доходов высокодоходных групп по сравнению с низкодоходными группами населения.

Прожиточный минимум включает стоимостную оценку натурального набора продуктов питания, учитывающего диетологические ограничения и обеспечивающего минимально необходимое количество калорий, а также расходов на непродовольственные товары и услуги, налоги и обязательные платежи, исходя из доли затрат на эти цели в бюджетах низкодоходных домашних хозяйств.

Минимальная продовольственная корзина, обеспечивает содержание по химическому составу продуктов и их калорийности в следующих пропорциях в сутки: минимальная продовольственная корзина дифференцируется по восьми природно-климатическим зонам. Зонирование территории России сделано на основе количественной оценки факторов, определяющих материальные и культурные потребности населения и их территориальную дифференциацию по интегральному показателю условий жизни населения.

Интегральный показатель условий жизни населения определяет территориальную дифференциацию в зависимости от воздействия комплекса зональных факторов, влияющих на различие в объеме и структуре минимальных потребительских бюджетов: природно-климатические условия, половозрастной состав населения, размер и структура семей, плотность населения, характер расселения, экономическое развитие территории, особенности национального быта и др.

Показатели *дефицита низких доходов* относятся к числу важнейших характеристик степени распространения бедности. Численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума определяется на основе рядов распределения населения по уровню среднедушевых денежных доходов и является результатом суммирования числа лиц, чьи денежные доходы ниже величины прожиточного минимума. *Дефицит дохода* определяется на основе данных о численности и размере доходов населения с доходами ниже прожиточного минимума и исчисляется как суммарное значение дохода, необходимое для его повышения до величины прожиточного минимума.

Индекс глубины бедности характеризует среднее отклонение доходов бедных семей от величины прожиточного минимума и выражается величиной суммарного дефицита дохода, соотнесенного с общим числом семей.

По классификации основных измерителей бедности Фостера — Гриер — Торбеке *индекс остроты бедности* характеризует средневзвешенное отклонение доходов бедных семей от величины прожиточного минимума.

Особую роль играет анализ показателей дифференциации доходов населения. *Кривая Лоренца* представляет собой совокупное распределение численности населения и соответствующих этой численности доходов. В результате она показывает соотношение процентов всех доходов и процентов всех их получателей. Если бы доходы распределялись равномерно, т.е. 10% получателей имели бы десятую часть доходов, 50% — половину и т.д., то такое распределение имело бы вид диагонали квадрата со сторонами от 0 до 100%. Неравномерное же распределение характеризуется кривой, отстоящей от прямой тем дальше, чем больше дифференциация.

Коэффициент концентрации, или индекс Джини, устанавливает степень отклонения фактического объема распределения доходов населения от линии их равномерного распределения. Он дает возможность оценить степень неравенства населения: чем больше дифференциация распределения, тем дальше кривая отстоит от диагональной прямой и тем больше коэффициент концентрации. Для равномерного распределения он равен нулю, в условиях абсолютного неравенства он равен единице.

Коэффициент фондов отражает соотношение между средними доходами внутри сравниваемых групп населения или между их долями в общем фонде доходов.

Для численной оценки дифференциации в распределении доходов используются также соотношения показателей доходов между *квантилями* — точками ряда распределения, делящих его в опреде-

ленном соотношении. К их числу относятся: квартили (четверти), децили (десятые части), полудецили (двадцатые части) и перцентили (сотые части).

Децильный коэффициент дифференциации рассчитывается как отношение уровней, ниже и выше которых находятся десятые доли совокупности в разных концах распределения по уровню доходов.

Измерение уровня *низких доходов* производится путем установления линии — порога или ограничения, ниже которой домохозяйства считаются имеющими недостаток средств для обеспечения стоимости жизни, определяемой исходя из понятий относительно низких минимальных потребностей. Измерение основывается на следующих подходах:

- абсолютном, исходя из совокупной стоимостной оценки прожиточного минимума — основных потребностей в продуктах питания, одежде, жилье и т.д., которые устанавливаются нормативным методом на основе научно обоснованных нормативов потребления;
- относительном, исходя из сложившихся соотношений в распределении доходов по различным группам населения и определения на этой основе уровня средних доходов наименее обеспеченной группы населения;
- субъективном, основанном на обследованиях общественного мнения об уровне низких или недостаточных доходов населения.

Расчет *покупательной способности населения* осуществляется с целью выявления степени относительных, структурных и межрегиональных изменений на потребительском рынке по отношению к денежным доходам населения. Уровень покупательной способности может быть выражен в двух аспектах:

- как товарный эквивалент различных видов товаров и услуг, характеризующий количество товаров-представителей, которые можно приобрести на среднедушевой денежный доход;
- как количество определенных наборов товаров и услуг по отношению к величине прожиточного минимума или стоимости набора из 25 продуктов питания, которые можно приобрести на среднедушевой денежный доход.

В целях исследования финансов домашних хозяйств используются сводные, дезагрегированные или дифференцированные *индексы* (*субиндексы*) *потребительских цен*.

Для устранения фактора изменений цен номинальные денежные доходы и расходы населения рассчитываются в реальном выражении с корректировкой на *индекс-дефлятор*, отражающий изменение цен на различные компоненты денежных расходов населения. Результатом пересчета являются *реальные показатели*: реальные

денежные доходы, реальная заработная плата, реальный размер назначенной месячной пенсии, реальные расходы на конечное потребление домашних хозяйств и т.д.

Пересчет в сопоставимые цены проводится с использованием сводных индексов или субиндексов потребительских цен на отдельные товарные группы, а также индексов потребительских цен, дифференцированных по группам населения с различным уровнем доходов.

Таким образом, социальные и финансовые индикаторы уровня жизни населения позволяют оценить ситуацию в области доходов и расходов различных категорий и групп населения, степень удовлетворения потребностей населения в потребительских товарах и услугах. Они служат основанием для выработки государственной стратегии социальной политики, повышения качества жизни населения, принятия целевых программ в социальной сфере, проведения бюджетной политики, направленной на решение социальных задач.

5.3. СБЕРЕЖЕНИЯ И ИНДЕКСАЦИЯ ДОХОДОВ ДОМАШНИХ ХОЗЯЙСТВ

Сбережения — это отложенный спрос домашних хозяйств, подлежащий инвестированию, накопленное населением богатство в различных формах. Сбережения могут быть размещены в реальный сектор экономики, финансово-кредитных организациях, золото, иностранную валюту и т.д. Население, которое хранит ценности в национальной и иностранной валюте вне финансово-кредитной системы и не вкладывает их в экономику, не участвует в инвестиционном процессе.

Государство обеспечивает защиту реальных доходов населения от инфляции путем введения системы индексации доходов и сбережений.

Индексация — это установленный государством механизм увеличения денежных доходов и сбережений домашних хозяйств в связи с ростом потребительских цен. Цель индексации — поддержание покупательной способности денежных доходов домашних хозяйств. Ее объектами являются: оплата труда работников бюджетной сферы, государственных и муниципальных служащих; государственные пенсии, стипендии, социальные пособия, кроме единовременных, и др.

Суммы, взыскиваемые за повреждение здоровья, смерть гражданина и другой нанесенный ему ущерб подлежат индексации за счет предприятий или граждан, причинивших вред.

Для индексации денежных доходов и сбережений граждан используется ***индекс потребительских цен*** на продовольственные товары, а также платные услуги.

Порог индексации — это индекс потребительских цен, с которого начинается индексация денежных доходов и сбережений граждан. Он установлен в размере 6%.

Денежные доходы граждан в виде оплаты труда, государственных пенсий, стипендий, социальных пособий подлежат индексации в следующем порядке:

- первая часть доходов, равная полуторной величине МРОТ, — на индекс потребительских цен;
- вторая последующая часть дохода, равная полуторной величине МРОТ, — на 50% индекса потребительских цен.

Повышенный в связи с индексацией денежный доход определяется путем умножения первой и второй частей дохода, подлежащего индексации, соответственно на полный индекс или на 50% индекса потребительских цен. Для лиц, проживающих в районах и местностях, где в установленном порядке применяются районные коэффициенты к оплате труда, размер минимальной оплаты труда, подлежащей индексации, определяется с учетом этих коэффициентов.

Источниками средств для индексации служат: в части оплаты труда работников бюджетной сферы, социальных пенсий и пособий — ассигнования из соответствующих бюджетов; в части оплаты труда работников предприятий, общественных организаций (объединений) и их предприятий — собственные средства предприятий и организаций; в части государственных трудовых пенсий — средства Пенсионного фонда РФ, в том числе передаваемые в этот фонд из федерального бюджета для выплаты пенсий и пособий военнослужащим и их семьям, а также приравненным к ним в этом отношении категориям граждан и их семьям; в части социальных пособий, выплачиваемых из Фонда социального страхования РФ, — средства этого фонда; в части государственных стипендий — ассигнования из соответствующих бюджетов.

Либерализация цен и последовавшие за ней девальвация национальной валюты и гиперинфляция обесценили доходы и сбережения домашних хозяйств без их одновременной индексации. Однако государство предприняло ряд шагов, направленных на восстановление сбережений населения. В частности, оно гарантировало восстановление и обеспечение сохранности ценности денежных сбережений, размещенных: на вклады в Сберегательный банк России в период до 20 июня 1991 г. (дата проведения денежной реформы); на вклады в организации государственного страхования Российской Федерации по договорным (накопительным) видам личного страхования в период до 1 января 1992 г.; в государственные ценные бумаги, размещение которых производилось в период до 1 января 1992 г. Гарантированные сбережения граждан являются государственным внутренним долгом Российской Федерации.

Государственный внутренний долг Российской Федерации по гарантированным сбережениям граждан гарантирован государственной собственностью и всеми активами, находящимися в распоряжении Правительства Российской Федерации. Однако осуществить выплату компенсаций по вкладам всем категориям вкладчиков невозможно

из-за ограниченных возможностей бюджета. Поэтому восстановление покупательной способности сбережений производится поэтапно.

Для социальной поддержки граждан старших возрастов были проведены разовые предварительные компенсации вкладов, внесенных в учреждения Сбербанка России до 20 июня 1991 г. и принадлежащих вкладчикам, родившимся в 1916 г. и ранее, затем гражданам, родившимся в 1917—1920 гг.

Ценность гарантированных сбережений граждан — это признанная покупательная способность вложенных денежных средств на момент их вложения. Покупательная способность денежных средств рассчитывается исходя из стоимости фиксированного набора основных потребительских товаров и услуг, включающего рацион питания, товары и услуги, обеспечивающие нормальное физиологическое существование человека. Для гарантированных сбережений граждан, созданных до 1 марта 1991 г., покупательная способность денежных средств считается постоянной и определяется покупательной способностью валюты СССР в 1990 г.

Восстановление и обеспечение сохранности ценности гарантированных сбережений граждан производится путем перевода их в *целевые долговые обязательства* Российской Федерации, являющиеся государственными ценными бумагами. При этом величина номинала этих обязательств приравнивается к первоначальному номиналу вложенных в указанные сбережения денежных средств с учетом условий договора денежного вклада за весь период существования вклада. Для гарантированных сбережений граждан, созданных после 1 марта 1991 г., номинал целевого долгового обязательства Российской Федерации определяется с учетом изменения покупательной способности денежных средств после указанной даты.

Для единицы номинала целевого долгового обязательства Российской Федерации устанавливается *долговая стоимость*, выражаемая в национальной валюте. Долговая стоимость единицы номинала целевого долгового обязательства определяется из соотношения покупательной способности национальной валюты в текущий момент времени и покупательной способности валюты СССР в 1990 г.

Долговая ответственность Российской Федерации по целевым долговым обязательствам выражается через долговую стоимость, регулярно устанавливаемую для единицы номинала целевых долговых обязательств. Обращение целевых долговых обязательств в рубли производится в соответствии с долговой стоимостью на момент их обращения и условиями договора по конкретным видам целевых долговых обязательств. Эти обязательства могут служить платежным средством при осуществлении всех мероприятий по приватизации объектов государственной собственности, приобретении акций при

акционировании государственных предприятий, а также находящихся во владении государства акций приватизированных предприятий.

Единица номинала целевого долгового обязательства Российской Федерации называется *долговой рубль* — «дор». Это условная денежная единица, выраженная в национальной валюте через долговую стоимость, устанавливаемую для единицы номинала целевого долгового обязательства.

Величина государственного внутреннего долга Российской Федерации по гарантированным сбережениям граждан выражается в долговых рублях. *Долговая стоимость одного долгового рубля* определяется исходя из изменения соотношения контрольной стоимости необходимого социального набора и базовой стоимости данного набора.

Необходимый социальный набор — фиксированный набор традиционных для населения России основных потребительских товаров и услуг, состав и объемы потребления которых необходимы для обеспечения жизнедеятельности человека и сохранения его здоровья. Необходимый социальный набор утверждается в составе и объемах потребления на душу населения в год товаров и услуг.

За базовую стоимость необходимого социального набора принимается его стоимостная оценка, определенная исходя из цен и тарифов 1990 г. в целом по России. Базовая стоимость необходимого социального набора установлена в сумме 464 руб. СССР.

Для полномасштабного восстановления сбережений населения необходимо накопление значительных финансовых ресурсов в бюджетной системе Российской Федерации. Однако жесткие параметры бюджетов, существенные расходы на обслуживание и погашение внешнего долга означают, что государство пока не имеет условий для выполнения таких обязательств. В то же время нельзя не учитывать, что в период гиперинфляции произошло перераспределение доходов между различными социальными группами населения, прежде всего через финансово-кредитную систему и приватизацию. Таким образом, потери одних слоев населения обернулись сверхдоходами для других.

Особое значение в области сбережений домашних хозяйств играет их трансформация в инвестиции через рынок капиталов. Эта проблема может быть решена в первую очередь путем возврата доверия населения к государству и финансово-кредитной системе в целом. Она может быть осуществлена через дедолларизацию экономики, повышение устойчивости национальной валюты, устойчивое развитие реального сектора экономики.

6
Глава

ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ КАК ОСНОВА ФИНАНСОВО-КРЕДИТНОЙ СИСТЕМЫ

6.1. ОРГАНИЗАЦИЯ ФИНАНСОВ ПРЕДПРИЯТИЙ

Финансы предприятий являются основным звеном финансовой системы, в котором формируются финансовые потоки, отражающие созданный национальный доход, подлежащий в дальнейшем перераспределению через бюджетную систему. Особенности финансов предприятий зависят от их организационно-правовой формы и формы собственности. Организационно-правовая форма предприятия, закрепленная в его учредительных документах, должна полностью соответствовать требованиям законодательства.

Особенности финансов хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также некоммерческих организаций регламентируются Гражданским кодексом РФ и соответствующими федеральными законами.

Хозяйственные товарищества, к которым относятся полные товарищества и товарищества на вере (коммандитные товарищества), а также хозяйственные общества, которые включают акционерные общества и общества с ограниченной или с дополнительной ответственностью, имеют ряд общих черт. Основная черта — формирование уставного (складочного) капитала за счет взносов участников или учредителей, каждый из которых имеет определенную долю (вклад). Однако имущество, внесенное участниками или учредителями в уставный (складочный) капитал, а также произведенное и приобретенное в процессе деятельности, принадлежит на праве собственности хозяйственным товариществам и обществам.

В полных товариществах на вере (коммандитных товариществах) участниками (полными товарищами) могут быть индивидуальные предприниматели и (или) коммерческие организации, граждане и юридические лица могут быть участниками хозяйственных обществ и вкладчиками товариществ на вере. Хозяйственное общество может иметь единственного участника, который полностью формирует уставный капитал.

Формирование уставного капитала путем выпуска в обращение акций допускается только для акционерных обществ.

Участники хозяйственных товариществ и обществ имеют ряд общих прав, в числе которых необходимо выделить:

- участие в управлении делами (за исключением вкладчиков в коммандитных товариществах);
- получение информации о деятельности общества (товарищества) в том числе из бухгалтерской и другой отчетности, в порядке, установленном учредительными документами;
- участие в распределении прибыли по итогам работы за год или иной отчетный период;
- получение в случае ликвидации части имущества, пропорциональной взносу в уставный (складочный) капитал, после расчетов с кредиторами.

Основная обязанность участников и учредителей хозяйственных товариществ и обществ состоит в своевременном и полном взносе вклада в уставный капитал, в порядке и размерах, предусмотренных учредительными документами. Невыполнение этой обязанности влечет за собой признание ничтожности сделки и исключение из числа участников или учредителей хозяйственного товарищества или общества физических или юридических лиц.

Рассмотрим финансовые особенности предприятий различных организационно-правовых форм.

Финансовые отношения в ***полных товариществах*** базируются на учредительном договоре между индивидуальными предпринимателями или коммерческими организациями. В нем указываются размер и состав складочного капитала, размер долей каждого из участников и порядок их изменения, а также размер, состав, сроки и порядок внесения вкладов. Кроме того, определяется мера ответственности каждого из участников за нарушение обязанностей по внесению вкладов.

Доля в уставном капитале не оказывает существенного влияния на права участников полного товарищества. Обычно каждый участник полного товарищества независимо от доли в складочном капитале имеет один голос на общем собрании.

Прибыли и убытки, образующиеся в результате финансово-хозяйственной деятельности полного товарищества, распределяются между его участниками пропорционально сделанным ими взносам.

Прием новых участников в полное товарищество возможен и после его учреждения путем внесения изменений и дополнений в учредительный договор. Новые участники с момента вступления солидарно несут субсидиарную ответственность своим имуществом по обязательствам товарищества наравне с его учредителями. По действующему законодательству эта ответственность сохраняется и

в случае выбытия участника из полного товарищества в течение двух лет со дня утверждения отчета о финансово-хозяйственной деятельности товарищества за год, в котором участник выбыл из товарищества.

Особое внимание следует обратить на последствия выбытия участника из полного товарищества. Доля в имуществе товарищества, которую участник получает в случае выбытия, зависит от его доли в складочном капитале. Размер выплаты определяется по данным отчетного баланса, составленного на последнюю отчетную дату или на дату выбытия участника из товарищества. Однако учредительный договор может содержать условия и о других последствиях выбытия участников из полного товарищества. Например, выплата может производиться в установленной заранее пропорции, за основу может быть принят годовой баланс и другие условия выплаты.

Выбытие участника (участников) из полного товарищества требует внесения соответствующих изменений в величину складочного капитала. Если он остается без изменения, то оставшиеся участники вносят сумму, которая была выплачена выбывшему участнику. При этом меняется доля оставшихся участников в уставном капитале. Но выбытие может сопровождаться и уменьшением размера складочного капитала. Тогда доля каждого из оставшихся участников будет прежней.

Финансовые отношения в ***товариществах на вере (коммандитных товариществах)*** строятся в соответствии с учредительным договором между индивидуальными предприятиями или коммерческими организациями. В товарищества на вере могут входить один или несколько участников, занимающихся от имени товарищества предпринимательской деятельностью и несущих ответственность по обязательствам всем своим имуществом (полные товарищи), а также участники, которые несут ответственность в предках сумм внесенных ими вкладов (*коммандитисты,* или вкладчики). Полными товарищами могут быть индивидуальные предприниматели и/или коммерческие организации, а вкладчиками — юридические и физические лица.

Имущество коммандитного товарищества формируется за счет вкладов участников, получаемых доходов и других источников. Вкладчики участвуют в прибылях пропорционально их доле в складочном капитале, несут риск убытков в пределах сумм их вкладов, участия в управлении товариществом они не принимают.

Товарищество на вере действует на основании учредительного договора, подписываемого всеми полными товарищами. В таком договоре должны быть предусмотрены следующие условия: размер и состав складочного капитала; размер и порядок изменения долей каждого из полных товарищей в уставном капитале; размер, состав,

сроки и порядок внесения вкладов полными товарищами; ответственность полных товарищей за нарушение обязанностей по внесению вкладов; совокупный размер вкладов, вносимых вкладчиками складочного капитала. В отличие от полных товарищей вкладчики при выбытии из товарищества получают лишь свой вклад в складочный капитал. Вкладчик имеет право по окончании финансового года выйти из товарищества и получить свой вклад в порядке, предусмотренном учредительным договором. Они не имеют права на получение части имущества, пропорциональной их доле в складочном капитале. Однако товарищество на вере обязано вернуть им вклад в складочный капитал, что отличает хозяйственные товарищества от хозяйственных обществ. Коммандитист может передать свою долю в складочном капитале другому лицу без предварительного согласия участников товарищества на вере, если иное не предусмотрено учредительным договором. Вкладчики имеют преимущественное право перед третьими лицами на покупку доли.

Финансы ***обществ с ограниченной ответственностью*** **(*ООО*)** характеризуются особенностями формирования уставного капитала, распределения прибыли, внесения вкладов в имущество и др. Уставный капитал ООО разделен на доли, размер которых зафиксирован в учредительных документах.

Участники ООО имеют следующие права в финансовой сфере:

- участвовать в распределении прибыли;
- уступить свою долю в уставном капитале либо ее часть одному или нескольким участникам данного общества;
- выйти из общества независимо от согласия других участников;
- получить в случае ликвидации общества часть имущества, оставшегося после расчетов с кредиторами, или его стоимость.

Учредители ООО заключают *учредительный договор* и утверждают *устав* общества, избирают или назначают исполнительные органы. При внесении в уставный капитал неденежных вкладов учредители утверждают их денежную оценку.

В учредительном договоре определяются размер уставного капитала и размер доли каждого из учредителей; размер и состав вкладов; порядок и сроки их внесения в уставный капитал общества при его учреждении; ответственность учредителей за нарушение обязанности по внесению вкладов; условия и порядок распределения между учредителями прибыли; состав органов общества и порядок выхода из общества его участников.

В уставе ООО содержится финансовая информация о размере уставного капитала, размере и номинальной стоимости доли каждого участника общества, порядке и последствиях выхода участника из общества, порядке перехода доли или части доли в уставном капитале к другому лицу. Уставом общества может быть предусмотре-

на обязанность участников вносить вклады в имущество общества по решению общего собрания. Такие вклады представляют собой дополнительный источник финансирования. Как правило, они вносятся пропорционально долям участников в уставном капитале.

Общество ежеквартально, раз в полгода или раз в год принимает решение о *распределении чистой прибыли* между своими участниками. Решение об определении доли прибыли принимается общим собранием. Прибыль распределяется, как правило, пропорционально долям участников в уставном капитале. Порядок формирования и размеры целевых фондов денежных средств, образуемых за счет чистой прибыли, предусматриваются уставом.

Общество может производить облигационные займы, в частности размещать облигации на сумму, не превышающую величину уставного капитала или величину обеспечения, предоставленного обществу в этих целях третьими лицами, после полной оплаты уставного капитала. При отсутствии обеспечения размещение облигаций допускается не ранее третьего года существования ООО.

Общества с дополнительной ответственностью относятся к хозяйственным обществам и имеют некоторые отличительные особенности по сравнению с ООО. В отличие от ООО при недостаточности имущества участники общества с дополнительной ответственностью отвечают по обязательствам перед его кредиторами своим имуществом в одинаковом для всех размере, кратном сумме вкладов в уставный капитал. Таким образом, участники солидарно несут субсидиарную ответственность по обязательствам общества своим имуществом, что характерно для участников полных товариществ и полных товарищей в коммандитных товариществах. Это дает преимущества в получении кредитов, повышает ответственность участников общества за результаты совершаемых сделок и проводимых операций, позволяет расширять объемы деятельности.

Акционерное общество (АО) — коммерческая организация, уставный капитал которой разделен на определенное число акций, удостоверяющих обязательственные права участников по отношению к обществу.

Система реализации функций финансов АО наиболее сложна. Акционерные общества объединяют широкий круг юридических и физических лиц — акционеров. Имущество АО формируется за счет продажи акций в форме открытой либо закрытой подписки, полученных доходов и других источников.

Существенные финансовые особенности имеют дочерние и зависимые общества с правами юридического лица. Общество признается *дочерним,* если другое основное хозяйственное общество или товарищество имеет возможность определять решения, принимаемые таким обществом. Основное общество отвечает солидарно с

дочерним обществом по сделкам, заключенным во исполнение данных ему обязательных указаний. Общество является *зависимым,* если другое преобладающее общество имеет более 20% голосующих акций первого общества.

Рассмотрим финансовые особенности открытого и закрытого акционерных обществ. Информация о том, является общество открытым или закрытым, содержится не только в уставе, но и в фирменном наименовании АО — это ОАО и ЗАО.

Акционеры *открытого акционерного общества* могут отчуждать принадлежащие им акции без согласия других акционеров. Такое общество может проводить открытую и закрытую подписку на выпускаемые им акции и свободно продавать их.

Акционерное общество, акции которого распределяются только среди его учредителей или другого, заранее определенного круга лиц, является *закрытым акционерным обществом*. Такое общество не проводит открытую подписку на выпускаемые им акции и не предлагает их для приобретения неограниченному кругу лиц. ЗАО имеет ограничение по числу акционеров — не более 50 участников.

Акционеры ЗАО имеют преимущественное право приобретения акций, продаваемых другими акционерами этого общества, по цене предложения другому лицу. Уставом может быть предусмотрено преимущественное право ЗАО на приобретение акций, продаваемых его акционерами, если акционеры не использовали свое преимущественное право приобретения акций.

Если учредителями АО выступают Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование, кроме АО, образованных в процессе приватизации государственных и муниципальных предприятий, то такие общества могут быть только открытыми.

Единственным учредительным документом АО является устав, в котором содержатся следующие финансовые сведения:

- тип общества — открытое или закрытое;
- количество, номинальная стоимость, категории акций и типы привилегированных акций;
- права акционеров — владельцев акций каждой категории и типа;
- размер уставного капитала и др.

Уставом могут быть установлены ограничения количества акций, принадлежащих одному акционеру, и их суммарной номинальной стоимости, а также максимального числа голосов, предоставляемых одному акционеру.

АО могут выпускать обыкновенные и привилегированные акции. Они различаются по объему прав, предоставляемых акционерам. Уставный капитал формируется за счет обыкновенных именных акций. Владельцы именных акций регистрируются в реестре владельцев именных ценных бумаг АО.

Уставом АО определяются количество и номинальная стоимость акций, приобретаемых акционерами, а также количество и номи-

нальная стоимость акций, которые АО вправе размещать дополнительно к уже размещенным акциям, — *объявленных акций*. Уставом АО определяются права, предоставляемые акциями каждой категории и типа, порядок и условия размещения объявленных акций. Уставный капитал общества может быть увеличен путем увеличения номинальной стоимости акций или размещения дополнительных акций. Дополнительные акции размещаются только в пределах количества объявленных акций, установленного уставом.

В уставе АО размер *дивиденда* или стоимость, выплачиваемая при ликвидации АО по привилегированным акциям каждого типа, устанавливаются в твердой денежной сумме или в процентах к номинальной стоимости привилегированных акций.

Наряду с акциями АО может эмитировать *облигации*. Облигация удостоверяет право ее владельца требовать погашения данной ценной бумаги или выплату номинальной стоимости либо номинальной стоимости и процентов в установленные сроки. В решении о выпуске облигаций определяются форма, сроки и другие условия их погашения.

В отличие от акций облигации не имеют отношения к уставному капиталу АО и позволяют привлекать капитал под обеспечение или без такового для решения конкретных финансовых проблем. Облигации бывают именными или на предъявителя. При выпуске именных облигаций АО ведет реестр их владельцев.

Облигация имеет номинальную стоимость. Номинальная стоимость всех выпущенных АО облигаций не должна превышать размера уставного капитала либо величину обеспечения, предоставленного обществу третьими лицами для цели выпуска облигаций. Выпуск облигаций допускается после полной оплаты уставного капитала АО. Общество может выпускать облигации с единовременным сроком погашения или со сроком погашения по сериям в определенное время. Облигации могут погашаться в денежной форме или другим имуществом в соответствии с решением об их выпуске.

К финансовым особенностям АО относится порядок формирования фондов и чистых активов.

В АО создается *резервный фонд* в размере не менее 15% его уставного капитала. Этот фонд формируется путем обязательных ежегодных отчислений до достижения им размера, установленного уставом. Размер ежегодных отчислений предусматривается уставом, но не может быть менее 5% чистой прибыли до достижения размера, установленного уставом. Резервный фонд предназначен для покрытия убытков АО, а также для погашения облигаций и выкупа акций, если нет иных средств. Отчисления в него производятся после уплаты налога на прибыль и других налогов, относимых на себестоимость и финансовые результаты. В настоящее время налоговые льготы при образовании резервного фонда не предусмотрены.

В АО может формироваться также за счет чистой прибыли *фонд акционирования работников*. Его средства расходуются исключительно на приобретение акций АО, продаваемых его акционерами, для последующего размещения работникам общества.

Существенные особенности имеет процесс *размещения ценных бумаг* АО. В первую очередь это касается *цены размещения акций*. Акции оплачиваются по *рыночной стоимости,* но не ниже номинальной стоимости, а при учреждении АО — по номинальной стоимости.

Некоторые финансовые операции АО приводят к изменению состава акционеров. К таким операциям, в частности, относится операция *конвертации* в акции других ценных бумаг АО. Порядок конвертации устанавливается решением о размещении таких ценных бумаг.

Для изменения номинальной стоимости акций АО проводит их *консолидацию* и *дробление*. В результате консолидации две акции АО или большее их число конвертируются в одну новую акцию той же категории или типа. При этом в устав вносятся соответствующие изменения относительно номинальной стоимости и количества объявленных акций. Если при консолидации образовались дробные акции, они подлежат выкупу обществом по рыночной стоимости. В результате дробления одна акция АО конвертируется в две акции или большее их число той же категории или типа. При этом в устав вносятся соответствующие изменения относительно номинальной стоимости и количества объявленных акций.

Деятельность ОАО должны контролировать акционеры, поскольку его акции свободно обращаются на рынке. ОАО ежегодно публикует в средствах массовой информации годовую отчетность — бухгалтерский баланс, отчет о прибылях и убытках, а также проспект эмиссии своих акций, сообщение о проведении общего собрания акционеров, списки аффилированных лиц с указанием количества, категорий и типов принадлежащих им акций и другие сведения, определяемые Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг Российской Федерации.

Для нормальной работы ОАО большое значение имеет свободное хождение акций, возможность их купли-продажи по складывающемуся рыночному курсу, который во многом зависит от конкурентоспособности выпускаемой продукции и уровня рентабельности общества.

Значительным преимуществом ОАО перед другими коммерческими организациями является возможность привлечения финансовых ресурсов путем дополнительного выпуска акций, долгосрочных и краткосрочных облигационных займов. В зависимости от содержания инвестиционного проекта при эмиссии выбирается вид выпускаемых ценных бумаг с определенной степенью ликвидности, что создает дополнительные удобства для потенциальных инвесторов.

Наличие основных обществ или товариществ и преобладающих обществ, с одной стороны, и дочерних и зависимых обществ, с другой стороны, свидетельствует о возможности формирования *компаний, активы которых состоят из акций других АО.* Этот процесс можно наблюдать в ряде отраслей экономики, например в машиностроении, нефтепереработке, химической и строительной индустрии. Вместе с тем существуют законодательно устанавливаемые ограничения на пределы взаимного участия хозяйственных обществ в уставном капитале друг друга, а также на число голосов, которыми может пользоваться одно общество на общем собрании участников другого общества. Такие ограничения вполне оправданны и необходимы для предотвращения возможных слияний и поглощений.

Решение проблем развития АО определяется эффективностью функционирования инфраструктуры рынка ценных бумаг и уровнем законодательного регулирования деятельности финансовых посредников, включая инвестиционные фонды, брокерские конторы и фондовые биржи.

Финансы ***производственного кооператива (ПК)*** отличаются тем, что эта организационно-правовая форма предполагает добровольное объединение граждан для совместного ведения предпринимательской деятельности, основанное на имущественных паевых взносах, а также на личном трудовом участии. Члены ПК несут ответственность по его обязательствам общим, а при недостаточности и своим собственным имуществом.

Учредительным документом кооператива является устав, утверждаемый общим собранием, в котором определяются следующие финансовые нормы:

- размер паевых взносов членов, состав и порядок их внесения;
- порядок распределения прибыли и убытков;
- размер и условия субсидиарной ответственности членов ПК по его долгам;
- порядок выплаты стоимости пая или выдачи соответствующего ему имущества лицу, прекратившему членство в ПК;
- способы образования имущества ПК и др.

Имущество кооператива образуется за счет паевых взносов его членов, предусмотренных уставом, прибыли от собственной деятельности, кредитов, имущества, переданного в дар физическими и юридическими лицами, и других источников. Имущество, находящееся в собственности ПК, делится на паи его членов в соответствии с уставом. *Пай* состоит из паевого взноса члена ПК и соответствующей части чистых активов за исключением неделимого фонда.

Отличительной финансовой особенностью ПК является наличие в нем *паевого фонда,* формируемого за счет паевых взносов.

Определенная часть принадлежащего ПК имущества составляет *неделимый фонд.* Имущество, составляющее неделимый фонд, не включается в паи членов ПК; на него не может быть обращено взыскание по личным долгам члена ПК.

Прибыль ПК распределяется между его членами в соответствии с их личным трудовым или иным участием, размером паевого взноса, а между членами ПК, не принимающими личного трудового участия в его деятельности, соответственно размеру их паевого взноса. По решению общего собрания часть прибыли может распределяться между наемными работниками.

Каждый член ПК независимо от размера его пая имеет при принятии решений общим собранием один голос.

Лицу, прекратившему членство в ПК, выплачивается стоимость пая или выдается имущество, соответствующее его паю, а также производятся другие выплаты, предусмотренные уставом.

Финансовые особенности ***государственных и муниципальных унитарных предприятий (УП)*** обусловлены отсутствием права собственности на закрепленное за ними имущество. Имущество УП неделимо и не распределяется на вклады или долевое участие работников. Учредительным документом является устав, который содержит информацию о размере уставного капитала и других фондов денежных средств; порядке и источниках формирования фондов.

Унитарными могут быть только государственные и муниципальные предприятия. Соответственно собственность на имущество в них является государственной или муниципальной. Унитарному предприятию имущество может принадлежать на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Уставный фонд полностью подлежит оплате собственником на момент регистрации УП. Собственник имущества УП, основанного на праве хозяйственного ведения, определяет предмет и цели его деятельности, осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего УП имущества. Часть прибыли от использования имущества принадлежит собственнику. Устанавливаются законодательные ограничения на продажу недвижимого имущества, переданного в хозяйственное ведение, сдачу его в аренду, использование в качестве предмета залога, внесение в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ, а также иные ограничения на распоряжение имуществом без согласия собственника. Унитарное предприятие может учреждать дочерние предприятия, правовой статус которых отличен от статуса дочерних хозяйственных обществ.

Дочернее предприятие — юридическое лицо, которое распоряжается имуществом, переданным ему УП-учредителем в хозяйственное ведение.

Унитарное предприятие, основанное на праве оперативного управления, является ***федеральным казенным предприятием (КП).*** Оно создается по решению Правительства РФ на базе имущества, находящегося в федеральной собственности. Устав КП утверждает Правительство РФ. Российская Федерация несет субсидиарную ответственность по обязательствам КП при недостаточности его имущества. Реорганизация или ликвидация КП осуществляется только по решению Правительства РФ.

Производственная и финансово-хозяйственная деятельность казенного завода осуществляется в соответствии с планом-заказом и планом развития завода.

Уполномоченный орган ежегодно на основании выявляемой им потребности в продукции, работах, услугах, производимых казенным заводом в целях обеспечения поставок для государственных нужд, выполнения государственного заказа и заключенных договоров, утверждает и доводит до завода за три месяца до начала планируемого года обязательный для исполнения и согласованный с Министерством экономического развития и торговли и Минфином России план-заказ с учетом плана развития завода.

Прибыль от реализации продукции, работ, услуг, произведенных в соответствии с планом-заказом и в результате разрешенной ему самостоятельной финансово-хозяйственной деятельности, направляется на финансирование мероприятий, обеспечивающих выполнение плана-заказа, плана развития завода и на другие производственные цели, а также на социальное развитие по нормативам, ежегодно устанавливаемым уполномоченным органом. Свободный остаток прибыли после ее направления на перечисленные выше цели подлежит изъятию в доход федерального бюджета.

Казенный завод представляет уполномоченному органу отчет о целевом использовании выделенных бюджетных ассигнований, а также об амортизационных отчислениях.

Казенный завод может получать кредиты на выполнение уставных целей под гарантии Правительства РФ. Самостоятельное использование полученных им доходов допускается только в порядке и объемах, согласованных с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Казенный завод отличается тем, что его предпринимательские риски минимизированы благодаря непосредственному участию государства в решении многих финансовых вопросов.

Финансовые особенности ***некоммерческих организаций*** определяются тем, что их основная деятельность не связана с извлечением прибыли, а полученная прибыль не распределяется среди участников. При отсутствии прибыли от результатов собственной деятельности финансирование осуществляют участники либо собственники некоммерческих организаций.

Некоммерческие организации имеют существенные различия, но объединены по принципу основной цели деятельности. Взносы

участников в некоммерческие организации являются добровольными. Предпринимательская деятельность в некоммерческих организациях подчинена достижению целей их создания, а основная цель таких объединений — удовлетворение материальных и нематериальных потребностей, ведение общественно полезной деятельности, защита общих интересов.

Источниками формирования имущества некоммерческой организации являются:

- регулярные и единовременные поступления от учредителей, участников, членов;
- добровольные имущественные взносы и пожертвования;
- выручка от реализации товаров, работ, услуг;
- дивиденды, доходы, проценты, получаемые по ценным бумагам и вкладам;
- доходы, получаемые от собственности некоммерческой организации, и др.

Порядок регулярных поступлений от учредителей, участников, членов некоммерческих организаций определяется учредительными документами.

Некоммерческая организация не выплачивает вознаграждение членам высшего органа ее управления за выполнение возложенных на них функций, кроме компенсации расходов, непосредственно связанных с участием в работе высшего органа управления.

Органы государственной власти и местного самоуправления создают государственные и муниципальные учреждения, закрепляют за ними имущество на праве оперативного управления, полностью или частично финансируют их. В пределах своей компетенции они могут оказывать некоммерческим организациям экономическую поддержку в различных формах, в том числе предоставлять льготы по уплате налогов, полностью или частично освобождать от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом, размещать среди некоммерческих организаций на конкурсной основе государственные и муниципальные социальные заказы.

Коммерческие организации в целях координации своей предпринимательской деятельности, а также представления и защиты общих имущественных интересов могут по договору между собой создавать объединения в форме ассоциаций и союзов, являющихся некоммерческими организациями. Член ассоциации (союза) безвозмездно пользуется ее услугами и может выйти из нее по окончании финансового года. В этом случае он несет пропорционально своему взносу субсидиарную ответственность по обязательствам ассоциации (союза) в течение двух лет с момента выхода из нее.

Особый интерес представляет ***потребительская кооперация*** — это совокупность добровольных обществ пайщиков, их объедине-

ний, действующих на основании уставов в целях удовлетворения своих потребностей в товарах и услугах за счет денежных и материальных вступительных взносов. Потребительское общество представляет собой добровольное объединение граждан и юридических лиц на основе членства и имущественных паевых взносов для осуществления различных видов деятельности в интересах удовлетворения его членов.

Малые предприятия, не являясь разновидностью организационно-правовой формы предприятий, тем не менее имеют ряд финансовых особенностей, которые различаются в зависимости от масштабов, целей, форм и видов деятельности. Эти факторы оказывают существенное влияние на выбор источников финансирования и их структуру, показатели рентабельности, финансовые взаимоотношения с контрагентами и т.п. Малые предприятия традиционно ориентированы на текущую прибыль, способны быстро реагировать на изменение спроса и предложения, оперативно удовлетворять потребности в товарах, продукции, работах, услугах. Они формируют своеобразную инфраструктуру рынка, создают конкурентную среду. Существует группа отраслей, где малый бизнес может быть преобладающей формой организации труда; в основном это обслуживание населения.

Предпринимательство в незначительных масштабах не требует больших накоплений не только из-за отсутствия необходимости в дорогостоящих производственных фондах, но и благодаря высокой оборачиваемости капитала.

Однако малые предприятия не способны выступать инициаторами создания наукоемких, фондоемких, энергоемких, ресурсоемких и трудоемких производств, поэтому их значение в экономике нельзя переоценивать. Они могут эффективно обслуживать крупные производства на условиях подряда. Получая конкретные и четко сформулированные задания, необходимые материально-технические ресурсы, малые предприятия быстро перестраиваются и налаживают производство на выпуск новой продукции, товаров, услуг. Но это производство не становится массовым и серийным.

К субъектам малого предпринимательства относятся коммерческие организации, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъектов РФ, общественных и религиозных организаций, фондов не превышает 25% и доля, принадлежащая одному или нескольким юридическим лицам, не являющимся субъектами малого предпринимательства, не превышает 25%. При этом средняя численность работников за отчетный период не должна превышать следующих предельных уровней:

- в промышленности — 100 человек;

- в строительстве — 100 человек;
- на транспорте — 100 человек;
- в сельском хозяйстве — 60 человек:
- в научно-технической сфере — 60 человек;
- в оптовой торговле — 50 человек;
- в розничной торговле и бытовом обслуживании населения — 30 человек;
- в остальных отраслях и при осуществлении других видов деятельности — 50 человек.

К субъектам малого предпринимательства относятся также физические лица, занимающиеся индивидуальной предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

Для субъектов малого предпринимательства — юридических лиц и физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, применяется *упрощенная система налогообложения, учета и отчетности*. Она действует наряду с общепринятой системой налогообложения, учета и отчетности, которые будут рассмотрены в соответствующем разделе. Право выбора системы налогообложения, учета и отчетности, включая переход к упрощенной системе или возврат к принятой ранее, предоставляется субъектам малого предпринимательства на добровольной основе.

Большое значение имеют взаимоотношения, складывающиеся между крупными, средними и малыми предприятиями. Устойчиво работающие крупные и средние предприятия активно подключают к взаимному сотрудничеству малые предприятия, осуществляют их финансирование и добиваются экономии ресурсов. Правда, такое взаимодействие не всегда эффективно. Крупные предприятия диктуют свои условия, контролируют деятельность «подопечных» посредством снабжения их сырьем, материалами и оборудованием, определения условий сбыта производимой продукции.

Гарантией высокой мобильности и эффективности работы являются самостоятельность, конкурентоспособность и инициативность. Создание и функционирование широкой сети малых предприятий нейтрализует нежелательные последствия, вызванные разрушением вертикальной интеграции производства, основанной на жесткой системе централизованного планирования.

Финансово-промышленные группы (ФПГ) являются результатом концентрации ресурсов и капитала, осуществляемой в целях решения масштабных задач развития производства, и представляют собой совокупность юридических лиц, действующих как основное и дочерние общества либо полностью или частично объединивших свои материальные и нематериальные активы (система участия) на основании договора о создании ФПГ в целях технологической или эконо-

мической интеграции для реализации инвестиционных и других проектов и программ, направленных на повышение конкурентоспособности и расширение рынков сбыта товаров и услуг, повышение эффективности производства и создание новых рабочих мест.

Участниками ФПГ являются юридические лица, подписавшие договор о ее создании, и учрежденная ими центральная компания либо основное и дочерние общества, образующие ФПГ.

Финансово-промышленным группам, среди участников которых есть юридические лица, находящиеся под юрисдикцией иностранных государств, имеющие обособленные подразделения на территории этих государств либо осуществляющие на их территории капитальные вложения, на основании межправительственного соглашения присваивается статус *межгосударственных,* или *международных,* ФПГ. Особенности создания, деятельности и ликвидации таких групп определяются указанными соглашениями. Для их участников национальный режим устанавливается межправительственными соглашениями на основе взаимности. Участникам названных ФПГ могут предоставляться таможенные тарифные льготы по товарам, перемещаемым через границу в рамках деятельности этих ФПГ.

Совокупность юридических лиц, образующих ФПГ, приобретает соответствующий статус по решению полномочного государственного органа об их государственной регистрации.

ФПГ формирует *организационный пакет* — пакет документов, представляемый центральной компанией в полномочный государственный орган и содержащий необходимые сведения о целях и задачах, инвестиционных и других проектах и программах, предполагаемых экономическом, социальном и других результатах деятельности, а также иные сведения, необходимые для принятия решения о регистрации ФПГ.

Центральная компания ФПГ является юридическим лицом, учрежденным всеми участниками договора о создании ФПГ или являющимся по отношению к ним основным обществом и уполномоченным в силу закона или договора на ведение дел ФПГ. Центральная компания, как правило, представляет собой инвестиционный институт.

Участники ФПГ, занятые в сфере производства товаров, услуг, признаются консолидированной группой налогоплательщиков, а также могут вести сводные учет, отчетность и баланс.

Ядром ФПГ могут быть промышленные предприятия, научно-исследовательские организации, банки, торговые фирмы.

ФПГ классифицируется по следующим признакам:

- формам производственной интеграции — вертикальная, горизонтальная, конгломерат;

- отраслевой принадлежности — отраслевые, межотраслевые;
- масштабам деятельности — международные, республиканские, региональные;
- степени диверсификации — монопрофильные, многопрофильные.

ФПГ имеет в своем арсенале минирынок капиталов, управление которым происходит в единстве с управлением рынка труда и материальных ресурсов. Главная его задача — динамичное реагирование на изменение денежных потоков и стоимостных оценок средств, участвующих в едином воспроизводственном процессе.

6.2. ФИНАНСИРОВАНИЕ ВНЕОБОРОТНЫХ АКТИВОВ ПРЕДПРИЯТИЙ

Для функционирования любого предприятия необходима определенная совокупность ресурсов, образующих его активы. Активы предприятия — это объекты собственности, принадлежащие предприятию и имеющие денежную оценку. Они подразделяются на внеоборотные и оборотные.

Внеоборотные активы предприятий включают: основные средства, нематериальные активы, незавершенные капитальные вложения и долгосрочные финансовые вложения.

Основные средства представляют собой стоимостную оценку совокупности материально-вещественных ценностей, используемых в качестве средств труда и действующих в натуральной форме в течение длительного времени как в сфере материального производства, так и в непроизводственной сфере.

Совокупность материально-вещественных ценностей образует *основные фонды,* которые имеют пассивную часть (здания и сооружения) и активную часть (оборудование, машины, механизмы и т.п.).

Стоимость основных фондов погашается путем начисления износа — *амортизированной стоимости* и списания его на издержки производства и обращения в течение нормативного срока их полезного использования по нормам, утвержденным в законодательном порядке.

К основным средствам в стоимостном выражении не относятся:

- предметы, служащие менее одного года, независимо от их стоимости;
- предметы стоимостью на дату приобретения не более 100 минимальных месячных размеров оплаты труда (МРОТ), а для бюджетных учреждений — 50 МРОТ за единицу независимо от срока их службы;
- специальные инструменты и приспособления независимо от стоимости;
- сменное оборудование независимо от стоимости;

- специальная одежда и обувь, форменная одежда, постельные принадлежности независимо от стоимости и срока службы;
- временные сооружения, приспособления и устройства и т.п.

Стоимость находящихся в эксплуатации средств труда и перечисленных выше предметов труда может погашаться путем начисления износа в размере 50% стоимости при передаче их со склада в эксплуатацию и в размере остальных 50% за вычетом стоимости этих предметов по цене возможного использования при выбытии за непригодностью или путем начисления износа в размере 100% при передаче средств и предметов труда в эксплуатацию.

Важным элементом внеоборотных активов являются ***нематериальные активы,*** используемые в течение длительного периода и приносящие доход. Это права, возникающие из авторских и других аналогичных договоров, патентов на изобретения и промышленные образцы, свидетельств на полезные модели, товарные знаки и знаки обслуживания или лицензионных договоров на их использование, ноу-хау и др. Кроме того, к нематериальным активам относятся права пользования земельными участками, природными ресурсами и организационные расходы.

Объекты нематериальных активов, по которым проводится погашение стоимости, ежемесячно переносят свою первоначальную стоимость на издержки производства или обращения по нормам, определяемым исходя из установленного срока их полезного использования. Если по нематериальным активам невозможно определить срок полезного использования, нормы устанавливаются в расчете на десять лет.

Форма стоимостной оценки основных средств бывает инвентарная (или первоначальная), восстановительная (или приведенная), остаточная, рыночная (или оценочная), ликвидационная и балансовая. Каждая из них выражает определенную совокупность финансовых отношений и различные методы их регулирования.

Особую роль в оценке основных средств играет определение *инвентарной, или первоначальной, стоимости.* Инвентарная стоимость зданий, сооружений, оборудования, транспортных средств и других основных средств, приобретенных отдельно от строительства объектов, включает фактические затраты по их приобретению и расходы по их доведению до состояния, в котором они пригодны к использованию в запланированных целях, земельных участков и объектов природопользования — расходы на их приобретение, в том числе на улучшение качественного состояния, комиссионные вознаграждения и другие платежи, нематериальных активов — затраты на их создание или приобретение и расходы по доведению их до состояния, в котором они пригодны к использованию в запланированных целях.

Инвентарная, или первоначальная, стоимость основных средств не отражает изменений цен, ставок налогов и т.п., поэтому она мо-

жет быть пересчитана на стоимость воспроизводства на определенную дату. Переоцененные таким образом основные средства учитываются по *восстановительной, или приведенной, стоимости,* которая позволяет определить величину затрат, которые потребуются на замену основных средств.

Восстановительная стоимость определяется с использованием: индекса новых рыночных цен; данных о стоимости аналогичных видов продукции, по которым определена восстановительная стоимость; укрупненных коэффициентов изменения цен. Если переоценки проводятся периодически в соответствии с изменением условий воспроизводства, восстановительная стоимость будет реальной оценкой основных средств на определенную отчетную дату. Учет основных средств по инвентарной (первоначальной) стоимости, которая значительно отличается от восстановительной в каждый конкретный момент, приводит к тому, что начисляемая амортизация не покрывает затраты на их воспроизводство на современной технологической основе.

С начала 90-х гг. коэффициенты, связанные с изменением цен, пересматривались 6 раз: в 1990, 1992, 1994, 1995, 1996 и 1997 гг. До этого восстановительная стоимость определялась в 1972 и 1982 гг. Цель переоценки — создание условий формирования необходимых фондов денежных средств для обновления основных активов и обоснования исходной стоимостной базы с целью оценки имущества и начисления износа.

Переоценке подвергаются все основные средства, в том числе действующие и находящиеся на консервации, в резерве или в запасе, в незавершенном строительстве, сданные в аренду или во временное пользование, подготовленные к списанию, но не оформленные актами на списание.

Результаты переоценки отражаются в активе баланса путем корректировки основных средств и начисленного износа, а в пассиве — в составе источников собственных средств как добавочный капитал в части основных средств производственного назначения и в составе фондов социальной сферы в части основных средств непроизводственного назначения. Это означает изменение структуры пассивов в сторону увеличения доли собственного капитала.

Объекты внеоборотных активов могут оцениваться по *остаточной стоимости.* Она определяется вычитанием из инвентарной или восстановительной стоимости одного из следующих элементов: износа, исчисляемого по нормам амортизационных отчислений и поправочным коэффициентам к ним; оценочной стоимости дефектов, возникших при длительной и непрерывной эксплуатации объектов и приведших к утрате потребительских качеств; износа, исчисляемого на основании метода экспертных оценок.

Поправочными коэффициентами являются коэффициенты индексации амортизации, коэффициенты ускоренной амортизации, понижающие коэффициенты индексации амортизации.

Начисление амортизации осуществляется по действующим нормам амортизационных отчислений на полное восстановление основных фондов.

Чем выше норма амортизационных отчислений, тем короче срок службы основных фондов, и наоборот. За счет амортизационных отчислений накапливается сумма, позволяющая финансировать простое воспроизводство основных фондов.

Амортизация начисляется до полного погашения первоначальной стоимости объекта. Право регулирования сроков службы основных фондов и начисления износа все в большей мере передается предприятиям. Они вправе начислять ускоренную амортизацию, применять повышающие коэффициенты начисления износа. Это определяется особенностями производственной и коммерческой деятельности, необходимостью финансирования инвестиционных программ, финансовым состоянием предприятий.

Для стимулирования развития высокотехнологичных отраслей экономики и внедрения передового оборудования предприятиям предоставлено право применять механизм *ускоренной амортизации* активной части основных фондов.

При ускоренной амортизации применяется равномерный, или линейный, метод ее определения, т.е. установленная норма годовых амортизационных отчислений увеличивается на коэффициент ускорения, не превышающий 2. Малым предприятиям в первый год их функционирования предоставлено право наряду с применением механизма ускоренной амортизации списывать дополнительно как износ до 50% первоначальной стоимости основных фондов со сроком службы свыше трех лет. Если деятельность малого предприятия прекращается до истечения одного года с момента его регистрации, то суммы дополнительно начисленной амортизации подлежат восстановлению за счет увеличения балансовой прибыли предприятия.

Рыночная, или оценочная, стоимость внеоборотных активов рассматривается как цена, которую готов заплатить покупатель, приобретающий их в соответствии с договором купли-продажи, в ходе аукциона или иных коммерческих торгов, включая тендер (конкурс). Оценочная стоимость устанавливается в зависимости от доходности, уровня инфляции, других рыночных факторов.

Ликвидационная стоимость внеоборотных активов устанавливается, как правило, ликвидационной комиссией предприятия, подлежащего ликвидации вследствие банкротства, по решению участников или по иным основаниям, предусмотренным действующим законодательством.

Балансовая стоимость внеоборотных активов — это стоимость внеоборотных активов по балансу предприятия. Она за вычетом износа облагается в совокупности с другим имуществом налогом. Налог на имущество имеет предельную ставку 2%, но дифференцируется в зависимости от видов деятельности предприятий и их отраслевой принадлежности. Чем чаще предприятия производят переоценку, увеличивающую балансовую стоимость основных средств, тем больше становится облагаемая база по налогу на имущество.

Поскольку функционирование основных фондов и нематериальных активов ограничено сроком их службы, по истечении которого они выбывают из оборота, то это вызывает необходимость их обновления, замены или модернизации. Воспроизводство основных фондов осуществляется в форме ***капитальных вложений***. Результаты расширенного воспроизводства оцениваются по следующим показателям: приросту основных средств за определенный период; коэффициенту прироста; коэффициенту выбытия; коэффициенту обновления. Превышение ввода над выбытием обеспечивает прирост основных средств. Проблема прироста в настоящее время наиболее актуальна, поскольку наметилась тенденция к его снижению.

Скорость обновления основных фондов определяется инвестиционной активностью и *темпами выбытия*. Такое выбытие возможно по следующим причинам: полный износ или невозможность продолжения эксплуатации; продажа; передача в аренду; передача в качестве учредительного взноса в уставный капитал коммерческой организации; безвозмездная передача. Своевременная реализация выбывающих основных фондов позволяет ускорять процесс обновления, использовать выручку на приобретение новых объектов и стимулировать расширенное воспроизводство.

Показатели эффективности использования основных фондов:

- *фондоотдача* — отношение выручки от реализации произведенной продукции, товаров, работ и услуг к средней стоимости основных фондов в анализируемом периоде;
- *фондоемкость* — показатель обратный фондоотдаче, который определяется как отношение средней стоимости основных фондов к выручке от реализации произведенной продукции, товаров, работ и услуг;
- *рентабельность* — отношение прибыли к средней стоимости основных фондов;
- *фондовооруженность* — отношение средней стоимости основных фондов к средней численности работников за анализируемый период.

Повышение фондоотдачи возможно на основе интенсивного использования фондов, прогрессивных технологий, роста производительности труда. В настоящее время наблюдается снижение фондоотдачи, что свидетельствует о плохом состоянии материально-

технической базы отраслей производства. Рост фондоемкости и фондовооруженности не всегда отражает положительные сдвиги в структуре и состоянии основных фондов. Он может быть результатом снижения производительности труда и наличия неустановленного оборудования.

Структурная перестройка экономики требует перелива капитала в отрасли, обслуживающие производство потребительских товаров, и в агропромышленный комплекс. Такая переориентация возможна только при условии получения высокой прибыли на вложенный капитал. Структурные сдвиги проявляются в высоких темпах прироста объектов основных фондов, роста показателей обновления и эффективности использования фондов.

В процессе анализа внеоборотных активов, динамики их изменений определяются наиболее приоритетные направления капитальных вложений.

6.3. ИНВЕСТИЦИИ КАК ФАКТОР ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

В процессе функционирования предприятия накапливают финансовые ресурсы и используют их на цели расширенного воспроизводства. Накопления — результат выгодных инвестиций. Вместе с тем накопления предшествуют инвестициям, так как служат их источником.

Инвестирование — это процесс использования совокупных материальных, трудовых и финансовых ресурсов, направляемых на увеличение капитала, расширение, модернизацию и техническое перевооружение производства. Инвестиции осуществляются в целях прибыльного размещения капитала.

Инвестиции осуществляются в форме долгосрочных вложений ресурсов в денежные средства, целевые банковские вклады, паи, акции и другие ценные бумаги, технологии, машины, оборудование, лицензии, в том числе на товарные знаки, в любое другое имущество или имущественные права, интеллектуальные ценности в целях получения прибыли и достижения положительного социального эффекта.

Инвестиции сопровождаются снижением ликвидности активов предприятия. Рост производства возможен за счет расширения вложений в факторы производства и более эффективного использования средств. Одним из факторов производства является капитал, который возрастает прежде всего за счет инвестиций.

Чистые инвестиции обеспечивают увеличение основного капитала и создание новых основных фондов. Они могут быть обусловлены необходимостью возмещения износа основных фондов. Эти инвестиции в совокупности с чистыми инвестициями образуют ***валовые***

инвестиции. Увеличение инвестиций означает рост потребления в будущем. Они повышают эффективность хозяйствования и создают основу для роста доходов. Вместе с тем инвестиции могут оказаться нерациональными, поскольку сопряжены с высоким риском.

Взаимосвязь инвестиций и накоплений реализуется в рамках долгосрочной стратегии развития предприятия. Полученные в результате предпринимательской деятельности доходы должны быть направлены в целевые фонды денежных средств, обеспечивающие накопление капитала. Эти фонды служат источником финансирования капитальных вложений и отражают процесс использования накопленного капитала. Одновременно новые инвестиции создают предпосылки для накопления капитала в будущем, когда отдача превысит вложения.

Производительный оборот капитала создает нормальные условия для расширенного воспроизводства. Инвестиции, обеспечивающие динамичное развитие предприятия, возможны при следующих обстоятельствах: расширении собственной предпринимательской деятельности за счет накопленных финансовых ресурсов в целях завоевания большей доли рынка, повышения конкурентоспособности; приобретении новых предприятий, освоении новых областей бизнеса — диверсификации.

Эффективность инвестиций в каждом конкретном случае оценивается в стоимостном и временно́м аспектах. *Стоимостной* аспект показывает рост поступающих средств по сравнению с объемом инвестиций с учетом дисконтирования денежных потоков. *Временно́й* аспект — это срок окупаемости инвестиций. Расширение деятельности свидетельствует о прочных позициях предприятия на рынке, наличии спроса на выпускаемую продукцию, производимые работы и оказываемые услуги. Это позволяет снижать издержки производства и обращения, себестоимость за счет объемов выпуска и реализации.

Расширение производства требует одновременно и *инновационных вложений* в научные исследования, обеспечивающие техническое и технологическое совершенствование производства.

Инвестиции могут быть классифицированы в зависимости от источников финансирования: частные, государственные, а также иностранные. Различие источников финансирования обусловливает различия в их регулировании.

Частные инвестиции осуществляются за счет собственного частного капитала, займов, включая облигационные, и привлеченного капитала. Важнейшими источниками *государственных инвестиций* являются бюджетные ассигнования и ссуды. Средства, находящиеся в денежном обороте государственных предприятий, также являются государственной собственностью и непосредственно связаны с бюд-

жетом. Поэтому государство вправе принимать решения о создании внебюджетных фондов за счет отчислений от доходов государственных предприятий, предназначенных для финансирования долгосрочных вложений, проводить индексацию основных средств, устанавливать нормативы образования фондов потребления и накопления.

Включение затрат на формирование фондов инвестиционного назначения в себестоимость вызывает повышение цен на выпускаемую государственными предприятиями продукцию, поэтому необходим контроль за ценами, ростом производительности труда и его оплаты. В настоящее время инвестиционная составляющая последовательно выводится из себестоимости продукции и для финансирования используются прибыль и заемные средства.

Использование механизма бюджетного финансирования важно, поскольку он позволяет получать отдачу в сроки, предусмотренные инвестиционными проектами. Для этого целесообразно развивать сеть государственных инвестиционных компаний, всецело отвечающих за эффективность выделяемых бюджетных ассигнований собственным портфелем ценных бумаг. С точки зрения государственного бюджета расширение инвестиций связано с увеличением государственных расходов. Из-за огромных масштабов бюджетного дефицита с конца 90-х гг. наблюдается глубокий спад инвестиций, обусловленный сокращением потребности в новых капиталовложениях из-за медленного прироста выпуска продукции и снижения эффективности использования производственных мощностей, а также снижением прибыльности инвестиций.

Субъектами инвестиционного процесса могут быть органы, уполномоченные управлять государственным и муниципальным имуществом или имущественными правами, физические и юридические лица, в том числе иностранные, а также государства и международные организации. К таким субъектам относятся инвесторы, заказчики, подрядчики, пользователи объектов инвестиционного процесса и др.

Инвесторы — субъекты инвестиционной деятельности, осуществляющие вложения собственных, заемных или привлеченных средств в форме инвестиций и обеспечивающие их целевое использование. Возможно объединение средств инвесторами для совместного инвестирования. Инвесторы могут выступать в роли вкладчиков, заказчиков, кредиторов, покупателей, а также выполнять функции любого другого участника инвестиционного процесса.

Заказчики — это инвесторы, а также другие физические и юридические лица, уполномоченные инвесторами осуществить реализацию инвестиционного проекта, не вмешиваясь в предпринимательскую деятельность других участников инвестиционного процесса. Если заказчик не является инвестором, он наделяется правами

владения, пользования и распоряжения инвестициями на период и в пределах полномочий, установленных договором между инвестором и заказчиком.

Подрядчики — лица, выполняющие работы по договору подряда, имеющие соответствующие лицензии на осуществление определенных видов деятельности.

Объектами инвестиционного процесса являются вновь создаваемые и модернизируемые основные фонды и оборотные средства, ценные бумаги, целевые денежные вклады, научно-техническая продукция, другие объекты собственности, а также имущественные права и права на интеллектуальную собственность. Запрещено инвестирование в объекты, создание и использование которых не отвечает требованиям экологических, санитарно-гигиенических и других норм, установленных законодательством, или наносит ущерб охраняемым законом правам и интересам граждан, юридических лиц и государства.

Пользователями объектов инвестиционного процесса могут быть инвесторы, а также другие физические и юридические лица, государственные и муниципальные органы, иностранные государства и международные организации, для которых создаются эти объекты.

Инвестор для реализации инвестиций самостоятельно определяет объемы, направления, размеры и эффективность инвестиций и по своему усмотрению привлекает на договорной (преимущественно конкурсной) основе, в том числе через торги подряда, физических и юридических лиц.

Незавершенные объекты инвестиционной деятельности являются долевой собственностью субъектов инвестиционного процесса до момента приемки и оплаты инвестором или заказчиком выполненных работ и оказанных услуг.

Инвестиционная деятельность может осуществляться за счет следующих финансовых ресурсов:

- собственных финансовых ресурсов и внутрихозяйственных резервов инвесторов;
- заемных финансовых средств инвесторов;
- привлеченных финансовых средств инвесторов;
- денежных средств, централизуемых объединениями предприятий;
- инвестиционных ассигнований из государственных и местных бюджетов и соответствующих внебюджетных фондов;
- иностранных инвестиций и др.

Органы местного самоуправления определяют направления использования инвестиций, осуществляемых за счет местного бюджета и привлеченных кредитов, организуют реализацию инвестиционных проектов.

Государственное регулирование инвестиционной деятельности осуществляется:

- в соответствии с государственными инвестиционными программами;
- путем прямого управления государственными инвестициями;
- введением системы налогов с дифференцированием налоговых ставок и льгот;
- предоставлением финансовой помощи в виде дотаций, субсидий, субвенций, бюджетных ссуд на развитие отдельных территорий, отраслей, производств;
- проведением определенной финансовой и кредитной политики, политики ценообразования, амортизационной политики, выпуском в обращение ценных бумаг;
- в соответствии с условиями пользования землей и другими природными ресурсами;
- путем контроля соблюдения государственных норм и стандартов, правил обязательной сертификации;
- путем принятия антимонопольных мер, приватизации объектов государственной собственности, в том числе объектов незавершенного строительства;
- посредством экспертизы инвестиционных проектов.

Государство гарантирует стабильность прав субъектов инвестиционного процесса. В случаях принятия законодательных актов, положения которых ограничивают права субъектов инвестиционного процесса, соответствующие положения этих актов не могут вводиться в действие ранее чем через год с момента их опубликования.

Государственная поддержка реализации прошедших конкурсный отбор коммерческих высокоэффективных инвестиционных проектов может осуществляться за счет средств федерального бюджета, выделяемых на возвратной основе либо на условиях закрепления в государственной собственности части акций создаваемых акционерных обществ, или путем предоставления государственных гарантий по возмещению части вложенных инвестором финансовых ресурсов в случае срыва выполнения инвестиционного проекта не по вине инвестора. Государственные гарантии предоставляются в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете на очередной год.

Выручка от продажи акций, закрепленных в государственной собственности, направляется на дополнительное финансирование высокоэффективных проектов. Частные инвесторы, вложившие свои средства в реализацию проекта, включенного в федеральную инвестиционную программу, приобретают право собственности на

созданные или реконструированные объекты и производства в соответствии с долей вложенных средств.

Капитальные вложения представляют собой долговременные затраты на строительно-монтажные работы, приобретение машин, оборудования, инвентаря, прочие капитальные работы. Капитальные и финансовые вложения взаимодополняемы и формируют общий портфель инвестиций.

Капитальные вложения обеспечивают воспроизводство основных фондов в заранее выбранных форме и составе и оцениваются с точки зрения конечного результата по фактическим затратам для застройщика. Объекты капитального строительства, находящиеся во временной эксплуатации, до ввода их в постоянную эксплуатацию не включаются в основные средства, а затраты по ним отражаются как *незавершенные капитальные вложения.*

Капитальные вложения осуществляются за счет накопленных финансовых ресурсов, фонда накопления предприятий, а также целевого финансирования, в том числе централизованного государственного, и других поступлений. Создание для этих целей фондов денежных средств на предприятии гарантирует нормальный процесс воспроизводства.

С осуществлением капитального строительства в форме нового строительства, реконструкции, расширения и технического перевооружения действующих предприятий и объектов непроизводственной сферы, приобретением основных средств, земельных участков и объектов природопользования, нематериальных активов связаны ***долгосрочные инвестиции***. Застройщик учитывает затраты нарастающим итогом с начала строительства по фактической стоимости строительных работ, а также по договорной стоимости.

Строительные работы и работы по монтажу оборудования могут выполняться двумя способами: подрядным и хозяйственным. При *подрядном способе* работы отражаются у застройщика по договорной стоимости согласно оплаченным или принятым к оплате счетам подрядных организаций на счете «Капитальные вложения». При *хозяйственном способе* в учете отражаются фактически произведенные застройщиком затраты.

При осуществлении капитального строительства подрядным способом застройщик-инвестор и подрядчик заключают договор на строительство, в котором производимые затраты распределяются на ряд отчетных периодов.

Договорная стоимость строительства рассчитывается на основе стоимости, определяемой в соответствии с проектом, т.е. с твердой ценой и условиями ее изменения с указанием соответствующих факторов, индексов и др. Другой способ определения договорной стоимости базируется на условиях возмещения фактической стои-

мости строительства в сумме принимаемых затрат, оцененных в текущих ценах, плюс согласованная прибыль подрядчика или уровень рентабельности работ, т.е. открытая цена.

На основании акта приемки-передачи законченные строительством здания и сооружения, установленное оборудование, законченные работы по реконструкции объектов, увеличивающие их первоначальную стоимость, включаются в основные средства. После завершения строительства застройщик определяет *инвентарную стоимость* каждого вводимого в эксплуатацию в составе объекта строительства элемента, который представляет собой отдельный объект учета в составе основных средств или малоценных и быстроизнашивающихся предметов.

Инвестиции предприятий в ценные бумаги и уставный капитал других предприятий, а также предоставленные другим предприятиям займы — это финансовые вложения, называемые ***портфельными инвестициями***.

Долгосрочные финансовые вложения обществ производятся при учреждении дочерних и совместных обществ, филиалов. Эти инвестиции в большей мере контролируются инвестором и вызваны, как правило, производственной необходимостью. Они позволяют решать коммерческие вопросы, расширяют сферы предпринимательской деятельности. Поскольку ценные бумаги неоднородны и имеют разную ликвидность, доходность и уровень риска, предприятия осуществляют инвестиции и привлекают средства, как правило, из разных сегментов рынка капиталов.

Совокупность инвестиций предприятия в ценные бумаги образует ***портфель ценных бумаг.*** Наличие у предприятия диверсифицированного портфеля ценных бумаг позволяет ему осуществлять финансовые операции с неодинаковой степенью риска и доходности. Когда речь идет о совместном использовании производственных мощностей, научных исследований, складской сети, авторских нрав и т.п., портфель может быть *синергическим* (придающим новое качество ценным бумагам).

Особая роль принадлежит ***портфельной стратегии,*** которая является неотъемлемой частью финансовой стратегии предприятия. Портфельная стратегия включает такие мероприятия, как размещение капитала и ресурсов, использование синергического эффекта, продажу или приобретение предприятий. По отношению к функционирующему предприятию портфельная стратегия действует как внешний фактор, создавая условия для роста накоплений за счет внешних субъектов вложений.

А ***внутреннее финансирование*** направлено на обеспечение конкурентоспособности предприятия.

Задача портфельной стратегии — создать эффективную структуру внешних инвестиций, внутреннего финансирования — обеспечить распределение ресурсов и их координацию для достижения поставленных целей. Для него важна функциональная стратегия, позволяющая учитывать деятельность отделов и служб предприятия.

Портфельная стратегия предприятия подчинена внутренней стратегии финансирования. Она приводит к *перекрестному владению акциями* юридическими лицами. Это явление широко используется во многих зарубежных корпорациях, связанных между собой партнерскими отношениями и взаимным участием в капитале. При перекрестном владении акциями на первый план выходит объединенный контроль над управлением, стратегией развития, инвестиционными решениями. Такое владение акциями поддерживает их стабильный рыночный курс, деловое сотрудничество между корпорациями, согласованную политику.

Корпорации, покупающие акции других корпораций, действуют по взаимной договоренности, обеспечивающей стимулирование накопления акционерного капитала. Создается своего рода самоокупающаяся *олигопольная структура,* в которой совершенно не обязательно владеть контрольным пакетом акций для влияния и взаимодействия. Такая система перекрестного владения акциями укрепляет позиции акционеров.

Российское законодательство не допускает перекрестного владения акциями из-за высокой степени монополизма на рынке продукции производственно-технического назначения и сырьевых ресурсов. Исключение составляют финансово-промышленные группы, когда предусматривается приобретение одним из участников группы пакетов акций других предприятий, учреждений и организаций, становящихся участниками группы, а также ряд нефтяных компаний.

Выбор способов и форм привлечения инвесторов особенно важен в условиях, когда внутренние накопления предприятий не обеспечивают условий для самофинансирования. К внутренним накоплениям относятся, прежде всего, нераспределенная прибыль и амортизационные отчисления. Для предприятий важную роль играет изучение зависимости между суммой прибыли и амортизации и общим объемом инвестиционных вложений. В том случае, когда это соотношение имеет устойчивую тенденцию к росту, растет уровень самофинансирования. Начиная с того момента, когда указанное соотношение превышает единицу, накопления опережают внутренние инвестиции. Эта разница может использоваться для долгосрочных финансовых вложений. Она служит источником перекрестного владения акциями.

Огромная потребность в инвестициях практически во всех отраслях экономики России, которая намного превышает суммы

амортизации, нераспределенной и накопленной прибыли, — наглядный показатель того, насколько далека от самофинансирования финансовая база предприятий.

На выбор инвесторами акций того или иного акционерного общества оказывают влияние и направления использования средств, мобилизуемых путем выпуска ценных бумаг, подкрепленные соответствующими технико-экономическими обоснованиями или бизнес-планами. К таким направлениям относятся: организация нового производства, расширение, модернизация или реконструкция действующего; проведение природоохранных мероприятий; разработка и внедрение новых технологий; коммерческая деятельность в области производства, переработки, транспортировки, торговли.

Направления использования средств могут подразделяться в зависимости от продолжительности инвестиций. Чем разнообразнее направления использования средств, тем устойчивее курс акций, выше дивиденды, ниже риск банкротства. Однако реальные инвестиционные проекты могут осуществлять те акционерные общества, которые обеспечивают ликвидность выпускаемых в обращение ценных бумаг и имеют возможность в короткие сроки разместить их новые выпуски.

В условиях глобализации и развития мировых интеграционных процессов особую роль приобретают ***иностранные инвестиции***. Ими являются все виды имущественных и интеллектуальных ценностей, вкладываемые иностранными инвесторами в объекты предпринимательской деятельности в целях получения прибыли. Источником иностранных инвестиций выступают финансовые и кредитные ресурсы нерезидентов. Иностранными инвесторами являются:

- иностранные юридические лица, созданные в соответствии с законодательством страны своего местонахождения;
- иностранные граждане, лица без гражданства, российские граждане, имеющие постоянное местожительство за границей, при условии, что они зарегистрированы для ведения хозяйственной деятельности в стране их гражданства или постоянного местожительства;
- иностранные государства;
- международные организации.

Иностранные инвесторы осуществляют инвестирование на территории Российской Федерации путем:

- долевого участия в предприятиях, создаваемых совместно с юридическими лицами и гражданами Российской Федерации, в их дочерних предприятиях и филиалах;
- создания предприятий, полностью принадлежащих иностранным инвесторам, а также дочерних предприятий/филиалов;
- приобретения имущественных комплексов, зданий, сооружений, долей участия в предприятиях, паев, ценных бумаг, а также другого имущества, которое в соответствии с законами Российской Федерации может принадлежать иностранным инвесторам;

- открытия филиалов иностранных юридических лиц;
- приобретения прав пользования землей и другими природными ресурсами;
- приобретения других имущественных прав;
- предоставления займов, кредитов, имущества и имущественных прав и др.

Объектами иностранных инвестиций на территории Российской Федерации являются вновь создаваемые и модернизируемые основные фонды и оборотные средства, ценные бумаги, целевые денежные вклады, научно-техническая продукция, права на интеллектуальные ценности, имущественные права.

Правовой режим иностранных инвестиций, а также деятельности иностранных инвесторов по их осуществлению не может быть менее благоприятным, чем режим для имущественных прав и инвестиционной деятельности юридических лиц и граждан Российской Федерации, кроме отдельных случаев, предусмотренных законом.

К *прямым иностранным инвестициям* относятся:

- инвестиции, связанные с приобретением иностранным инвестором не менее 10% долей в уставном капитале коммерческой организации, созданной или вновь создаваемой на территории Российской Федерации в соответствии с ее законодательством;
- вложение капитала в основные фонды филиала иностранного юридического лица, создаваемого на территории Российской Федерации;
- осуществление на территории Российской Федерации иностранным инвестором как арендодателем финансовой аренды (лизинга) оборудования таможенной стоимостью не менее 1 млн руб.

Иностранные инвесторы могут проводить реинвестирование, т.е. осуществлять капитальные вложения в объекты предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации за счет полученных от иностранных инвестиций доходов или прибыли иностранного инвестора или коммерческой организации с иностранными инвестициями. Российская коммерческая организация получает статус коммерческой организации с иностранными инвестициями со дня вхождения в состав ее участников иностранного инвестора.

Экономическая целесообразность, объем и сроки прямых иностранных инвестиций обосновываются в рамках инвестиционного проекта, включающего проектно-сметную документацию. *Приоритетный инвестиционный проект* — это инвестиционный проект, суммарный объем капитальных вложений в который соответствует требованиям законодательства РФ, включенный в перечень, утвержденный Правительством РФ.

Вложения в уставный капитал коммерческой организации с иностранными инвестициями оцениваются в соответствии с зако-

нодательством Российской Федерации и осуществляются в валюте Российской Федерации.

Стабильность для иностранного инвестора, внедряющего инвестиционный проект, гарантируется в течение срока окупаемости инвестиционного проекта, но не более семи лет со дня начала финансирования проекта за счет иностранных инвестиций. Срок окупаемости инвестиционного проекта — это срок со дня начала его финансирования до дня, когда разность между накопленной суммой чистой прибыли и амортизационных отчислений и объемом инвестиционных затрат получает положительное значение. В исключительных случаях срок действия условий и режима иностранных инвестиций может быть продлен.

Иностранный инвестор после уплаты налогов и сборов имеет право на свободное использование доходов и прибыли на территории Российской Федерации для реинвестирования или для других целей и на беспрепятственный перевод за пределы Российской Федерации доходов, прибыли и других полученных денежных сумм в иностранной валюте в связи с ранее осуществленными им инвестициями.

Субъекты РФ и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции могут предоставлять иностранному инвестору льготы и гарантии, осуществлять финансирование и в других формах поддерживать инвестиционный проект, осуществляемый иностранным инвестором, за счет средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, а также внебюджетных средств.

Предоставление иностранным инвесторам прав на разработку и освоение возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов и проведение финансово-хозяйственной деятельности, связанной с использованием объектов, находящихся в государственной собственности, но не переданных предприятиям, учреждениям, организациям в полное хозяйственное ведение или оперативное управление, осуществляются на основании *концессионных договоров,* заключаемых с иностранными инвесторами Правительством РФ или другим уполномоченным на то государственным органом. Срок действия концессионного договора определяется в зависимости от характера и условий концессии, но не может быть более 50 лет. Одностороннее изменение условий концессионного договора не допускается, если иное не оговорено в договоре.

В целях привлечения иностранного капитала, развития экспортного потенциала Российской Федерации на ее территории создаются *свободные экономические зоны* (СЭЗ). В СЭЗ устанавливается льготный по сравнению с общим режим финансово-хозяйственной деятельности для иностранных инвесторов и предприятий с иностранными инвестициями. Помимо прав и гарантий, предусмотренных

действующим на территории Российской Федерации законодательством, СЭЗ могут предоставляться дополнительные льготы по регистрации предприятий, налогообложению, таможенному режиму, порядку въезда и выезда иностранных граждан, в том числе и безвизовый.

Иностранные инвестиции могут осуществляться на условиях соглашений о разделе продукции. Такие соглашения гарантируют инвесторам окупаемость затрат и права на долю продукции.

Соглашение о разделе продукции является договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется провести указанные работы за свой счет и на свой риск. Соглашение определяет необходимые условия, связанные с пользованием недрами, в том числе условия и порядок раздела произведенной продукции между сторонами соглашения.

В пределах полномочий, установленных Конституцией РФ и федеральными законами, субъекты РФ осуществляют законодательное регулирование своего участия в соглашениях о разделе продукции при пользовании участками недр на своих территориях.

Перечни участков недр, право пользования которыми на условиях раздела продукции устанавливаются федеральными законами, рассматриваются при наличии заключений Правительства РФ и решений законодательных или представительных органов соответствующих субъектов РФ. Разрешается предоставление на условиях раздела продукции не более 30% разведанных и учтенных на государственном балансе запасов полезных ископаемых.

В отдельных случаях перечни участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции, устанавливаются на основании решения Правительства РФ и решения органа государственной власти соответствующего субъекта РФ без утверждения федеральными законами.

Сторонами соглашения о разделе продукции являются:

- Российская Федерация, от имени которой в соглашении выступают Правительство РФ и орган исполнительной власти субъекта РФ, на территории которого расположен предоставляемый в пользование участок недр, или уполномоченные ими органы;
- инвесторы — граждане Российской Федерации, иностранные граждане, юридические лица и создаваемые на основании договора о совместной деятельности и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц, вкладывающие собственные, заемные или привлеченные средства (имущество и имущественные

права) в поиски, разведку и добычу минерального сырья и являющиеся пользователями недр на условиях соглашения.

Соглашения заключаются государством с победителем конкурса или аукциона, проводимого в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и в сроки, согласованные сторонами, но не позднее чем через год со дня объявления результатов конкурса или аукциона. Условиями конкурса или аукциона должно быть предусмотрено участие российских юридических лиц в реализации соглашений в долях, определенных Правительством РФ и соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ.

Произведенная продукция подлежит разделу между государством и инвестором в соответствии с соглашением. Компенсационная продукция, а также часть прибыльной продукции, являющаяся в соответствии с условиями соглашения долей инвестора, принадлежат на праве собственности инвестору.

Инвестор в течение срока действия соглашения уплачивает налог на прибыль и платежи за пользование недрами. Он освобождается от других налогов, сборов, акцизов и иных обязательных платежей, которые заменяются разделом продукции на условиях соглашения.

Инвестор уплачивает государству за пользование недрами:

- разовые платежи — *бонусы,* при заключении соглашения и по достижении определенного результата, установленные в соответствии с условиями соглашения;
- ежегодные платежи за проведение поисковых и разведочных работ — *ренталс,* установленные за единицу площади использованного участка недр в зависимости от экономико-географических условий, размера участка недр, вида полезного ископаемого, продолжительности указанных работ, степени геологической изученности участка недр и степени риска;
- регулярные платежи — *роялти,* установленные в процентном отношении от объема добычи минерального сырья или от стоимости произведенной продукции и уплачиваемые инвестором в денежной форме или в виде части добытого минерального сырья.

Инвестор освобождается от уплаты других платежей за пользование недрами. Плата за пользование землей и другими природными ресурсами производится инвестором на договорной основе.

Большое значение в развитии инвестиционной деятельности имеют *межправительственные соглашения о поощрении и взаимной защите капиталовложений.* Каждая из договаривающихся сторон принимает на себя обязательства по поощрению инвесторов другой договаривающейся стороны для осуществления капиталовложений на своей территории. Они гарантируют в соответствии со своим законодательством полную и безусловную правовую защиту капиталовложениям инвесторов другой договаривающейся стороны.

Каждая из договаривающихся сторон оставляет за собой право определять отрасли и сферы деятельности, в которых исключается или ограничивается деятельность иностранных инвесторов. Режим наиболее благоприятствуемой нации не распространяется на преимущества, которые договаривающаяся сторона предоставляет или предоставит в будущем в связи с участием в зоне свободной торговли, таможенном или экономическом союзе, а также в связи с соглашением об устранении двойного налогообложения или на основании других договоренностей по вопросам налогообложения.

Межправительственные соглашения заключаются сроком на 15 лет. Их действие автоматически продлевается на очередные сроки, если ни одна из договаривающихся сторон не уведомит в письменной форме другую договаривающуюся сторону не менее чем за 12 месяцев до истечения соответствующего срока о своем намерении прекратить действие соглашения.

6.4. ФИНАНСИРОВАНИЕ ОБОРОТНЫХ АКТИВОВ ПРЕДПРИЯТИЙ

Оборотные активы — это неотъемлемая составная часть совокупных активов предприятия. Они включают оборотные средства, в том числе денежные средства в кассе предприятия и на его счетах в кредитных организациях, а также дебиторскую задолженность.

Оборотные средства представляют собой стоимостную оценку совокупности материально-вещественных ценностей, используемых в качестве предметов труда и действующих в натуральной форме, как правило, в течение одного производственного цикла. К оборотным средствам относятся также оцененные в стоимостной форме средства труда, которые не отнесены к основным средствам.

Оборотные средства являются высокомобильной частью активов предприятий, поэтому их финансирование нацелено на поддержание определенного состава и структуры. По составу оборотные средства предприятий классифицируются так:

- запасы товарно-материальных ценностей;
- дебиторская задолженность;
- средства в расчетах;
- денежные средства.

В процессе финансирования и кредитования оборотных средств решающую роль играет их *стоимостная оценка*. Она является базой для определения затрат, формирования финансовых результатов и включения их в цену товаров, продукции, работ и услуг. Ведущее место в совокупной стоимостной оценке оборотных средств занимает оценка запасов товарно-материальных ценностей. Сырье, основные и вспомогательные материалы, топливо, покупные полу-

фабрикаты и комплектующие изделия, запасные части, тара оцениваются по фактической себестоимости. Себестоимость продукции, работ, услуг представляет собой стоимостную оценку используемых в процессе производства природных ресурсов, сырья, материалов, топлива, энергии, основных фондов, трудовых ресурсов, а также других затрат на их производство и реализацию. Фактическую себестоимость составляют: затраты на приобретение материальных ресурсов, включая оплату процентов за кредит, предоставляемый поставщиком, наценки или надбавки; комиссионные вознаграждения, уплаченные снабженческим, внешнеэкономическим и другим организациям; стоимость услуг товарных бирж; таможенные пошлины; расходы на транспортировку, хранение и доставку, осуществляемые силами сторонних организаций.

Стоимостная оценка готовой продукции осуществляется либо по фактической производственной себестоимости, включающей затраты, связанные с использованием в процессе производства основных средств, сырья, материалов, топлива, электроэнергии, трудовых ресурсов, либо по прямым статьям расходов.

Оценка незавершенного производства в массовом серийном производстве осуществляется по *нормативной производственной себестоимости* или по прямым статьям расходов, а также по стоимости сырья, материалов, полуфабрикатов; при единичном производстве продукции — по фактическим производственным затратам.

Товары на предприятиях торговли, снабжения и сбыта оцениваются по розничным (продажным) ценам или покупной стоимости. Разница между розничной ценой и покупной стоимостью — торговая наценка (скидка, накидка) служит источником покрытия издержек производства и обращения и образования прибыли торговых предприятий.

Стоимостная оценка издержек производства и обращения включает оценку расходов на: транспортировку; оплату труда и отчисления на социальные нужды; аренду и содержание зданий, помещений, инвентаря; амортизацию основных средств и нематериальных активов; износ малоценных и быстроизнашивающихся предметов; хранение, подработку, подсортировку и упаковку товаров; рекламу, маркетинговые исследования; потери товаров в пределах установленных норм; уплату процентов за кредит; обязательное медицинское страхование; обязательное страхование имущества.

В последние годы наблюдается тенденция роста затрат, а также расширение их состава. К увеличению себестоимости товаров приводит удорожание сырья, материалов, комплектующих изделий, топлива, электроэнергии, повышение тарифов на транспортные перевозки, расходов на рекламу, представительских расходов, а также увеличение суммы амортизационных отчислений на полное восстановление основных средств из-за их переоценки и введения

коэффициентов индексации. Большую роль играет и повышение удельного веса заработной платы в структуре затрат. Все это является следствием не только либерализации цен, но и социального неравенства, нарушения денежного оборота, инфляции.

Управление текущими затратами осуществляется путем разработки и контроля исполнения *смет затрат* на производство, издержек производства и обращения. Эта финансовая информация позволяет не только контролировать общий уровень затрат и их динамику, но и сопоставлять стоимостные оценки по структурным подразделениям и филиалам. Значение смет затрат заключается в том, что они позволяют определять уровень самоокупаемости по предприятию в целом и по его подразделениям. При разработке смет затрат определяется рыночная цена единицы товара, создается база для расчета оптовых и розничных цен, появляется возможность снижения затрат на производство и реализацию продукции за счет внедрения новых технологий, рационализации товародвижения, закладывается основа для получения прибыли. Сметы затрат применяются при определении потребности предприятия в оборотных средствах, объемов реализации товаров и размеров возможной прибыли.

Одним из элементов процесса управления оборотными средствами предприятия является их *нормирование*. Норматив оборотных средств относится к наиболее изменчивым показателям текущей финансовой деятельности и все время находится в поле зрения финансовой службы предприятия. Сверхнормативные запасы товарно-материальных ценностей отвлекают из оборота денежные средства, что свидетельствует о недостатках в материально-техническом обеспечении, неритмичности процессов производства и реализации товаров. Несоблюдение норматива приводит к перебоям в производстве и реализации товаров.

Нормирование оборотных средств относится к текущему финансированию и в значительной мере определяет его источники, выявление и привлечение которых — функции финансового планирования. К таким источникам относятся: собственные и приравненные к ним средства, кредиторская задолженность, ссуды банков, прочие привлеченные средства.

Собственные оборотные средства являются частью собственного капитала предприятия. В процессе работы предприятия их стоимостная оценка увеличивается. Увеличение собственных оборотных средств характеризует возрастание объемов производства и реализации товаров и скорости оборота оборотных средств. Отсутствие такой зависимости неминуемо приведет к нерациональному использованию средств в обороте и их «проеданию».

Эффективность использования оборотных средств определяется временны̀м фактором. Показатель, характеризующий меру интен-

сивности использования оборотных средств, — *оборачиваемость* (относительный показатель). Для ее расчета используют среднюю сумму оборотных средств, которыми располагает предприятие, и выручку от реализации или прибыль.

Оборачиваемость может выражаться продолжительностью одного оборота и числом оборотов средств за отчетный период. Эффективность произведенных затрат можно вычислить при помощи показателя загрузки оборотных средств и рентабельности. Оборачиваемость рассчитывается в целом по предприятию; по оборотным средствам, авансированным в запасы, затраты, расчеты; по оборотным средствам, авансированным в отдельные виды товаров, продукции, работ, услуг.

Средняя сумма оборотных средств рассчитывается по средней арифметической или средней хронологической. Если оборачиваемость рассчитывается за год, то берется наличие оборотных средств на начало каждого месяца.

Один из основных показателей оборачиваемости — *продолжительность одного оборота оборотных средств,* рассчитываемая как отношение произведения средней суммы оборотных средств на продолжительность отчетного периода к выручке от реализации произведенной продукции, товаров, работ, услуг. Он позволяет установить, в течение какого времени оборотные средства проходят все стадии кругооборота на данном предприятии. Чем выше оборачиваемость в днях, тем экономнее используются финансовые ресурсы. При высокой оборачиваемости возрастает риск неплатежей и сбоев в поставках сырья, материалов, комплектующих изделий и т.п.

Оборачиваемость измеряется также числом оборотов, совершаемых оборотными средствами за определенный промежуток времени. Этот показатель называется *коэффициентом оборачиваемости* и рассчитывается, как правило, за год. Определяется он как отношение выручки от реализации произведенной продукции, товаров, работ и услуг к среднегодовой сумме оборотных средств.

Сопоставление коэффициентов оборачиваемости в динамике по годам позволяет выявить тенденции изменения эффективности использования оборотных средств. Если число оборотов, совершаемых оборотными средствами, увеличивается или остается стабильным, то предприятие работает ритмично и рационально использует денежные ресурсы. Снижение числа оборотов, совершаемых в рассматриваемом периоде, свидетельствует о падении темпов развития предприятия, его неблагополучном финансовом состоянии.

Показатель участия оборотных средств в каждом рубле оборота определяет размер оборотных средств, приходящийся на 1 руб. оборота. Этот показатель является обратным по отношению к коэффициенту

оборачиваемости и называется *коэффициентом загрузки*. Чем ниже этот коэффициент, тем эффективнее используются оборотные средства.

Ускорение оборачиваемости оборотных средств способствует их абсолютному и относительному высвобождению из оборота. Под *абсолютным высвобождением* понимается снижение суммы оборотных средств в текущем году по сравнению с предшествующим годом при увеличении объемов реализации продукции. *Относительное высвобождение* имеет место тогда, когда темпы роста объемов продаж опережают темпы роста оборотных средств. В этом случае меньшим объемом оборотных средств обеспечивается больший размер реализации. В связи с ростом общего платежного оборота из-за высокой инфляции абсолютного высвобождения оборотных средств не происходит, поэтому особое внимание следует уделять анализу и созданию условий для относительного высвобождения ресурсов. *Общее высвобождение оборотных средств* определяется как сумма абсолютного и относительного их высвобождения.

Средства, высвобождающиеся из оборота, используются для увеличения объемов производства и реализации товаров, продукции, работ, услуг и укрепления финансового состояния предприятия.

Ускорение оборачиваемости оборотных средств не должно достигаться за счет сокращения ассортимента выпускаемой продукции, ухудшения их качества, повышения цен.

В процессе предпринимательской деятельности происходит постоянная смена форм стоимости. Однако отгрузка и оплата товаров, продукции, работ и услуг не совпадают во времени. Это приводит к появлению дебиторской или кредиторской задолженности. Часть такой задолженности возникает неизбежно. Это, прежде всего, авансовые платежи, отсрочки, рассрочки и др. Возможно нарушение платежно-расчетной дисциплины, приводящее к появлению просроченной задолженности.

Дебиторская задолженность возникает при предоставлении поставщиком покупателю рассрочки по оплате отгруженной продукции, а также просрочке платежей, недостачах, растратах и хищениях, порче ценностей. Для ее покрытия за счет балансовой прибыли создаются резервы по сомнительным долгам. Сомнительным долгом считается дебиторская задолженность, которая не погашена в установленные сроки и не обеспечена юридически полноценными обязательствами или гарантиями. При списании с баланса предприятия невостребованных долгов, ранее признанных сомнительными, уменьшается сумма созданного резерва в корреспонденции со счетами учета расчетов с дебиторами. При присоединении неизрасходованных сумм резервов по сомнительным долгам к прибыли года, следующего за годом их создания, уменьшается сумма резервов и увеличивается размер налогооблагаемой прибыли.

Создаваемый резерв по сомнительным долгам служит источником пополнения оборотных средств, авансированных в операции по реализации товаров, продукции, работ и услуг. Величина резервного фонда устанавливается либо в форме определенного процента от размера задолженности, соответствующего доле сомнительных долгов, либо в форме отчислений по каждому долгу.

К плательщикам налогов могут применяться меры бесспорного взыскания недоимки по платежам в бюджет в виде обращения взыскания на суммы, причитающиеся недоимщику от его дебиторов. Применение такой меры связано с тем, что в ряде случаев отвлечение средств в дебиторскую задолженность, образовавшуюся по расчетам за отгруженные товары, продукцию, выполненные работы и оказанные услуги, приводит к несвоевременному перечислению платежей в бюджет.

Устранению причин возникновения неуправляемой задолженности способствует реформирование банковской системы, развитие вексельного обращения, клиринговой системы обслуживания, стимулирование долгосрочных инвестиций и производительного использования капитала банков.

6.5. ФИНАНСОВЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЯ

Финансовые результаты деятельности предприятия представляют собой разницу между всеми полученными доходами и произведенными за счет них расходами за определенный период времени. Они позволяют оценить эффективность работы предприятия, которая связана с извлечением прибыли.

Конечный финансовый результат слагается из финансового результата от реализации продукции, работ, услуг, основных средств и другого имущества предприятия и доходов от внереализационных операций, уменьшенных на сумму расходов по **этим операциям.**

Прибыль или убыток от реализации продукции, работ, услуг определяется как разница между выручкой от реализации в действующих ценах без налога на добавленную стоимость и акцизов и затратами на ее производство и реализацию. При исчислении прибыли из выручки от реализации вычитаются экспортные тарифы.

Доходы предприятия образуются в результате поступления активов и погашения обязательств, приводящих к увеличению капитала предприятия. Увеличение капитала за счет вкладов учредителей и участников не является доходом организации.

В зависимости от характера, условия получения и направлений деятельности предприятия доходы подразделяются на доходы от обычных видов деятельности, операционные, внереализационные и чрезвычайные.

Доходами от обычных видов деятельности является выручка от продажи продукции и товаров, поступления, связанные с выполнением работ, оказанием услуг.

Операционными доходами являются:

- поступления, связанные с предоставлением за плату во временное владение и пользование активов предприятия — арендная плата;
- поступления, связанные с предоставлением за плату прав, возникающих из патентов на изобретения, промышленные образцы и другие виды интеллектуальной собственности, т.е. лицензионные платежи (в том числе роялти) за пользование объектами интеллектуальной собственности;
- поступления, связанные с участием в уставных капиталах других предприятий, включая проценты и другие доходы по ценным бумагам;
- прибыль, полученная предприятием в результате совместной деятельности по договору простого товарищества;
- поступления от продажи основных средств и других активов, отличных от денежных средств, продукции, товаров;
- проценты, полученные за предоставление в пользование денежных средств предприятию, а также проценты за использование банком денежных средств, находящихся на счете предприятия в этом банке.

К *внереализационным доходам* относятся:

- штрафы, пени, неустойки за нарушение условий договоров;
- активы, полученные безвозмездно, в том числе по договору дарения;
- поступления в возмещение причиненных организации убытков;
- прибыль прошлых лет, выявленная в отчетном году;
- суммы кредиторской и депонентской задолженности, по которым истек срок исковой давности;
- курсовые разницы;
- сумма дооценки оборотных активов;
- прочие внереализационные доходы.

Чрезвычайными доходами считаются поступления, возникающие как последствия чрезвычайных обстоятельств хозяйственной деятельности: страховое возмещение, стоимость материальных ценностей, остающихся от списания непригодных к восстановлению и дальнейшему использованию активов, и т.п.

Расходы предприятия имеют место в результате выбытия активов и возникновения обязательств, приводящих к уменьшению капитала этого предприятия. К таковым не относится уменьшение капитала за счет уменьшения вкладов по решению учредителей и участников организации. Расходы должны быть обязательно связаны с доходами.

В зависимости от характера, условий осуществления и направлений деятельности расходы предприятия подразделяются на расходы по обычным видам деятельности, операционные, внереализационные и чрезвычайные.

Расходы по обычным видам деятельности связаны с изготовлением продукции и продажей продукции, приобретением и продажей товаров. Таковыми считаются и расходы, осуществление которых связано с выполнением работ, оказанием услуг, а также возмещение стоимости основных средств, нематериальных активов и других амортизируемых активов, осуществляемых в виде амортизационных отчислений.

Расходы по обычным видам деятельности формируют:

- расходы, связанные с приобретением сырья, материалов, товаров и других материально-производственных запасов;
- расходы, возникающие непосредственно в процессе переработки материально-производственных запасов для целей производства продукции, выполнения работ и оказания услуг и их продажи, а также продажи товаров, включая расходы по содержанию и эксплуатации основных средств и других внеоборотных активов, а также по поддержанию их в исправном состоянии, коммерческие расходы, управленческие расходы и др.

При формировании расходов по обычным видам деятельности осуществляется их группировка по следующим элементам: материальные затраты, затраты на оплату труда, отчисления на социальные нужды, амортизация, прочие затраты. Помимо того, предприятия ведут учет расходов по статьям затрат. Перечень статей затрат устанавливается предприятием самостоятельно.

Для целей формирования предприятием финансового результата деятельности от обычных видов деятельности определяется себестоимость проданных товаров, продукции, работ, услуг, которая формируется на базе расходов по обычным видам деятельности, с учетом корректировок, зависящих от особенностей производства продукции, выполнения работ и оказания услуг и их продажи, а также продажи товаров.

Операционными расходами являются:

- расходы, связанные с предоставлением за плату во временное владение и пользование активов предприятия;
- расходы, связанные с предоставлением за плату прав, возникающих из патентов на изобретения, промышленные образцы и других видов интеллектуальной собственности;
- расходы, связанные с участием в уставных капиталах других предприятий;
- расходы, связанные с продажей, выбытием и прочим списанием основных средств и других активов, отличных от денежных средств, товаров, продукции;

- проценты, уплачиваемые предприятием за предоставление ему в пользование денежных средств;
- расходы, связанные с оплатой услуг, оказываемых кредитными организациями;
- прочие операционные расходы.

Внереализационные расходы включают:

- штрафы, пени, неустойки за нарушение условий договоров;
- возмещение причиненных предприятию убытков;
- убытки прошлых лет, признанные в отчетном году;
- суммы дебиторской задолженности, по которой истек срок исковой давности, других долгов, нереальных для взыскания;
- курсовые разницы;
- сумма уценки оборотных активов;
- прочие внереализационные расходы.

В составе *чрезвычайных расходов* отражаются расходы, возникающие как последствия чрезвычайных обстоятельств хозяйственной деятельности.

Расходы предприятия отражаются с подразделением на себестоимость проданных товаров, продукции, работ, услуг, коммерческие расходы, управленческие расходы, операционные расходы и внереализационные расходы, а в случае возникновения — чрезвычайные расходы.

Поэлементный финансовый анализ доходов и расходов позволяет выявить резервы экономии, прогнозировать возможные ценовые колебания, оптимизировать структуру затрат и определить направления улучшения финансовых результатов.

В процессе производства и реализации продукции, работ, услуг огромное значение имеет взаимодействие между внеоборотными и оборотными средствами, с одной стороны, и структурой капитала, с другой стороны. Именно они определяют финансовые результаты деятельности предприятия. Структура капитала зависит главным образом от размера накопленной прибыли и текущей нормы накопления. Прибыль является целью предпринимательской деятельности, поэтому каждый ее вид имеет свою норму накопления. Основной источник прибыли — это сделки по реализации продукции, работ, услуг. Они осуществляются как производителями, так и посредниками.

Финансовые результаты во многом зависят от ***договоров,*** заключаемых между продавцом и покупателем. Договор заключается посредством направления *оферты* — предложения заключить договор одной из сторон и ее *акцепта* — принятия предложения другой стороной.

Предприятия заключают договоры в соответствии с ожидаемыми финансовыми результатами, полнотой и своевременностью расчетов по платежным документам, надежностью партнера.

Финансовое состояние предприятия — совокупность факторов, позволяющих оценить финансовые результаты предприятия по привлечению ресурсов, финансированию текущих и долговременных затрат с учетом их эффективности.

Для анализа финансового состояния применяется система взаимосвязанных показателей, основанных на данных отчетности предприятия. Достоверностью исходных данных определяется ценность рассчитываемых показателей. Для целей финансового анализа, как уже отмечалось, используется агрегированная форма бухгалтерского баланса.

Особое значение имеет анализ рентабельности предприятия.

Рентабельность (доходность) предприятия по видам деятельности и направлениям вложения средств оценивается совокупностью показателей. Рассмотрим основные показатели рентабельности.

Рентабельность продаж ($Р_п$) исчисляется по формуле:

$$Р_п = \frac{\text{Балансовая прибыль}}{\text{Выручка от реализации}} \text{ или } Р_п = \frac{\text{Чистая прибыль}}{\text{Выручка от реализации}}.$$

Рентабельность активов ($Р_а$) определяется следующим образом:

$$Р_а = \frac{\text{Балансовая прибыль}}{\text{Средняя стоимость активов}}.$$

Рентабельность текущих оборотных активов ($Р_{об}$) может быть рассчитана по формуле:

$$Р_{об} = \frac{\text{Балансовая прибыль}}{\text{Средняя стоимость оборотных активов}}.$$

Важную роль играет анализ совокупной стоимостной оценки средств, участвующих в воспроизводственном процессе. Важнейшими показателями в этой группе являются коэффициенты ликвидности, платежеспособности, маневренности, покрытия, оборачиваемости. Некоторые из них рассмотрены в предыдущих главах.

Коэффициент абсолютной ликвидности ($К_{ал}$) рассчитывается с учетом самых высоколиквидных активов — денежных средств по формуле:

$$К_{ал} = \frac{\text{Денежные средства}}{\text{Краткосрочные пассивы}}.$$

Коэффициент общей платежеспособности ($К_{оп}$) позволяет установить долю кредитов и займов, покрываемых за счет материальных и нематериальных активов, и вычисляется так:

$$К_{оп} = \frac{\text{Внеоборотные активы} + \text{Запасы}}{\text{Долгосрочные пассивы} + \text{Краткосрочные кредиты и займы}}.$$

Коэффициент маневренности ($К_м$) характеризует долю оборотного капитала, формируемого за счет собственного капитала:

$$К_м = \frac{\text{Средняя стоимость оборотных активов}}{\text{Капитал и резервы}}.$$

Для финансового анализа имеет значение структура актива баланса, характеризующая отраслевую принадлежность, техническую оснащенность, состояние запасов.

Для финансового анализа важно соотношение дебиторской и кредиторской задолженности, т.е. отвлеченного из оборота денежного капитала и капитала, привлеченного в качестве источника финансирования текущих платежей. Между ними чаще всего прослеживается прямая зависимость. Неплатежи поставщикам зачастую связаны с отвлечением денежного капитала из оборота. Если соотношение равно 1, то это считается нормальным состоянием расчетов.

Формула для определения *коэффициента текущей задолженности ($К_з$)* выглядит так:

$$К_з = \frac{\text{Средняя сумма дебиторской задолженности}}{\text{Средняя сумма кредиторской задолженности}}.$$

Доля дебиторской задолженности в текущих активах позволяет контролировать влияние отвлеченных из оборота средств на производственный процесс и величину ликвидных активов.

Расчет *коэффициента отвлечения средств ($К_{отвл}$)* проводят по формуле:

$$К_{отвл} = \frac{\text{Средняя сумма дебиторской задолженности}}{\text{Запасы} + \text{Денежные средства} + \text{Дебиторская задолженность} + \text{Прочие оборотные активы}}.$$

Контроль изменения оценочных финансовых показателей обеспечивает возможность использования полученных результатов в процессе планирования и прогнозирования. Оптимальный набор анализируемых показателей позволяет также выявлять существующие зависимости и устанавливать закономерности, учет которых, несомненно, способствует эффективному управлению финансовыми потоками предприятий.

6.6. ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ И КРЕДИТОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЯ (ПАССИВЫ)

Пассивы представляют собой источники формирования капитала предприятия. Они состоят из собственных средств и обязательств предприятия. Обязательства возникают в связи с получением кре-

дита, займов предприятием, а также в связи с наличием кредиторской задолженности.

Совокупность собственных источников финансирования деятельности предприятия представляет собой ***собственный капитал,*** состоящий из уставного, добавочного, резервного капитала, фондов денежных средств и нераспределенной прибыли, а также централизованных источников финансирования — бюджета и внебюджетных фондов. Одним из способов управления собственным капиталом является образование фондов денежных средств.

Предприятие определяет состав и структуру образуемых фондов денежных средств, а также устанавливает целевые направления их расходования. Некоторые фонды денежных средств образуются в соответствии с правовыми актами. Образование других зависит от решения учредителей и учетной политики предприятия. Учредительными документами хозяйственных обществ и товариществ, в обязательном порядке предусматривается образование уставного (складочного) и резервного капитала.

Наличие *уставного капитала* позволяет определять основную зависимость между объемом денежных средств, участвующих в воспроизводственных процессах, и собственным капиталом предприятия. Однако в последнее время уставный капитал приобретает все более самостоятельное значение, находится в значительном отрыве от совокупной стоимостной оценки внеоборотных и оборотных активов и не отражает реальных масштабов денежного оборота. Во многом это связано с процессом инфляции и периодической переоценкой основных средств, которая учитывается в составе добавочного капитала. Оптимальная величина уставного капитала может поддерживаться через эмиссионную деятельность предприятий.

Резервный капитал создают акционерные общества и предприятия с иностранными инвестициями. Его размер составляет 15% уставного капитала, а отчисления в него производятся за счет 5% чистой прибыли ежегодно.

Формирование *фонда накопления* и *фонда потребления,* а также других целевых денежных фондов может предусматриваться учредительными документами коммерческих организаций, тогда создание этих фондов обязательно. Решение о направлении прибыли в данные целевые фонды может быть принято собранием участников по представлению совета директоров.

Динамика изменения собственного капитала оказывает определяющее воздействие на объем привлеченного и заемного капитала. В начале 90-х гг. произошли значительные изменения в структуре денежного капитала в результате повышения доли привлеченного и

заемного капитала. Основная проблема — достаточность денежного капитала для осуществления финансовой деятельности, обслуживания денежного оборота, создания условий для экономического роста предприятия. Эта проблема остается нерешенной, о чем свидетельствует значительный недостаток собственного оборотного капитала у большей части предприятий.

Показателем повышения устойчивости финансового состояния и значительного потенциала роста объемов реализации является опережающий темп роста собственного оборотного капитала по сравнению с совокупным денежным капиталом. Согласно расчетам превышение более чем в 2 раза темпов роста собственного оборотного капитала по сравнению с совокупным денежным капиталом позволяет иметь избыток собственного оборотного капитала, тогда как незначительная разница в соотношении между названными показателями приводит к росту недостатка собственного оборотного капитала. Следствие этого — низкое соотношение собственного оборотного капитала и стоимостной оценки запасов и затрат. Существует прямо пропорциональная зависимость между рассмотренными показателями и долей уставного капитала в совокупном денежном капитале предприятий.

Состояние собственного оборотного капитала отражается на обобщающем коэффициенте ликвидности, характеризующем соотношение стоимостной оценки оборотных активов и привлеченного капитала.

Кредитование предприятий представляет собой одну из форм финансового обеспечения предпринимательской деятельности. Кредит приводит к появлению обязательств предприятия перед банком. Кредитование осуществляется на основе соответствующих договоров между предприятием и банком. Основным договором является кредитный договор, в котором устанавливаются сумма и сроки кредитования, условия обеспечения кредитов, сроки их возврата и ставки процентов.

Для предприятия использование заемного капитала в течение короткого отрезка времени вызвано в основном временным недостатком оборотных средств, хотя речь может идти и об открытии кредитной линии, позволяющей практически постоянно применять в денежном обороте кредитные ресурсы банка.

Обеспечением кредита предприятий служат *залог* и *гарантии*, или *поручительства*. Залогом пользуются также при заключении договоров купли-продажи, имущественного найма, перевозки грузов.

Залог может быть предусмотрен в кредитном или в отдельном договоре. В залог передается, как правило, имущество, включая цен-

ные бумаги и валюту, либо имущественные права, включая лицензии, патенты, права пользования или владения имуществом. По условиям залога заложенное имущество может оставаться у залогодателя либо передаваться во владение залогодержателю. Банк-залогодержатель обычно принимает ценные бумаги и иностранную валюту, а другие предметы оставляет у залогодателя. В кредитный договор могут быть внесены соответствующие условия: вид залога, существо обеспеченного залогом требования, его размер, сроки исполнения обязательства, состав и стоимость заложенного имущества.

Залог предприятия как имущественного комплекса, строения, здания, сооружения и иных объектов, непосредственно связанных с землей, называется *ипотекой.* Предметом залога в этом случае является объект вместе с соответствующим земельным участком или правом пользования им. Особенность ипотеки состоит в том, что она распространяется на все имущество предприятия, включая его уставный капитал, финансовые активы, имущественные права и иные ценности.

Договор ипотеки заключается, как правило, в том случае, когда залогодержатель считает необходимым оказывать влияние на финансовое положение залогодателя. Это происходит при неплатежеспособности залогодателя. Залогодержатель в этой ситуации принимает меры по нормализации денежного оборота и назначает своих представителей в руководящие органы предприятия-заемщика, ограничивает его право распоряжаться своим имуществом. Если такие меры не дают результатов, то залогодержатель может обратить взыскание на предприятие, находящееся в ипотеке. В этом случае предприятие продается с аукциона как единый имущественный комплекс, а вырученные средства направляются на погашение кредита и других обязательств.

Залоговые операции могут иметь место и в сфере финансов домашних хозяйств и использоваться в целях формирования на заемной основе семейного бюджета.

Принятие от граждан в залог движимого имущества, предназначенного для личного потребления, в обеспечение краткосрочных кредитов может осуществляться в качестве предпринимательской деятельности специализированными организациями — *ломбардами,* имеющими на это лицензию. Договор о залоге вещей в ломбарде оформляется выдачей ломбардом залогового билета. Закладываемые вещи передаются ломбарду. Ломбард в обязательном порядке страхует в пользу залогодателя за свой счет принятые в залог вещи в полной сумме их оценки в соответствии с ценами на вещи такого рода и качества, обычно устанавливаемыми в торговле, в момент их

принятия в залог. Ломбард не вправе пользоваться и распоряжаться заложенными вещами. Он несет ответственность за утрату и повреждение заложенных вещей, если не докажет, что утрата или повреждение произошли вследствие событий непреодолимой силы.

В случае невозвращения в установленный срок суммы кредита, обеспеченного залогом вещей в ломбарде, ломбард вправе на основании исполнительной надписи нотариуса по истечении льготного месячного срока продать это имущество. После этого требования ломбарда к должнику погашаются, даже если сумма, вырученная при реализации заложенного имущества, недостаточна для их полного удовлетворения.

Обеспечением кредита может служить *гарантийное обязательство,* или *поручительство.* В силу договора поручитель обязывается перед кредитором другого лица отвечать за исполнение последним его обязательства полностью или в определенной части.

При неисполнении или ненадлежащем исполнении должником обеспеченного поручительством обязательства поручитель и должник отвечают перед кредитором солидарно, однако законом или договором поручительства может предусматриваться субсидиарная ответственность поручителя.

К поручителю, исполнившему обязательство, переходят права кредитора по этому обязательству и права, принадлежавшие кредитору как залогодержателю, в том объеме, в котором поручитель удовлетворил требование кредитора. Поручитель также вправе требовать от должника уплаты процентов на сумму, выплаченную кредитору, и возмещения других убытков, понесенных в связи с ответственностью за должника.

Банковская гарантия обеспечивает исполнение принципалом его обязательства перед бенефициаром — основного обязательства. За выдачу банковской гарантии принципал уплачивает гаранту вознаграждение.

Предусмотренное банковской гарантией обязательство гаранта перед бенефициаром не зависит в отношениях между ними от основного обязательства, в обеспечение исполнения которого она выдана, даже если в гарантии содержится ссылка на это обязательство.

Таким образом, за счет кредитования предприятия имеют возможность расширять объемы деятельности, увеличивать активы, развивать производство.

Кредиторская задолженность возникает у плательщика при получении от поставщика рассрочки платежа, а также при несвоевременной оплате полученных товаров, продукции, работ и услуг. Она означает использование в хозяйственно-финансовой деятельности привлеченных средств предприятия-поставщика, перед которым возникают обязательства у предприятия-получателя. Кредиторская

задолженность возникает по расчетным документам, срок оплаты которых не наступил, по поставщикам (если не оплачены в срок расчетные документы), оприходованным, но неоплаченным товарам, расчетам с бюджетом в отношении начисленных налогов и сборов, расчетам в порядке зачета взаимных требований, по неотфактурованным поставкам, по выданным векселям, срок оплаты которых не наступил, и по просроченным векселям, а также по использованному, но не погашенному в срок кредиту.

Объем кредиторской задолженности за последнее время резко возрос. Это наблюдается на фоне увеличения общей дебиторской задолженности. Взаимные зачеты задолженности лишь на время стабилизируют ситуацию, но не устраняют причин появления задолженности. Это свидетельствует о том, что система платежей и расчетов объективно отражает кризисное положение в экономике.

Кредиторская задолженность относится к краткосрочным обязательствам предприятий. Соотношение оборотных средств и краткосрочных обязательств представляет собой *коэффициент покрытия оборотных средств,* рассчитываемый как отношение средней суммы оборотных средств к краткосрочным обязательствам в анализируемом периоде.

7
Глава

СТРАХОВАНИЕ

7.1. ОСНОВЫ СТРАХОВАНИЯ

Страхование — элемент финансово-кредитной системы государства. С одной стороны, это самостоятельный элемент финансово-кредитной системы, а с другой стороны, страхование непосредственно взаимодействует с каждым из элементов финансово-кредитной системы: финансами предприятий, государственными и муниципальными финансами, финансами домашних хозяйств, являясь их неотъемлемой частью.

Страхование создает систему защиты имущественных интересов граждан, предприятий и государства. Оно предоставляет гарантии восстановления нарушенных имущественных интересов в случае непредвиденных природных, техногенных и других явлений, оказывает положительное влияние на укрепление финансовой системы, Страхование позволяет финансировать расходы на возмещение убытков при наступлении страховых случаев, а также является одним из источников долгосрочных инвестиций.

Отношения в области страхования возникают между страховыми организациями и гражданами, предприятиями, учреждениями, организациями, другими страховыми организациями.

Страхование — это экономическая категория, связанная с формированием целевых денежных фондов за счет страховых взносов и премий и их использования для защиты имущественных интересов физических и юридических лиц при наступлении определенных событий — страховых случаев. Существует две формы: *добровольное страхование* — на основании договора между страхователем и страховщиком; *обязательное страхование* — в соответствии с правами, гарантированными Конституцией РФ или федеральными законами.

Страховая деятельность — деятельность страховых организаций и обществ взаимного страхования — страховщиков, связанная с формированием специальных денежных фондов — страховых резервов, необходимых для предстоящих страховых выплат, осуществляемая на основе лицензий. Исключение составляют перестрахование и взаимное страхование. *Лицензии* на осуществление страховой деятельности выдаются Минфином России.

Различают следующие виды страхования:

- *личное* — страхование жизни, страхование от несчастных случаев и болезней, медицинское страхование;
- *имущественное* — страхование средств наземного, воздушного и водного транспорта, грузов, других видов имущества, а также финансовых рисков;
- *ответственности* — страхование гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств, перевозчика, предприятий — источников повышенной опасности, страхование профессиональной ответственности, ответственности за неисполнение обязательств, других видов гражданской ответственности;
- *перестрахование.*

Важнейшими видами обязательного страхования являются:

- обязательное страхование ответственности владельцев транспортных средств;
- обязательное страхование ответственности работодателей;
- обязательное страхование ответственности отдельных категорий производителей продукции, работ, услуг.
- обязательное государственное страхование военнослужащих;
- обязательное государственное страхование государственных служащих;
- обязательное государственное страхование государственного имущества.

Обязательное государственное страхование жизни, здоровья и имущества государственных служащих определенных категорий устанавливается законом в целях обеспечения социальных интересов граждан и государства. Оно осуществляется за счет средств, выделяемых на эти цели из соответствующего бюджета федеральным органом исполнительной власти, выступающим в роли страхователя. Основаниями служат правовые акты о страховании либо договоры страхования, заключаемые в соответствии с этими актами страховщиками и страхователями. Такое страхование оплачивается страховщикам в размере, определенном соответствующими правовыми актами.

Объектами страхования являются имущественные интересы, связанные со следующими аспектами:

- жизнью, здоровьем, трудоспособностью и пенсионным обеспечением страхователя или застрахованного лица — личное страхование;
- владением, пользованием, распоряжением имуществом — имущественное страхование;
- возмещением страхователем причиненного им вреда личности или имуществу физического лица,— страхование ответственности;

• возмещением страхователем вреда, причиненного юридическому лицу — страхование ответственности.

Участниками страховых отношений выступают страхователи и страховщики.

Страхователи — это юридические и физические лица, заключившие со страховщиками договоры страхования либо являющиеся страхователями в соответствии с федеральным законом. Они могут заключать со страховщиками договоры о страховании третьих лиц в пользу этих лиц. При заключении договоров страхования назначают физических или юридических лиц — *выгодоприобретателей* (*бенефициаров*) для получения страховых выплат по договорам страхования, заменять их по своему усмотрению до наступления страхового случая.

Страховщики — это юридические лица, созданные для осуществления страховой деятельности (страховые организации и общества взаимного страхования) и получившие лицензию на ведение страховой деятельности на территории Российской Федерации, которые не могут непосредственно заниматься производственной, торгово-посреднической и банковской деятельностью. Страховщики могут действовать через страховых агентов и страховых брокеров.

Страховыми агентами могут быть физические или юридические лица, действующие от имени страховщика и по его поручению в соответствии с предоставленными полномочиями.

Страховыми брокерами могут быть юридические или физические лица, зарегистрированные в качестве предпринимателей, осуществляющие посредническую деятельность по страхованию от своего имени на основании поручений страхователя либо страховщика.

Страхование проводится на случай наступления ***страхового риска*** — события, которое обладает признаками вероятности и случайности его наступления. ***Страховым случаем*** является предусмотренное договором страхования или законом совершившееся событие, с наступлением которого возникает обязанность страховщика произвести страховую выплату страхователю, застрахованному лицу, выгодоприобретателю или другим третьим лицам. При страховом случае с имуществом страховая выплата производится в виде *страхового возмещения*. При страховом случае с личностью страхователя или третьего лица — в виде *страхового обеспечения*.

Определенная договором страхования или установленная законом денежная сумма, исходя из которой устанавливают размеры страхового взноса и страховой выплаты, называется *страховой суммой*. При страховании имущества или предпринимательского риска страховая сумма не должна превышать их страховую стоимость, если договором страхования не предусмотрено иное.

Страховой взнос (премия) представляет собой плату за страхование, которую страхователь или выгодоприобретатель обязан страховщику в соответствии с договором страхования или законом.

Страховой тариф — ставка страхового взноса с единицы страховой суммы или объекта страхования. По обязательным видам страхования они устанавливаются в законах об обязательном страховании, по добровольным видам личного страхования, страхования имущества и ответственности страховщик может рассчитывать их самостоятельно. Конкретный размер страхового тарифа определяется в договоре страхования по соглашению сторон.

Объект страхования может быть застрахован по одному договору совместно несколькими страховщиками. В этом случае имеет место *сострахование*. При этом в договоре определяются права и обязанности каждого страховщика. Если они не определены, то страховщики солидарно отвечают перед страхователем или выгодоприобретателем за выплату страхового возмещения по договору имущественного страхования или страховой суммы по договору личного страхования.

Перестрахование — страхование одним страховщиком на определенных договором условиях риска исполнения всех или части обязательств перед страхователем у другого страховщика. Оно может быть в том случае, когда риск выплаты страхового возмещения или страховой суммы, который принял на себя страховщик по договору страхования, застрахован им полностью или частично у другого страховщика (страховщиков) по заключенному с последним (последними) договору перестрахования. Возможно последовательное заключение двух или нескольких договоров перестрахования.

Некоторые особенности имеет система *взаимного страхования*. Физические и юридические лица могут страховать в обществах взаимного страхования свои имущественные интересы на взаимной основе путем объединения необходимых для этого средств. Общества взаимного страхования осуществляют страхование имущественных интересов своих членов и являются некоммерческими организациями. Страхование такими обществами имущества и имущественных интересов его членов проводится непосредственно на основании членства, если учредительными документами общества не предусмотрено заключение в этих случаях договоров страхования.

Особое значение имеет обеспечение финансовой устойчивости страховщиков, от которой зависит выполнение обязательств перед страхователями. Основа финансовой устойчивости страховщиков — наличие у них уставного капитала и страховых резервов, а также система перестрахования. Минимальный размер уставного капитала, сформированного за счет денежных средств, для получения лицензии на осуществление страховой деятельности устанавливается законом.

Для выполнения своих страховых обязательств страховщики образуют из полученных страховых взносов необходимые для пред-

стоящих страховых выплат страховые резервы по личному и имущественному страхованию, страхованию ответственности, а также резервы для финансирования мероприятий по предупреждению несчастных случаев, утраты или повреждения застрахованного имущества.

Страховщики могут размещать страховые резервы и другие средства, а также выдавать ссуды страхователям, заключившим договоры личного страхования, в пределах страховых сумм по этим договорам.

7.2. ВИДЫ СТРАХОВАНИЯ

7.2.1. Личное страхование

В системе **личного страхования** выделяется прежде всего ***страхование жизни*** — совокупность видов личного страхования, предусматривающих обязанности страховщика по страховым выплатам в случаях:

- дожития застрахованного до окончания срока страхования или определенного договором страхования возраста;
- смерти застрахованного;
- выплаты пенсии застрахованному в случаях, предусмотренных договором страхования, текущих выплат — аннуитетов в период действия договора страхования.

Договоры страхования жизни заключаются на срок не менее года.

Страхование от несчастных случаев и болезней — совокупность видов личного страхования, предусматривающих обязанности страховщика по страховым выплатам в фиксированной сумме либо в размере частичной или полной компенсации дополнительных расходов застрахованного, вызванных наступлением страхового случая.

В объем ответственности страховщика по договорам страхования от несчастных случаев и болезней включаются обязанности произвести обусловленную договором страхования или законом страховую выплату при наступлении следующих случаев:

- нанесении вреда здоровью застрахованного вследствие несчастного случая или болезни;
- смерти застрахованного в результате несчастного случая или болезни;
- постоянной или временной утрате общей или профессиональной трудоспособности в результате несчастного случая и болезни, кроме видов страхования, относящихся к медицинскому страхованию.

Медицинское страхование представляет собой совокупность видов страхования, предусматривающих обязанности страховщика по

осуществлению выплат страхового обеспечения в размере частичной или полной компенсации дополнительных расходов застрахованного, вызванных обращением застрахованного в медицинские учреждения за медицинскими услугами, включенными в программу медицинского страхования. Помимо *обязательного* существует и *добровольное медицинское страхование.*

7.2.2. Имущественное страхование

Страхование имущества представляет собой совокупность видов страхования, предусматривающих обязанности страховщика по страховым выплатам в размере полной или частичной компенсации ущерба, нанесенного объекту страхования. Объектом страхования в данном случае являются имущественные интересы лица, о страховании которого заключен договор, связанные с владением, распоряжением, пользованием имуществом, вследствие повреждения или уничтожения имущества.

Объекты страхования классифицируются следующим образом:

- *наземного транспорта* — имущественные интересы лица, о страховании которого заключен договор, связанные с владением, пользованием, распоряжением транспортным средством, вследствие повреждения или уничтожения, а также угона, кражи наземного транспортного средства;
- *средств воздушного транспорта* — имущественные интересы лица, о страховании которого заключен договор, связанные с владением, пользованием, распоряжением воздушным судном, вследствие повреждения или уничтожения, угона, кражи средства воздушного транспорта, включая моторы, мебель, внутреннюю отделку, оборудование;
- *средств водного транспорта* — имущественные интересы лица, о страховании которого заключен договор, связанные с владением, пользованием, распоряжением водным судном, вследствие повреждения или уничтожения, угона, кражи средства водного транспорта, включая моторы, такелаж, внутреннюю отделку, оборудование и др.;
- *грузов* — имущественные интересы лица, о страховании которого заключен договор, связанные с владением, пользованием, распоряжением грузом, вследствие повреждения или уничтожения, пропажи груза независимо от способа его транспортировки.

Страхование финансовых рисков — совокупность видов страхования, предусматривающих обязанности страховщика по страховым выплатам в размере полной или частичной компенсации потерь доходов застрахованного лица.

Договоры страхования финансовых рисков, предусматривающие обязанности страховщика по страховым выплатам в случае неисполнения субъектами инвестиционной деятельности обязательств перед инвесторами по возврату суммы вложенных средств и выплате сумм установленного дохода, могут заключаться исключительно на случай ликвидации субъекта инвестиционной деятельности.

Заключаемые договоры страхования предполагают обязательства страховщика по страховым случаям, последствия которых носят катастрофический характер для отдельного страховщика.

Отдельным риском, максимальная ответственность по которому не может превышать 10% собственных средств страховщика, является неисполнение банком, финансовой компанией, другой организацией обязательств перед инвесторами. Максимальной ответственностью признается совокупная страховая сумма по действующим договорам страхования, заключенным в отношении имущественных интересов инвесторов, — инвестиционного института, финансовой компании, банка, других организаций, связанных с инвестированием денежных средств.

7.2.3. Страхование ответственности

Страхование разных видов гражданской ответственности представляет собой совокупность видов страхования, предусматривающих обязанности страховщика по страховым выплатам в случае нанесения ущерба объекту страхования. Объектом страхования являются имущественные интересы застрахованного лица, связанные с его обязанностью возместить ущерб, нанесенный им третьим лицам.

Объекты страхования можно классифицировать следующим образом:

- *гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств* — имущественные интересы застрахованного лица, связанные с его обязанностью возместить ущерб, нанесенный им третьим лицам, в связи с использованием автотранспортного средства;
- *гражданской ответственности перевозчика* — имущественные интересы застрахованного лица, связанные с его обязанностью возместить ущерб, нанесенный им третьим лицам, в связи с использованием застрахованным, выступающим в качестве перевозчика, средства транспорта;
- *гражданской ответственности предприятий — источников повышенной опасности* — имущественные интересы застрахованного лица, связанные с его обязанностью возместить ущерб, нанесенный им окружающей природной среде и третьим лицам, в связи с осуществлением застрахованным деятельности, представляющей опасность для окружающих.

- *профессиональной ответственности* — имущественные интересы застрахованного физического лица, связанные с его обязанностью возместить ущерб, нанесенный им третьим лицам, в связи с осуществлением застрахованным профессиональной деятельности: нотариальной; врачебной; других видов профессиональной деятельности.
- *ответственности за неисполнение обязательств* — имущественные интересы застрахованного лица, являющегося должником, связанные с его обязанностью по возмещению убытков, уплате неустойки кредитору, в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением застрахованным обязательства, в том числе договорного обязательства.

7.2.4. Особенности социального страхования

Обязательное социальное страхование — часть государственной системы социальной защиты населения, осуществляемой в форме страхования работающих граждан от возможного изменения материального и социального положения, в том числе по не зависящим от них обстоятельствам.

Обязательное социальное страхование образует систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию или минимизацию последствий изменения материального и социального положения работающих граждан, а в случаях, предусмотренных законодательством, — других категорий граждан вследствие признания их безработными, трудового увечья или профессионального заболевания, инвалидности, болезни, травмы, беременности и родов, потери кормильца, а также наступления старости, необходимости получения медицинской помощи, санаторно-курортного лечения и наступления других установленных законодательством *социальных страховых рисков,* подлежащих обязательному социальному страхованию.

Субъектами обязательного социального страхования являются страхователи — работодатели, страховщики, застрахованные лица.

Страхователи — организации любой организационно-правовой формы, а также граждане, которые должны в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования уплачивать страховые взносы, являющиеся обязательными платежами. Страхователями выступают также органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, обязанные уплачивать страховые взносы.

Страховщики — некоммерческие организации, создаваемые для обеспечения прав застрахованных лиц по обязательному социальному страхованию при наступлении страховых случаев.

Застрахованные лица — граждане Российской Федерации, а также иностранные граждане и лица без гражданства, работающие по

трудовым договорам, лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой, или другие категории граждан, у которых возникают отношения по обязательному социальному страхованию.

Различают следующие *виды социальных страховых рисков*:

- необходимость получения медицинской помощи;
- временная нетрудоспособность;
- трудовое увечье и профессиональное заболевание;
- материнство;
- инвалидность;
- наступление старости;
- потеря кормильца;
- признание безработным;
- смерть застрахованного лица или нетрудоспособных членов его семьи, находящихся на его иждивении.

Отношения по обязательному социальному страхованию возникают у субъектов:

- страхователя-работодателя — по всем видам обязательного социального страхования с момента заключения с работником трудового договора; у других страхователей — с момента их регистрации страховщиком;
- страховщика — с момента регистрации страхователя;
- застрахованных лиц — по всем видам обязательного социального страхования с момента заключения трудового договора с работодателем;
- лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой, и иных категорий граждан — с момента уплаты ими или за них страховых взносов.

7.3. ПОРЯДОК И УСЛОВИЯ СТРАХОВАНИЯ

Страхование осуществляется на основании договоров имущественного или личного страхования, заключаемых гражданином или юридическим лицом (страхователем) со страховой организацией (страховщиком).

По *договору имущественного страхования* страховщик обязуется за обусловленную договором плату (страховую премию) при наступлении предусмотренного в договоре страхового случая возместить страхователю или выгодоприобретателю причиненные убытки страхователя, т.е. выплатить страховое возмещение в пределах страховой суммы.

Имущество может быть застраховано по договору страхования в пользу страхователя или выгодоприобретателя, имеющего интерес в сохранении этого имущества.

По *договору страхования риска ответственности,* по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц, может быть застрахован риск ответственности самого страхователя или другого лица, на которое такая ответственность может быть возложена.

В соответствии с *договором страхования предпринимательского риска* может быть застрахован предпринимательский риск только самого страхователя и в его пользу.

По *договору личного страхования* страховщик обязуется за обусловленную договором плату (страховую премию), выплачиваемую страхователем, выплатить единовременно или выплачивать периодически обусловленную договором страховую сумму в случае причинения вреда жизни или здоровью самого страхователя или другого застрахованного лица, достижения им определенного возраста или наступления в его жизни другого предусмотренного договором страхового случая. Право на получение страховой суммы принадлежит лицу, в пользу которого заключен договор.

Федеральным законом на отдельных лиц может быть возложена обязанность страховать: жизнь, здоровье или имущество других определенных в законе лиц на случай причинения вреда их жизни, здоровью или имуществу; риск своей гражданской ответственности, которая может наступить вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц или нарушения договоров с другими лицами. На юридических лиц, имеющих в хозяйственном ведении или оперативном управлении имущество, являющееся государственной или муниципальной собственностью, может быть возложена обязанность страховать это имущество.

Обязательное страхование осуществляется путем заключения договора страхования лицом, на которое возложена обязанность такого страхования (страхователем), со страховщиком. Оно осуществляется за счет страхователя, кроме обязательного страхования пассажиров, которое может осуществляться за их счет.

Договор страхования может быть заключен путем составления одного документа либо вручения страховщиком страхователю *страхового полиса.* Систематическое страхование разных партий однородного имущества на сходных условиях в течение определенного срока может осуществляться на основании одного договора страхования — *генерального полиса.* По требованию страхователя страховщик выдает страховые полисы по отдельным партиям имущества, подпадающим под действие генерального полиса.

К страховщику, выплатившему страховое возмещение, в пределах выплаченной суммы переходит право требования, которое страхователь или выгодоприобретатель имеет к лицу, ответственному за

убытки, возмещенные в результате страхования, если договором не предусмотрено иное. Если страхователь или выгодоприобретатель отказался от своего права требования к лицу, ответственному за убытки, возмещенные страховщиком, либо осуществление этого права стало невозможным по вине страхователя или выгодоприобретателя, страховщик освобождается от выплаты страхового возмещения полностью либо в соответствующей части и вправе потребовать возврата излишне выплаченной суммы возмещения.

Иск по требованиям, вытекающим из договора имущественного страхования, может быть предъявлен в течение двух лет.

7.4. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ СТРАХОВАНИЯ

В настоящее время происходит процесс формирования российского страхового рынка путем создания крупных страховых компаний, способных адаптироваться к динамично меняющейся конъюнктуре рынка и оказывать страховые услуги, отвечающие мировым стандартам, а также формирования инфраструктуры страхового рынка.

Показатели состояния страхового рынка свидетельствуют о том, что в Российской Федерации созданы основы национального страхования. Тем не менее страхование не заняло надлежащего положения в системе защиты имущественных интересов населения, хозяйствующих субъектов и государства. В России страхуется менее 10% потенциальных рисков против 90—95% в большинстве развитых стран; 90% собственности предприятий не обеспечено страховой защитой. Объем страховых взносов в нашей стране сопоставим с аналогичными показателями только одной крупной зарубежной страховой компании.

Финансовые возможности национальных страховых компаний по покрытию крупных убытков остаются низкими. Лишь около четверти страховщиков имеют уставный капитал более 1 млн руб. У большинства из них вклады в уставный капитал — это права на имущество, другие низколиквидные средства, что отрицательно влияет на надежность и платежеспособность страховых компаний.

Серьезные проблемы могут возникнуть при монополизации секторов страхового рынка. Разнообразие страховых продуктов на российском рынке значительно меньше, чем за рубежом. Отрицательно сказывается на развитии страхового рынка отсутствие мер стимулирования населения и предприятий к более широкому использованию возможностей страхования для защиты своих имущественных интересов. Не создан падежный механизм государственного контроля выполнения страховыми организациями принятых обязательств, адекватной оценки их надежности и финансовой устойчивости, не налажена должным образом информационно-аналитическая работа.

Для достижения долгосрочных целей развития страхового дела необходимо:

- обеспечить надежность и финансовую устойчивость системы страхования;
- проводить активную структурную политику на рынке страховых услуг;
- повышать эффективность государственного регулирования страховой деятельности;
- развивать взаимоотношения российского и международного страховых рынков;
- совершенствовать нормативную базу страховой деятельности.

В настоящее время одним из приоритетных направлений деятельности страховых организаций и перестраховочных компаний является повышение минимального размера уставного капитала, а также его формирование исключительно за счет денежных средств. Одна из главных тенденций развития рынка — концентрация страхового бизнеса в крупных компаниях.

При соблюдении требований антимонопольного законодательства должно быть обеспечено: предупреждение оттока капиталов из страховой сферы, содействие слиянию и присоединению страховых организаций, не изыскавших необходимые средства для пополнения уставного капитала, расширению филиальной сети страховщиков, особенно в регионах, имеющих незначительное число страховых организаций и не располагающих капиталом, необходимым для укрепления своей финансовой базы. Кроме того, необходимо расширение спектра страховых услуг и географии деятельности страховых организаций, а также поощрение различных форм объединения страховщиков в целях реализации крупных страховых проектов.

Емкость современного российского перестраховочного рынка не позволяет надежно защитить такие крупные риски, как экологические, авиационные, морские, космические. Полный отказ от регулирования этого процесса с открытием рынка страховых услуг обусловит передачу практически всей перестраховочной премии на зарубежный страховой рынок. Выход из этой ситуации заключается в разумных протекционистских мерах, например мерах налогового регулирования, сопровождающихся опережающим созданием инфраструктуры перестрахования в России.

Стабильность страхового рынка во многом определяется его инфраструктурой. Необходимо также ускорить создание института актуариев с учетом выработанных международной практикой критериев.

Главным элементом структурной политики на рынке страховых услуг является оптимизация пропорций в соотношении добровольных и обязательных видов страхования, сейчас удельный вес обязательного страхования составляет более чем 40% всего страхового

рынка. В основном это следствие введения обязательного медицинского страхования. Быстрый рост объемов обязательного страхования был неизбежен в период возникновения страхового рынка в условиях экономического спада и обеспечивал ускоренную капитализацию рынка. Однако затем начался опережающий рост добровольного страхования. Наиболее действенным стимулом здесь является проведение соответствующей налоговой политики.

Особого внимания требует стимулирование страхования в сфере малого бизнеса. Необходимо усилить контроль за компаниями, осуществляющими страхование жизни.

Важным фактором развития добровольного страхования является восстановление доверия к нему населения в целях активизации привлечения средств в сферу реальной экономики.

В области обязательного страхования необходимо определить значимость страховой защиты имущественных интересов отдельных категорий лиц.

Необходимо упорядочить введение новых видов обязательного страхования, приводящего к созданию новых внебюджетных ведомственных фондов, оценить эффективность работы существующих фондов.

В области государственного регулирования страховой деятельности принимаются меры по совершенствованию нормативно-методической базы функционирования страхового рынка.

Большое значение имеет развитие взаимоотношений российского и международных страховых рынков в связи с вступлением в силу Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейским союзом, а также предстоящим вступлением Российской Федерации во Всемирную торговую организацию. При этом инвестиционный потенциал страхового сектора должен быть сохранен и использован в интересах национальной экономики.

8
Глава

НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

8.1. ОСНОВЫ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ. СУЩНОСТЬ И ФУНКЦИИ НАЛОГОВ

Налоговая система — это совокупность институтов и инструментов, используемых государством для централизации части национального дохода в бюджетах всех уровней с их последующим перераспределением в интересах государства. В качестве институтов выступают органы государственной власти, обеспечивающие сбор налогов и их мобилизацию в бюджеты всех уровней. Инструментами являются налоги, сборы, таможенные пошлины, обеспечивающие различные формы изъятия части национального дохода.

Налоговая система является инструментом прежде всего фискальной политики государства, позволяющей регулировать совокупный спрос в экономике, перераспределять доходы, покрывать государственные расходы, контролировать распределение национального дохода. Однако она имеет и социальную направленность, которая проявляется в механизмах налогообложения юридических и физических лиц. Чем выше значимость ее социальной составляющей, тем выше уровень социального развития общества, тем эффективнее решаются социальные задачи. Преобладание фискальной составляющей означает, что государство стремится решить проблему наполняемости бюджетов ценой сокращения спроса в других секторах экономики.

Налоги являются экономической категорией, изменяющейся под воздействием развития государства. Появление налогов непосредственно связано с функционированием государства и выполнением им своих функций, а также оказанием услуг гражданам и предприятиям. Возникновение науки о финансах связано именно с появлением учения о налогах.

Изменение налогов находилось под воздействием ряда факторов, в частности оно зависело от направленности усилий государства по поддержанию общественного порядка, укреплению обороноспособности, развитию промышленности, решению социальных задач и т.п.

Состав и структура налогов определяется главным образом отраслевой структурой экономики, степенью развития государства, уровнем

его научного и технологического потенциала. Поэтому налоговые системы развитых и развивающихся стран, а также стран с низким уровнем общественного развития имеют существенные различия.

Налоговые системы ряда развитых стран, в частности Скандинавских, имеют ярко выраженную социальную направленность и отличаются высоким уровнем подоходного налогообложения. Помимо положительного момента в этом есть и недостаток. Налогоплательщики стремятся стать налоговыми резидентами стран с более благоприятными налоговыми режимами. На этом основано появление так называемых оффшорных зон, т.е. территорий, где налоги носят чисто символический характер. В таких зонах зарегистрировано множество налогоплательщиков, для которых национальные режимы налогообложения кажутся чрезмерно жесткими.

Само по себе наличие оффшорных зон еще не является поводом для ухода от налогообложения путем регистрации на их территории налогоплательщика. Их «удачно» дополняют двусторонние договоры об избежании двойного налогообложения, заключаемые правительствами разных стран. Только благодаря таким договорам налогоплательщик на законных основаниях минимизирует налоги.

Через оффшорные зоны осуществляется отмывание «грязных» денег, т.е. легализация доходов, полученных преступным путем. Для устранения негативного влияния оффшорного бизнеса на экономику своих стран правительства особо тщательно контролируют операции резидентов, осуществляемые через оффшорные зоны, вводятся различные ограничения на такие операции вплоть до их запрещения.

Оффшорные зоны являются одним из свидетельств того, что сверхжесткие налоговые режимы приводят к обратному эффекту, т.е. к снижению поступлений в доход государства. Поэтому правительства пытаются найти оптимальные варианты для создания приемлемых условий развития бизнеса.

Рассмотрим основные сущностные характеристики налоговой системы.

Налог — это экономическая категория, выражающая отношения между субъектами экономической деятельности и государством по поводу перераспределения части вновь созданной стоимости. Налог — это часть национального дохода, мобилизуемая государством в централизованные фонды денежных средств — бюджеты всех уровней бюджетной системы и бюджеты государственных внебюджетных фондов, в виде индивидуально безвозмездных платежей, взимаемых с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им денежных средств, обусловленная необходимостью обеспечения функционирования государства.

Сбор — обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в интересах плательщиков определенных юридических действий.

Таможенная пошлина — это обязательный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц, применительно к товарам, перемещаемым через таможенную границу Российской Федерации.

Участниками налоговых отношений являются:

- организации и физические лица — налогоплательщики или плательщики сборов;
- организации и физические лица — налоговые агенты;
- Министерство РФ по налогам и сборам и его подразделения в Российской Федерации — налоговые органы;
- Государственный таможенный комитет РФ и его подразделения — таможенные органы;
- государственные органы исполнительной власти и исполнительные органы местного самоуправления, уполномоченные ими органы и должностные лица, осуществляющие прием и взимание налогов и сборов, контроль за их уплатой;
- Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, другие уполномоченные органы — при решении вопросов об отсрочке, рассрочке уплаты налогов и сборов и других вопросов в рамках их компетенции;
- органы государственных внебюджетных фондов;
- Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации и ее территориальные подразделения.

Основные функции налоговой системы — фискальная и стимулирующая, или регулирующая.

Фискальная функция означает изъятие части вновь созданной стоимости у субъектов экономической деятельности в пользу государства для последующего ее перераспределения. Решающее значение здесь имеет уровень таких изъятий в общем объеме ВВП, т.е. доля ВВП, перераспределяемая через централизованные государственные фонды. Чем больше доля изъятий денег из корпоративного сектора экономики и сектора домашних хозяйств, тем выше доля государственного сектора в экономике, тем острее стоит задача эффективного перераспределения бюджетных средств. Отсюда выше ответственность государства перед обществом и ниже заинтересованность субъектов экономической деятельности в полном и своевременном выполнении обязательств перед государством. Если государство переходит некую критическую черту в части изъятия вновь созданной стоимости, то экономика начинает «погружаться в тень», растет доля сокрытий, искажения отчетности, неуплата налогов из-за роста просроченной задолженности перед бюджетом. По оценкам статистических органов, доля теневого сектора экономики в России достигает 1/4 ВВП. Например, в Бразилии и Аргентине она составляет 2/3 ВВП. Существует также зависимость теневого

сектора от структуры экономики и экспорта. Чем выше доля добывающих отраслей и экспорта сырьевых ресурсов, тем потенциально большим может быть доля теневого сектора.

Из-за неэффективной фискальной политики в значительной мере страдает социальное развитие государства, сокращается уровень жизни населения, формируется узкая олигархическая прослойка, определяющая политику государства.

Стимулирующая, или регулирующая, функция налогов означает, что государство посредством финансовой политики влияет на процессы воспроизводства, накопления капитала, величину платежеспособного спроса. Для того чтобы чрезмерно высокие налоги не подавляли предпринимательскую активность, не приводили к стагнации производства, государство должно поддерживать баланс между фискальной и регулирующей функциями налогов, создавая для налогоплательщиков благоприятный налоговый климат и тем самым стимулируя инвестиционную активность и решение социальных задач. Эта функция оптимизирует соотношение между экономической эффективностью и социальной справедливостью.

Стимулирующая, или регулирующая, функция налогов состоит также в том, что государство формирует определенную структуру объектов налогообложения. Например, высокая доля налогов на добычу полезных ископаемых и незначительная доля изъятия прибыли стимулирует инвестиционную активность и развитие высоко технологичных и наукоемких отраслей. Напротив, высокие налоги на прибыль и низкие налоги на недра приводят к концентрации доходов в добывающих отраслях, сокрытию прибыли и социальному застою, установлению сырьевой экспортной специализации государства, технологической отсталости.

С помощью различных льгот, в том числе инвестиционных и социальных, государство может стимулировать развитие отдельных отраслей экономики. Однако предпочтительнее оптимизация совокупной налоговой нагрузки, общей структуры налогов и налогооблагаемой базы.

Наличие различных классификаций налогов обусловлено многообразием их форм, видов, порядка исчисления и др. Классификация налогов необходима для универсализации налогообложения, приведения его в соответствие с международными стандартами, для осуществления финансового анализа.

Наиболее важным является деление налогов в зависимости от объекта обложения и субъекта уплаты. *Объектами* налогообложения являются:

- доходы граждан и предприятий;
- расходы граждан и предприятий;
- имущество граждан и предприятий;

- увеличение стоимости активов граждан и предприятий;
- собственность граждан и предприятий.

Субъектами уплаты налогов могут быть производители, потребители продукции, товаров, работ и услуг, собственники, посредники в актах купли-продажи продукции, товаров, работ и услуг.

Между объектами и субъектами налогообложения существует непосредственная зависимость, которая проявляется, в том числе и в классификации налогов. Налогом на доход облагается источник дохода, производитель продукции, товаров, работ и услуг. Налогом на расход облагается потребитель продукции, товаров, работ и услуг, операция, сделка, связанная с оборотом продукции, товаров, работ и услуг. При этом каждый налог имеет самостоятельный объект налогообложения, а один и тот же объект не может дважды облагаться налогом, т.е. действует принцип *однократности* и *однозвенности* обложения налогом. Что касается субъектов, то они являются плательщиками разных налогов.

Итак, в зависимости от объекта и субъекта обложения налоги подразделяются на два вида.

- *Прямые налоги* — это налоги на доходы, уплачиваемые производителями. Они непосредственно связаны с результатом хозяйственно-финансовой деятельности, оборотом капитала, увеличением стоимости имущества, ростом рентной составляющей. Прямые налоги являются прогрессивными по ставкам обложения, так как они увеличиваются пропорционально росту доходов. К прямым налогам относятся налоги на прибыль, доходы физических лиц, налог на имущество, налог на доходы от капитала и др.
- *Косвенные налоги* — налоги на расходы, уплачиваемые потребителями, т.е. это надбавка к цене. Они определяются в зависимости от размера добавленной стоимости, оборота или продаж товаров, работ, услуг. Косвенные налоги являются регрессивными, так как на них влияет стоимость покупки, а не доход потребителя. К ним относятся акцизы, налог на добавленную стоимость, таможенные пошлины, лицензионные сборы и др. Особняком стоят налоги на собственность, например налог на наследование или дарение.

Эволюция мировых налоговых систем свидетельствует о постоянном поиске наиболее оптимальной с точки зрения конкретного исторического, экономического, социального и политического развития государства модели налоговой системы. Речь идет о выборе между приоритетом прямых либо косвенных налогов.

С конца XVIII в. при установлении баланса между прямым и косвенным налогообложением за основу принималось общее экономическое положение страны, т.е. уровень совокупного дохода государства, включающий доход корпоративного сектора и сектора

домашних хозяйств. В настоящее время налоговые системы развитых стран основываются преимущественно на прямом налогообложении, считая его стимулирующим фактором развития бизнеса.

Однако следует учитывать, что выбор соотношения между прямым и косвенным налогообложением вытекает из того, что на реализацию фискальной функции направлены в основном косвенные налоги, а стимулирующую (регулирующую) функцию выполняют прямые налоги.

Различен подход и к распределению прямых и косвенных налогов между отдельными звеньями бюджетной системы. Учитывая, что косвенные налоги не связаны с какими бы то ни было усилиями местных властей по их мобилизации и являются наиболее собираемыми, они поступают главным образом в доход федерального бюджета. Хотя налоги на недвижимость, на землю и ряд других косвенных налогов, которые непосредственно связаны с территориальным принципом размещения объекта налогообложения, поступают в доход бюджетов субъектов Российской Федерации. Прямые налоги более уязвимы с точки зрения возможности их сокрытия или занижения налогооблагаемой базы. Они во многом зависят от работы налоговых органов на местах с конкретными налогоплательщиками. Прямые налоги формируют преимущественно доходы территориальных бюджетов.

Следует обратить внимание, что и прямые и косвенные налоги могут быть *регулирующими* и подлежать расщеплению для направления в бюджеты разных уровней. Регулирующие налоги — это налоги, поступающие в бюджеты разных уровней с целью оптимизации доходной базы этих бюджетов. Расщепление налогов позволяет добиться равной заинтересованности в их мобилизации со стороны всех уровней власти. Однако признано, что наиболее эффективными являются *закрепленные налоги*, которые поступают в бюджеты одного уровня. Они стимулируют увеличение налогового потенциала конкретной территории.

Деление налогов на закрепленные и регулирующие — это один из видов классификации налогов в зависимости от субъекта их взимания. Такая классификация связана с наличием трехуровневой бюджетной системы.

Некоторые экономисты предлагают создать в России налоговую систему, ориентированную в основном на налоги рентного происхождения. Они исходят из того, что природные богатства принадлежат всему населению и должны перераспределяться преимущественно через централизованную бюджетную систему в интересах государства и всех слоев населения, а не узкой группы лиц, в чьей собственности находится право на добычу полезных ископаемых. Очевидно, что эта точка зрения имеет ряд положительных сторон.

Она позволила бы существенно повысить доходную базу бюджета, решить многие социальные проблемы. Но в ней есть и недостатки: во-первых, месторождения полезных ископаемых постепенно истощаются и на их воспроизводство необходимы большие инвестиции, поэтому государство должно стимулировать соблюдение экологических норм, бережное отношение к недрам, а также инвестиции в развитие новых технологий, связанных с добычей и переработкой полезных ископаемых; во-вторых, из-за технологической отсталости возрастает себестоимость добычи нефти, газа, руды и т.п., снижается их качество, что приводит к сокращению конкурентоспособности добывающих отраслей на внешних рынках.

Таким образом, рентные платежи — это одна из существенных частей в составе косвенных налогов. Но говорить об их преимуществе по сравнению с прямыми налогами — означает стимулировать технологическую отсталость экономики.

В качестве классификационного признака может выступать характер применяемых ставок. По этому признаку различают налоги, взимаемые в определенном размере за единицу объекта обложения и взимаемые в процентах к стоимости единицы обложения.

По способу взимания различают налоги, взимаемые у источника и взимаемые по декларации.

По характеру использования классифицируют общие налоги, т.е. предназначенные для решения единых государственных задач, и специальные, имеющие строго целевое назначение.

8.2. НАЛОГОВЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Законодательство Российской Федерации о налогах и сборах состоит из Налогового кодекса РФ и принятых в соответствии с ним федеральных законов о налогах и сборах. ***Налоговый кодекс РФ*** — это кодифицированный законодательный акт, устанавливающий общие принципы налогообложения, состав налогов и сборов, совокупность институтов, обладающих правами и обязанностями в налоговой сфере. Он определяет:

- виды налогов и сборов, взимаемых в Российской Федерации;
- основания возникновения, изменения, прекращения и порядок исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов;
- принципы установления, введения в действие и прекращения действия ранее введенных налогов и сборов субъектов Федерации и местных налогов и сборов;
- права и обязанности налогоплательщиков, налоговых органов и других участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах;

- формы и методы налогового контроля;
- ответственность за совершение налоговых правонарушений;
- порядок обжалования актов налоговых органов, действий и бездействий их должностных лиц.

Законодательство субъектов Российской Федерации о налогах и сборах состоит из законов и других нормативных правовых актов о налогах и сборах субъектов Федерации. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления о местных налогах и сборах принимаются представительными органами местного самоуправления.

Законодательство о налогах и сборах регулирует процесс установления, введения и взимания налогов и сборов в Российской Федерации, налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий или бездействия их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Помимо налогового законодательства существует таможенное законодательство. На основании таможенного законодательства производится установление, введение и взимание таможенных платежей, контроль уплаты таможенных платежей, обжалование актов таможенных органов, действий или бездействия их должностных лиц и привлечение к ответственности виновных лиц.

В Российской Федерации действуют принципы *всеобщности* и *равенства налогообложения*. При установлении налогов учитывается фактическая способность налогоплательщика к уплате налога. Налоги и сборы не носят дискриминационного характера. Дифференциация ставок налогов и сборов не допускается, а налоговые льготы не зависят от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала. Допускается установление особых видов пошлин, дифференцированных ставок ввозных таможенных пошлин в зависимости от страны происхождения товара.

Налоги и сборы не могут нарушать единое экономическое пространство Российской Федерации и прямо или косвенно ограничивать свободное перемещение в пределах территории Российской Федерации товаров, работ, услуг или финансовых средств, создавать препятствия экономической деятельности физических лиц и организаций.

Федеральные налоги и сборы устанавливаются, изменяются и отменяются Налоговым кодексом РФ. Налоги и сборы субъектов Федерации, местные налоги и сборы устанавливаются, изменяются и отменяются соответственно законами субъектов Федерации и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах в соответствии с НК РФ.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, исполнительные органы местного самоуправления, органы государственных внебюд-

жетных фондов издают нормативные правовые акты по вопросам, связанным с налогообложением и сборами. Однако такие акты не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах. Государственный таможенный комитет РФ руководствуется НК РФ, а также таможенным законодательством Российской Федерации.

МНС России, Минфин России, ГТК России, органы государственных внебюджетных фондов издают обязательные для своих подразделений приказы, инструкции и методические указания по вопросам, связанным с налогообложением и сборами, которые не относятся к актам законодательства о налогах и сборах.

Законодательные акты о налогах вступают в силу по истечении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее 1-го числа очередного налогового периода по соответствующему налогу. Законодательные акты о сборах вступают в силу по истечении одного месяца со дня их официального опубликования. Федеральные законы, вносящие изменения в НК РФ при установлении новых налогов и сборов, законодательные акты субъектов Российской Федерации и акты представительных органов местного самоуправления, вводящие налоги и сборы, вступают в силу 1 января года, следующего за годом их принятия, но не ранее одного месяца со дня их официального опубликования.

Законодательные акты, устанавливающие новые налоги и сборы, повышающие налоговые ставки, размеры сборов, устанавливающие или отягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах, устанавливающие новые обязанности или по-иному ухудшающие положение участников налоговых правоотношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, обратной силы не имеют.

В свою очередь, законодательные акты, устраняющие или смягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах, устанавливающие дополнительные гарантии защиты прав налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей, имеют обратную силу.

Законодательные акты, отменяющие налоги и сборы, снижающие размеры ставок налогов и сборов, устраняющие обязанности налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей, или по-иному улучшающие их положение, могут иметь обратную силу, если прямо это предусматривают.

Если международным договором Российской Федерации, содержащим положения, касающиеся налогообложения и сборов, установлены правила и нормы, не предусмотренные НК РФ и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами о налогах и сборах, то применяются правила и нормы международных договоров Российской Федерации.

8.3. НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА

Целями функционирования налоговой системы являются:

- обеспечение государства необходимыми финансовыми ресурсами;
- обеспечение социальных выплат и общественных благ;
- регулирование уровня совокупного спроса в экономике (совокупных расходов);
- перераспределение доходов и богатства в обществе между различными секторами экономики;
- регулирование платежного баланса государства — объемов экспорта и импорта конкретных товаров, работ и услуг.

Функционирование налоговой системы направлено на устранение противоречий между частными и общественными интересами. Ввиду того что общественные затраты многократно превышают частные затраты, государство должно через налоги включить разумную часть общественных затрат в себестоимость продукции, товаров, работ и услуг или изъять часть дохода у производителя или потребителя продукции, товаров, работ и услуг.

Отсюда функционирование налоговой системы всегда имеет ту или иную социальную направленность, которая позволяет решать задачи социально-экономического развития преимущественно через солидарный либо индивидуальный принцип удовлетворения социальных потребностей общества. Через социальную направленность в налоговую систему должен быть встроен мотивационный механизм стимулирования выполнения обязательств налогоплательщиков перед государством. Социальная направленность налоговой системы обеспечивает максимизацию экономического благосостояния — уровня социально-экономического развития общества.

Большое значение имеет также экологическая направленность налоговой системы. Охрана окружающей среды требует огромных общественных затрат, которые также частично через налоги должны покрывать производители и потребители продукции, товаров, работ и услуг. Эти задачи решает лесной налог, водный налог, экологический налог, сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами и др.

Налоговая система Российской Федерации имеет три уровня:

1) федеральные налоги и сборы;

2) налоги и сборы субъектов РФ — региональные налоги и сборы;

3) местные налоги и сборы.

К *федеральным* относятся налоги и сборы, устанавливаемые Налоговым кодексом Российской Федерации (НК РФ) и обязательные к уплате на всей территории Российской Федерации.

К *региональным* относятся налоги и сборы, устанавливаемые, вводимые в действие законами субъектов Российской Федерации в соответствии с НК РФ и обязательные к уплате на территории соответствующих субъектов Российской Федерации. При их установлении законодательные и представительные органы власти субъектов Российской Федерации определяют следующие элементы налогообложения:

- налоговые ставки в пределах, установленных НК РФ;
- порядок и сроки уплаты налогов;
- форму отчетности по каждому региональному налогу;
- налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

К *местным* относятся налоги и сборы, устанавливаемые НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, вводимые в действие в соответствии с НК РФ нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления и обязательные к уплате на территории соответствующих муниципальных образований. Местные налоги и сборы в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге устанавливаются и вводятся в действие законами этих субъектов Российской Федерации. При этом в нормативных правовых актах определяются следующие элементы налогообложения:

- налоговые ставки в пределах, установленных НК РФ;
- порядок и сроки уплаты налогов;
- форму отчетности по каждому местному налогу;
- налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиками.

Федеральные налоги и сборы включают:

- налог на добавленную стоимость;
- акцизы;
- налог на доходы физических лиц;
- единый социальный налог (взнос);
- налог на операции с ценными бумагами;
- таможенная пошлина;
- налог на добычу полезных ископаемых;
- платежи за пользование природными ресурсами;
- налог на прибыль организаций;
- государственная пошлина;
- плата за пользование водными объектами;
- налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения;
- сбор за использование наименований «Россия», «Российская Федерация» и образованных на их основе слов и словосочетаний;

- налог на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте;
- налог на игорный бизнес;
- сбор за выдачу лицензий и право на производство и оборот этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции.

Региональными налогами и сборами являются:

- налог на имущество предприятий;
- налог с продаж;
- единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности.

Налог на недвижимость будет вводиться постепенно. После введения его в действие на территории соответствующего субъекта Российской Федерации прекращают действие налог на имущество организаций, налог на имущество физических лиц и земельный налог.

Местные налоги и сборы:

- земельный налог;
- налог на имущество физических лиц;
- регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью;
- курортный сбор;
- целевые сборы с граждан, предприятий, организаций и учреждений на содержание милиции, благоустройство территорий, на нужды образования и другие цели;
- налог на рекламу.

При установлении налога определяется состав налогоплательщиков и объекты налогообложения. *Налогоплательщики и плательщики сборов* — это организации и физические лица, на которые законодательством возложена обязанность уплачивать налоги и сборы. Поскольку организации могут иметь обособленные подразделения, расположенные вне местонахождения головной организации, то они выполняют обязанности организаций по уплате налогов и сборов по месту своего нахождения в соответствии с НК РФ.

К элементам налогообложения относятся:

- объект налогообложения;
- налоговая база;
- налоговый период;
- налоговая ставка;
- порядок исчисления налога;
- порядок и сроки уплаты налога;
- налоговые льготы и основания для их использования.

Действующее законодательство предусматривает возможность введения *специального налогового режима*. Это особый порядок исчисления и уплаты налогов и сборов в течение определенного периода времени, применяемый в соответствии с НК РФ и федераль-

ными законами для отдельных категорий налогоплательщиков либо для отдельных административных территорий.

К специальным налоговым режимам относятся:

- упрощенная система налогообложения субъектов малого предпринимательства;
- система налогообложения в свободных экономических зонах (СЭЗ), закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО);
- система налогообложения при выполнении договоров концессии соглашений о разделе продукции (СРП).

Специальные налоговые режимы реализуют стимулирующую (регулирующую) функцию налогов. Они нацелены на решение задач по привлечению инвестиций, созданию более благоприятного налогового климата, социальному развитию территорий. В то же время специальные налоговые режимы нарушают принцип равной конкуренции и возможностей субъектов экономической деятельности по ведению бизнеса. Поэтому они вводятся на определенный срок для достижения окупаемости инвестиций, определенного уровня развития производства и социальной сферы.

Специальные налоговые режимы могут устанавливаться в масштабах целых государств. Мы уже кратко затронули проблемы оффшорных зон. В этом случае специальный налоговый режим является своеобразным «государственным бизнесом» по привлечению в страну налогоплательщиков. Ряд государств выступают за запрет на существование оффшорных зон. Однако ярым противником этого запрета являются США.

8.4. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Налогоплательщики и плательщики сборов наделены правами, обеспечивающими гарантии правового режима их функционирования. К ним относятся:

- получение от налоговых органов бесплатной информации о функционировании налоговой системы;
- использование налоговых льгот при наличии соответствующих оснований;
- получение отсрочки, рассрочки, налогового кредита, инвестиционного налогового кредита;
- зачет или возврат сумм излишне уплаченных (излишне взысканных) налогов, пени, штрафов;
- представление своих интересов в налоговых правоотношениях лично либо через представителя;
- представление налоговым органам пояснений по исчислению и уплате налогов, актам проведенных налоговых проверок;

- присутствие при проведении выездной налоговой проверки;
- получение копии акта налоговой проверки и решений налоговых органов, налоговых уведомлений и требований об уплате налогов;
- обжалование актов налоговых органов и действий их должностных лиц;
- соблюдение налоговой тайны;
- возмещение в полном объеме убытков, причиненных незаконными решениями налоговых органов или незаконными действиями их должностных лиц и др.

Соблюдение прав налогоплательщиков означает, что при выполнении ими в полном объеме своих обязанностей по уплате налогов к ним не могут предъявляться какие бы то ни было иные требования.

К *обязанностям налогоплательщиков* относятся:

- уплата установленных законами налогов;
- постановка на учет в налоговых органах;
- ведение учета доходов, расходов и объектов налогообложения;
- представление в налоговый орган по месту учета налоговых деклараций, бухгалтерской отчетности, информации и документов, необходимых для исчисления и уплаты налогов;
- устранение выявленных налоговыми органами нарушений законодательства;
- обеспечение сохранности в течение четырех лет данных бухгалтерского учета и других документов, необходимых для исчисления и уплаты налогов;
- другие обязанности, предусмотренные законами.

Организации и индивидуальные предприниматели, кроме перечисленных выше обязанностей, должны сообщать в налоговый орган:

- об открытии или закрытии счетов;
- об участии в российских и иностранных организациях;
- об обособленных подразделениях, созданных на территории Российской Федерации;
- об объявлении несостоятельности (банкротства), о ликвидации или реорганизации;
- об изменении своего местонахождения или местожительства.

В налоговых правоотношениях существует особая категория лиц — *налоговые агенты*. На них возложены обязанности по исчислению, удержанию у налогоплательщика и перечислению в соответствующий бюджет или внебюджетный фонд налогов. Они имеют *те же права, что и налогоплательщики*.

Налоговые агенты обязаны:

- правильно и своевременно исчислять, удерживать из средств, выплачиваемых налогоплательщикам, и перечислять в бюджеты и внебюджетные фонды соответствующие налоги и сборы;
- сообщать в налоговый орган по месту своего учета о невозможности удержать налог у налогоплательщика и о сумме задолженности налогоплательщика;
- вести учет выплаченных налогоплательщикам доходов, удержанных и перечисленных в бюджеты и внебюджетные фонды налогов;
- представлять в налоговый орган документы, необходимые для осуществления контроля правильности исчисления, удержания и перечисления налогов.

Помимо налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов существуют *сборщики налогов и сборов,* осуществляющие прием от налогоплательщиков или плательщиков сборов средств в уплату налогов и сборов и перечисление их в бюджет. Это могут быть государственные органы, органы местного самоуправления, другие уполномоченные органы и должностные лица.

Налогоплательщик может участвовать в налоговых отношениях через *законного или уполномоченного представителя*. Законными представителями налогоплательщика — организации являются лица, уполномоченные представлять организацию на основании закона или учредительных документов. Законными представителями физического лица являются лица, наделенные таким правом в соответствии с гражданским законодательством.

Уполномоченным представителем налогоплательщика является физическое или юридическое лицо, уполномоченное налогоплательщиком представлять его интересы в отношениях с налоговыми органами, таможенными органами, органами государственных внебюджетных фондов и др. Уполномоченный представитель действует на основании доверенности.

Объектами налогообложения являются:

1) операции по реализации товаров, работ, услуг;
2) имущество;
3) прибыль;
4) доход;
5) стоимость реализованных товаров, выполненных работ, оказанных услуг;
6) иной объект, имеющий стоимостную, количественную или физическую характеристики.

Реализация товаров, работ, услуг — передача (обмен) на возмездной основе права собственности на товары, результаты выполненных работ, возмездное оказание услуг одним лицом другому

лицу. В отдельных случаях реализацией признается передача права собственности на товары, результат выполненных работ одним лицом для другого лица на безвозмездной основе.

Реализацией товаров, работ, услуг в целях налогообложения не является:

- осуществление операций, связанных с обращением российской или иностранной валюты, кроме целей нумизматики;
- передача имущества организации ее правопреемнику при реорганизации этой организации;
- передача имущества некоммерческим организациям для осуществления основной уставной деятельности, не связанной с предпринимательской деятельностью;
- передача имущества, носящая инвестиционный характер, включая вклады в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ, вклады по договору простого товарищества — договору о совместной деятельности, паевые взносы в паевые фонды кооперативов;
- передача имущества в пределах первоначального взноса участнику хозяйственного общества или товарищества при выходе из него, а также при распределении имущества между участниками при его ликвидации;
- передача имущества в пределах первоначального взноса участнику договора простого товарищества — договора о совместной деятельности или его правопреемнику в случае выдела его доли из имущества, находящегося в общей собственности участников, или раздела имущества;
- передача жилых помещений физическим лицам в домах государственного или муниципального жилищного фонда в ходе приватизации;
- изъятие имущества путем конфискации, наследование имущества, обращение в собственность других лиц бесхозяйных и брошенных вещей, животных, находок, кладов и др.

Для полноты исчисления налогов большое значение имеют принципы расчета цены товаров, работ и услуг, а также доходов, с которых взимаются налоги.

Для целей налогообложения принимается *цена* товаров, работ, услуг, указанная сторонами сделки, которая должна соответствовать уровню рыночных цен. Налогоплательщики заинтересованы в занижении цен, которые официально указаны в документах на товары, работы, услуги, так как в этом случае снижается налогооблагаемая база. Разница между фактической ценой реализации и ценой, указанной в документах, образует так называемую «теневую» часть выручки от реализации. Поэтому чем больше такое расхожде-

ние в ценах, тем меньше налогов поступает в бюджет, тем выше доля теневого оборота. В соответствии с НК РФ налоговые органы в ходе контроля полноты исчисления налогов проверяют правильность применения цен:

- по сделкам между взаимозависимыми лицами (если доля участия одной организации в другой составляет более 20%, если одно физическое лицо подчиняется другому по должности, если лица состоят в брачных отношениях, отношениях родства, свойства, усыновления, опекунства);
- по товарообменным (бартерным) операциям;
- при совершении внешнеторговых сделок;
- при отклонении более чем на 20% в сторону повышения или понижения от уровня цен, применяемых налогоплательщиком по идентичным (однородным) товарам, работам, услугам в пределах непродолжительного периода времени.

В случае когда цены товаров, работ, услуг, примененные сторонами сделки, отклоняются более чем на 20% рыночной цены идентичных (однородных) товаров, работ, услуг, налоговый орган может вынести решение о доначислении налога и пени, рассчитанных по рыночным ценам.

Рыночная цена в целях налогообложения — это цена, сложившаяся при взаимодействии спроса и предложения на рынке идентичных, а при их отсутствии — однородных товаров, работ, услуг в сопоставимых экономических условиях. *Идентичными* признаются товары, имеющие одинаковые характерные для них основные признаки. *Однородными* являются товары, которые имеют сходные характеристики и состоят из схожих компонентов, что позволяет им выполнять одни и те же функции и быть коммерчески взаимозаменяемыми.

При определении и признании рыночной цены товара, работы, услуги используются официальные источники информации о рыночных ценах на товары, работы, услуги и биржевых котировках.

Рыночная цена определяется с учетом надбавок или скидок, обусловленных:

- сезонными и другими колебаниями потребительского спроса на товары, работы, услуги;
- потерей товарами потребительских свойств;
- истечением или приближением даты истечения сроков годности либо реализации товаров;
- маркетинговой политикой, в том числе при продвижении на рынки новых товаров, не имеющих аналогов, а также при продвижении товаров, работ, услуг на новые рынки;
- реализацией опытных моделей и образцов товаров в целях ознакомления с ними потребителей.

Теперь рассмотрим принципы определения доходов. Это важно в связи с тем, что прямые налоги взимаются именно с доходов.

Доход, как база для исчисления налогов, представляет собой экономическую выгоду в денежной или натуральной форме, получаемую налогоплательщиком от источников в Российской Федерации и за ее пределами.

Особой разновидностью доходов являются дивиденды и проценты. *Дивиденд* — это доход, полученный участником организации при распределении прибыли по акциям и долям пропорционально участию в уставном (складочном) капитале этой организации. *Процент* — это заранее заявленный или установленный доход, в том числе в виде дисконта, полученный по денежным вкладам и долговым обязательствам любого вида.

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

Налогоплательщик самостоятельно исполняет обязанность по уплате налога. Неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанности по уплате налога является основанием для направления уполномоченным органом налогоплательщику требования об уплате налога. В случае неуплаты или неполной уплаты налога в установленный срок производится взыскание налога за счет денежных средств, находящихся на счетах налогоплательщика в банке, а также за счет другого имущества налогоплательщика. Налог с юридических лиц взыскивается в бесспорном порядке, а с физических лиц — в судебном порядке.

Обязанность по уплате налога считается исполненной налогоплательщиком с момента предъявления в банк поручения на уплату налога при наличии достаточного денежного остатка на счете, а при уплате налогов наличными денежными средствами — с момента внесения денежной суммы в счет уплаты налога в банк или кассу органа местного самоуправления либо в организацию связи. Налог не признается уплаченным в случае отзыва налогоплательщиком или возврата банком налогоплательщику платежного поручения на перечисление суммы налога в бюджет и внебюджетный фонд, а также если на момент предъявления в банк поручения налогоплательщик не имеет достаточных денежных средств на счете для удовлетворения всех требований.

Обязанность по уплате налога считается исполненной после вынесения налоговым органом или судом решения о зачете излишне уплаченных или взысканных сумм налогов. Если обязанность по исчислению и удержанию налога возложена на налогового агента, то обязанность налогоплательщика по уплате налога считается выполненной с момента удержания налога налоговым агентом.

Если обязанности по уплате налогов не исполнены, то к налогоплательщику применяются меры принудительного воздействия. К ним относится обращение взыскания на денежные средства налогоплательщика-организации или налогового агента — организации в банках. Взыскание налога производится по решению налогового органа путем направления в банк, в котором открыты счета налогоплательщика или налогового агента, инкассового поручения на списание и перечисление средств в соответствующие бюджеты и внебюджетные фонды. Налоговый орган имеет право обратить взыскание налога за счет имущества налогоплательщика или налогового агента. В этом случае взыскание производится последовательно в отношении наличных денежных средств, имущества и готовой продукции, не участвующего непосредственно в производстве товаров, сырья и материалов, основных средств, имущества, переданного по договору во владение, пользование или распоряжение другим лицам без перехода к ним права собственности, другого имущества.

По-иному осуществляется взыскание налога в случае неисполнения обязанности налогоплательщиком — физическим лицом или налоговым агентом — физическим лицом. Для этого налоговый орган наделен правом обратиться в суд с иском о взыскании налога за счет имущества.

Обязанность по уплате налогов и сборов ликвидируемой организации исполняется ликвидационной комиссией за счет денежных средств этой организации, в том числе полученных от реализации ее имущества.

Рассмотрим ***порядок исчисления налога***.

Налогоплательщик самостоятельно исчисляет сумму налога, подлежащую уплате за налоговый период исходя из налоговой базы, налоговой ставки и налоговых льгот. *Налоговая база* — стоимостная, физическая или другие характеристики объекта налогообложения. *Налоговая ставка* — величина налоговых начислений на единицу измерения налоговой базы.

Налогоплательщики-организации исчисляют налоговую базу по итогам каждого налогового периода на основе данных бухгалтерского учета и других данных об объектах, подлежащих налогообложению. Индивидуальные предприниматели исчисляют налоговую базу по итогам каждого налогового периода на основе данных учета доходов и расходов и хозяйственных операций. Остальные налогоплательщики — физические лица исчисляют налоговую базу на основе получаемых от организаций данных об облагаемых доходах, а также данных собственного учета облагаемых доходов.

Налоговый период — календарный год или другой период времени применительно к отдельным налогам, по окончании которого

определяется налоговая база и исчисляется сумма налога, подлежащая уплате. Налоговый период может состоять из одного или нескольких отчетных периодов, по итогам которых уплачиваются авансовые платежи.

Большое значение для налогоплательщиков имеют *льготы* — преимущества по сравнению с другими плательщиками, включая возможность не уплачивать налоги или сборы либо уплачивать их в меньшем размере, предоставляемые отдельным категориям плательщиков, предусмотренные законодательством о налогах и сборах. Льготы по налогам и сборам не носят индивидуального характера.

Сроки уплаты налогов и сборов устанавливаются применительно к каждому налогу и сбору. При уплате налога и сбора с нарушением срока уплаты плательщик уплачивает *пени*. Налог уплачивается, как правило, разовым платежом в размере всей начисленной суммы в наличной или безналичной форме.

Недоимка (сумма налога или сбора, не уплаченная в установленный законодательством срок), числящаяся за отдельными плательщиками, взыскание которой невозможно, относится к *безнадежной* и списывается так же, как и *безнадежная задолженность* по пеням.

Возможно *изменение срока уплаты* налога в отношении всей его суммы, подлежащей уплате, либо ее части с начислением процентов на неуплаченную сумму налога и сбора. Такое изменение осуществляется в форме отсрочки, рассрочки, налогового кредита, инвестиционного налогового кредита. Срок уплаты налога может быть изменен под залог имущества либо при наличии поручительства.

Отсрочка или рассрочка уплаты налога — изменение срока уплаты налога при наличии соответствующих оснований на срок от одного до шести месяцев с единовременной или поэтапной уплатой налогоплательщиком суммы задолженности.

Отсрочка или рассрочка по уплате налога предоставляется налогоплательщику при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

- причинения ущерба налогоплательщику в результате обстоятельств непреодолимой силы;
- задержки финансирования из бюджета или оплаты выполненного государственного заказа;
- угрозы банкротства;
- если имущественное положение физического лица исключает возможность единовременной уплаты налога;
- если производство и реализация товаров, работ, услуг носят сезонный характер;
- других оснований, предусмотренных Таможенным кодексом РФ.

Отсрочки или рассрочки могут быть предоставлены по одному или нескольким налогам. Изменение срока уплаты налога на время

от трех месяцев до года при наличии форс-мажорных обстоятельств, задержке финансирования из бюджета или оплате выполненного государственного заказа, угрозе банкротства в случае единовременной выплаты налога представляет собой *налоговый кредит*.

В договоре о налоговом кредите устанавливаются:

- сумма задолженности;
- срок действия договора;
- проценты, начисляемые на сумму задолженности;
- порядок погашения суммы задолженности и начисленных процентов;
- документы об имуществе, которое является предметом залога, либо поручительство;
- ответственность сторон.

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

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

- проведение НИОКР либо технического перевооружения собственного производства, в том числе направленного на создание рабочих мест для инвалидов или защиту окружающей среды от загрязнения промышленными отходами;
- осуществление внедренческой или инновационной деятельности, в том числе создание новых или совершенствование применяемых технологий, создание новых видов сырья или материалов;
- выполнение предприятием особо важного заказа по социально-экономическому развитию региона или предоставление предприятием особо важных услуг населению.

Договор об инвестиционном налоговом кредите должен предусматривать порядок уменьшения налоговых платежей, сумму кредита, срок действия договора, начисляемые на сумму кредита проценты, порядок погашения суммы кредита и начисленных процентов, документы об имуществе, которое является предметом залога, либо поручительство, ответственность сторон.

Проценты на сумму кредита устанавливаются по ставке не менее 1/2 и не более 3/4 ставки рефинансирования Банка России.

Требование об уплате налога — это направленное налогоплательщику письменное извещение о неуплаченной сумме налога, а

также об обязанности уплатить в установленный срок неуплаченную сумму налога и пени. Оно направляется налогоплательщику при наличии у него недоимки.

Исполнение обязанности по уплате налогов и сборов может *обеспечиваться* следующими способами: залогом имущества, поручительством, пеней; приостановлением операций по счетам в банке; наложением ареста на имущество налогоплательщика.

Сумма излишне уплаченного налога подлежит *зачету в счет предстоящих платежей* налогоплательщика по этому или другим налогам, погашения недоимки либо *возврату* налогоплательщику. Зачет или возврат суммы излишне уплаченного налога производится налоговым органом по месту учета налогоплательщика без начисления процентов на эту сумму. Зачет суммы излишне уплаченного налога в счет предстоящих платежей осуществляется на основании письменного заявления налогоплательщика по решению налогового органа.

Сумма излишне взысканного налога подлежит возврату налогоплательщику. Решение о возврате суммы излишне взысканного налога принимает налоговый орган на основании письменного заявления налогоплательщика, с которого взыскан этот налог, а судом — в порядке искового судопроизводства.

Налогоплательщик обязан составлять *отчетность.* К ней относится, в частности, *налоговая декларация.* Это письменное заявление налогоплательщика о полученных доходах и произведенных расходах, источниках доходов, налоговых льготах и исчисленной сумме налога и другие данные, связанные с исчислением и уплатой налога.

Налоговую декларацию представляет каждый налогоплательщик по каждому налогу в налоговый орган по месту налогового учета. Налоговая декларация может быть представлена в налоговый орган лично или направлена по почте. При обнаружении налогоплательщиком в поданной им налоговой декларации неотражения или неполноты отражения сведений, ошибок, приводящих к занижению суммы налога, подлежащей уплате, он может вносить в нее необходимые дополнения и изменения.

8.5. НАЛОГОВЫЙ КОНТРОЛЬ

Налоговая система обеспечивает организацию и проведение **налогового контроля**. К формам налогового контроля относятся:

- налоговые проверки;
- получение объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сборов;
- проверка данных учета и отчетности налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сборов;

- осмотр помещений и территорий, используемых для извлечения дохода.

Важным инструментом налогового контроля является постановка на учет в налоговых органах организаций и их обособленных подразделений по месту их нахождения, физических лиц по месту их жительства, а также по местонахождению принадлежащего им недвижимого имущества и транспортных средств, подлежащих налогообложению.

Организация, в состав которой входят обособленные подразделения, встает на учет в качестве налогоплательщика в налоговом органе как по своему местонахождению, так и по местонахождению каждого своего обособленного подразделения и местонахождению принадлежащего ей недвижимого имущества и транспортных средств.

Каждому налогоплательщику присваивается единый по всем видам налогов и сборов и на всей территории Российской Федерации *идентификационный номер налогоплательщика (ИНН)*. Каждый налогоплательщик указывает свой ИНН в подаваемых в налоговый орган декларации, отчете, заявлении и т.п.

На основе данных учета МНС России ведет *Единый государственный реестр налогоплательщиков.*

Организации, индивидуальные предприниматели для открытия банковского счета обязаны предъявить свидетельство о постановке на учет в налоговом органе.

Особому контролю со стороны налоговых органов подвергаются *расходы физического лица*, приобретающего в собственность имущество, в том числе недвижимое имущество, механические транспортные средства, акции ОАО, государственные и муниципальные ценные бумаги, сберегательные сертификаты, культурные ценности, золото в слитках. Целью такого контроля является установление соответствия между крупными расходами и доходами физического лица.

Налоговые органы проводят *камеральные* и *выездные* налоговые проверки налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов. Налоговой проверке подвергаются три календарных года деятельности налогоплательщика, плательщика сборов и налогового агента, непосредственно предшествовавшие году проведения проверки.

При камеральных и выездных налоговых проверках у налоговых органов может возникнуть необходимость получения информации о деятельности налогоплательщика, плательщика сборов, связанной с третьими лицами. В этом случае налоговым органом могут быть истребованы у третьих лиц документы, относящиеся к деятельности проверяемого налогоплательщика. Это так называемая *встречная проверка.*

Налоговые органы не вправе проводить повторные выездные налоговые проверки по одним и тем же налогам, подлежащим уплате или уплаченным налогоплательщиком, плательщиком сборов за уже проверенный налоговый период. Исключение составляют случаи, когда такая проверка проводится в связи с реорганизацией или ликвидацией организации-налогоплательщика, плательщика сборов — организации или вышестоящим налоговым органом в порядке контроля деятельности налогового органа, проводившего проверку.

Камеральная налоговая проверка проводится на основании налоговых деклараций и документов, представленных налогоплательщиком, других документов о деятельности налогоплательщика, имеющихся у налогового органа.

При выявлении ошибок в заполнении документов или противоречия между сведениями, содержащимися в представленных документах, налогоплательщик обязан внести соответствующие исправления в установленный срок. При проведении камеральной проверки налоговый орган может требовать у налогоплательщика предоставления дополнительных сведений, получать объяснения и документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты налогов.

На суммы доплат по налогам, выявленные по результатам камеральной проверки, налоговый орган направляет требование об уплате соответствующей суммы налога и пени.

Выездная налоговая проверка проводится на основании решения руководителя или заместителя руководителя налогового органа.

В отношении одного налогоплательщика, плательщика сборов, налогового агента выездная налоговая проверка может проводиться по одному или нескольким налогам. Налоговый орган не может проводить в течение одного календарного года две таких проверки и более по одним и тем же налогам. Проверка продолжается не более двух месяцев, а в исключительных случаях вышестоящий налоговый орган может увеличить продолжительность выездной налоговой проверки до трех месяцев.

Уполномоченные должностные лица налоговых органов могут проводить инвентаризацию имущества налогоплательщика, осмотр помещений и территорий, используемых налогоплательщиком для извлечения дохода либо связанных с содержанием объектов налогообложения.

По окончании выездной налоговой проверки проверяющий составляет справку с указанием предмета и сроков проведения проверки. Не позднее двух месяцев после составления справки о проведенной проверке уполномоченными должностными лицами налоговых органов составляется *акт налоговой проверки*. Его подписывает долж-

ностное лицо налогового органа и руководитель проверяемой организации. Если руководитель отказывается подписывать акт, то это указывается в акте.

В акте налоговой проверки указываются документально подтвержденные факты налоговых правонарушений или их отсутствие, а также выводы по устранению выявленных нарушений и ответственность за них.

По результатам рассмотрения материалов проверки руководитель или заместитель руководителя налогового органа выносит решение:

- о привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности за совершение налогового правонарушения;
- об отказе в привлечении налогоплательщика к ответственности за совершение налогового правонарушения;
- о проведении дополнительных мероприятий налогового контроля.

При вынесении решения о привлечении налогоплательщика к ответственности за совершение налогового правонарушения ему направляется требование об уплате недоимки по налогу, пени.

После вынесения решения о привлечении налогоплательщика к ответственности за совершение налогового правонарушения налоговый орган обращается с исковым заявлением в суд о взыскании с лица, привлекаемого к ответственности, налоговой санкции. До обращения в суд налоговый орган обязан предложить налогоплательщику добровольно уплатить соответствующую сумму налоговой санкции.

Налоговым правонарушением называется виновно совершенное противоправное действие или бездействие налогоплательщика, налогового агента и других лиц, за которое законом установлена ответственность. Виновным в совершении налогового правонарушения признается лицо, совершившее его умышленно или по неосторожности. Срок исковой давности по налоговым правонарушениям установлен в три года.

При совершении налоговых правонарушений применяется *налоговая санкция* — мера ответственности за налоговое правонарушение. Она устанавливается и применяется в виде денежных взысканий — *штрафов*. При наличии хотя бы одного смягчающего обстоятельства размер штрафа подлежит сокращению не меньше чем в 2 раза по сравнению с установленным размером. При наличии обстоятельства, отягчающего ответственность (совершение налогового правонарушения лицом, ранее привлекавшимся к ответственности за аналогичное правонарушение), размер штрафа увеличивается на 100%. При совершении одним лицом двух и более налоговых правонарушений налоговые санкции взыскиваются за каждое правонарушение в отдельности без поглощения менее строгой санкции более строгой.

Сумма штрафа, присужденного налогоплательщику, плательщику сборов или налоговому агенту за нарушение законодательства о налогах и сборах, повлекшее задолженность по налогу или сбору, подлежит перечислению со счетов только после перечисления в полном объеме суммы задолженности и соответствующих пеней. Налоговые санкции взыскиваются с налогоплательщика только в судебном порядке.

Налоговые органы могут обратиться в суд с иском о взыскании налоговой санкции не позднее шести месяцев со дня обнаружения налогового правонарушения и составления соответствующего акта. При отказе в возбуждении или прекращении уголовного дела, но при наличии налогового правонарушения срок подачи искового заявления исчисляется со дня получения налоговым органом постановления об отказе в возбуждении или о прекращении уголовного дела.

Каждый налогоплательщик или налоговый агент имеют право обжаловать ненормативные акты налоговых органов, действия или бездействие их должностных лиц, если, по мнению налогоплательщика или налогового агента, такие акты, действия или бездействие нарушают их права. Акты налоговых органов, действия или бездействие их должностных лиц могут быть обжалованы в вышестоящий налоговый орган или в суд.

8.6. НАЛОГ НА ПРИБЫЛЬ ОРГАНИЗАЦИЙ

Налог на прибыль организаций является основным прямым налогом, уплачиваемым производителем. Он зависит как от механизма налогообложения, так и от порядка исчисления прибыли. Поэтому НК РФ регулирует эти два вопроса во взаимной увязке. Следует обратить внимание на то, что прибыль рассчитывается по-разному для целей налогообложения: как показатель оценки финансовой деятельности предприятия и объект бухгалтерского учета и отчетности. В НК РФ делается оговорка, что прибыль или иной финансовый показатель, рассчитываемый в целях налогообложения. Это означает, что предприятия и организации обязаны вести не только бухгалтерский, но и налоговый учет доходов, расходов и прибыли, что возлагает дополнительную ответственность на все финансовые службы.

С 1 января 2002 г. введен новый порядок взимания налога на прибыль. Его основными отличиями от ранее действовавшего порядка являются: существенное снижение базовой ставки налога с 35 до 24%, отказ от многочисленных налоговых льгот, применяемых ранее, изменение порядка определения доходов, расходов и их состава и др. Таким образом, все налогоплательщики были поставлены в равные условия, а доля прибыли, оставляемая в предприятиях и организациях, существенно возросла для тех из них, которые не имели льгот.

Введение нового механизма исчисления прибыли направлено на приближение российских стандартов финансовой отчетности к международным нормам. В то же время налоговый учет и финансовая отчетность остаются наиболее слабыми звеньями в налоговом законодательстве.

Помимо круга налогоплательщиков и объекта налогообложения НК РФ устанавливает порядок определения и классификацию доходов, в том числе доходов от реализации и внереализационных доходов, а также доходов, не учитываемых при определении налоговой базы. Дается состав и группировка расходов, в том числе по видам: расходы, связанные с производством и реализацией, включая материальные расходы, расходы на оплату труда, расчет амортизации, расходы на ремонт основных средств, на освоение природных ресурсов, на научные исследования и опытно-конструкторские разработки, на обязательное и добровольное страхование имущества; внереализационные расходы, включая расходы на формирование резервов по сомнительным долгам, на формирование резерва по гарантийному ремонту и гарантийному обслуживанию, при реализации имущества, проценты по полученным заемным средствам. Кроме того, устанавливается перечень и порядок определения расходов, не учитываемые в целях налогообложения.

Поскольку размер налогооблагаемой прибыли зависит от метода определения доходов и расходов, то НК РФ устанавливает порядок признания доходов и расходов при методе начисления и при кассовом методе.

НК РФ устанавливает порядок расчета налоговой базы, а также особенности определения налоговой базы по доходам, полученным от различных видов предпринимательской деятельности, в том числе полученным от долевого участия в других организациях, по договору доверительного управления имуществом, от передачи имущества в уставный (складочный) капитал (фонд) организации, по договору простого товарищества, при уступке (переуступке) права требования, по операциям с ценными бумагами, включая операции с государственными и муниципальными ценными бумагами, по сделкам РЕПО с ценными бумагами.

НК РФ устанавливает налоговые ставки, налоговый и отчетный периоды, порядок исчисления налога и авансовых платежей, сроки и порядок уплаты налога и налога в виде авансовых платежей.

Поскольку налог на прибыль является федеральным налогом, то устанавливаются пропорции его расщепления на долю, направляемую в федеральный, субфедеральный и муниципальный бюджеты. В связи с этим важно также, в каком порядке уплачивают налог предприятия и организации, имеющие обособленные подразделения.

В целях регламентации налоговой отчетности НК РФ устанавливает порядок оформления и представления налоговой декларации по налогу на прибыль.

НК РФ устанавливает особенности налогообложения для предприятий и организаций в зависимости от отдельных видов деятельности, поскольку это определяет специфику состава доходов и расходов. В частности, особенности установлены для банков, страховых организаций негосударственных пенсионных фондов, организаций системы потребительской кооперации, профессиональных участников рынка ценных бумаг. Кроме того, отдельно оговорены особенности формирования доходов и расходов и определения налоговой базы по операциям с финансовыми инструментами срочных сделок, обращающимися и не обращающимися на организованном рынке.

Сохраняются в действующем законодательстве и особенности налогообложения иностранных организаций, в том числе осуществляющих деятельность через постоянное представительство в Российской Федерации, на строительной площадке.

НК РФ раскрывает порядок ведения налогового учета по налогу на прибыль, включая налоговый учет доходов и расходов по видам классификаций, методам исчисления, видам деятельности.

Таким образом, в целях налогообложения прибыли предприятия и организации самостоятельно рассчитывают доходы и расходы с учетом принятой учетной политики, ведут обособленный налоговый учет, исчисляют налоговую базу, составляют налоговые декларации. Прибыль, остающаяся после уплаты налога, направляется на потребление и накопление, развитие предприятия, расширение предпринимательской деятельности. Чем больше прибыль предприятий, тем выше инвестиционный потенциал экономики, тем лучше условия для расширения налоговой базы в будущем. Наличие значительного количества убыточных предприятий является одним из важнейших индикаторов неблагополучия в экономике.

Рассмотрим механизм налогообложения прибыли.

Налогоплательщиками налога на прибыль организаций являются как российские, так и иностранные организации, осуществляющие свою деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства и/или получающие доходы от источников в Российской Федерации.

Объектом налогообложения по налогу на прибыль является:

- для российских организаций — полученный доход, уменьшенный на величину произведенных расходов, определяемых в соответствии с НК РФ;
- для иностранных организаций, осуществляющих деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства, — полученный через эти постоянные представительства доход,

уменьшенный на величину произведенных расходов, определяемых в соответствии с НК РФ;

- для других иностранных организаций — доход, полученный от источников в Российской Федерации.

Для расчета налогооблагаемой прибыли ***доходы*** подразделяются на доходы от реализации, включая доходы от реализации товаров, работ, услуг и имущественных прав, и внереализационные доходы. При определении доходов из них исключаются суммы налогов, предъявленные налогоплательщиком покупателю.

Доходы от реализации образует выручка от реализации товаров, работ, услуг, имущества и имущественных прав. Выручка от реализации определяется исходя из всех поступлений за реализованные товары, работы, услуги, имущество в денежной и натуральной формах.

Внереализационные доходы для целей налогообложения состоят из доходов, полученных от других видов деятельности, в том числе от долевого участия в других организациях, от операций купли-продажи иностранной валюты, санкций за нарушение договорных обязательств, от сдачи имущества в аренду, процентов, полученных по различным договорам, безвозмездно полученного имущества, положительной курсовой разницы, от операций с финансовыми инструментами срочных сделок и др.

При определении налоговой базы часть доходов не учитывается, что означает ее уменьшение. Однако это не является налоговой льготой. Например, не учитываются: имущество и имущественные права, работы, услуги, полученные в порядке предварительной оплаты; имущество и имущественные права, полученные в форме залога или задатка в качестве обеспечения обязательств, в виде взносов (вкладов) в уставный (складочный) капитал (фонд) организации, в пределах первоначального взноса участником при выходе либо при распределении имущества ликвидируемого хозяйственного общества или товарищества между его участниками, полученные в пределах первоначального взноса участником договора простого товарищества или его правопреемником в случае выделения его доли из имущества, находящегося в общей собственности участников договора, или раздела такого имущества; средства, полученные в виде безвозмездной помощи; имущество, полученное бюджетными учреждениями по решению органов исполнительной власти всех уровней; средства, поступившие поверенному по договору комиссии, агентскому договору в пользу доверителя, за вычетом возмещения произведенных им затрат; средства, полученные по договорам кредита и займа и в погашение таких заимствований; имущество, полученное организациями в рамках целевого финансирования; положительная разница, полученная при переоценке ценных бумаг по рыночной стоимости; другие доходы, предусмотренные законом.

Для определения налогооблагаемой прибыли рассчитываются ***расходы*** как обоснованные и документально подтвержденные затраты, осуществленные налогоплательщиком.

Расходы в зависимости от их характера, а также условий осуществления и направлений деятельности организации подразделяются на расходы, связанные с производством и реализацией, и внереализационные расходы.

Расходы, связанные с производством и реализацией, классифицируются следующим образом:

- расходы, связанные с производством, хранением и доставкой товаров, выполнением работ, оказанием услуг, приобретением и реализацией товаров, работ, услуг, имущественных прав;
- расходы на содержание и эксплуатацию, ремонт и техническое обслуживание основных средств и другого имущества;
- расходы на освоение природных ресурсов;
- расходы на научные исследования и опытно-конструкторские разработки;
- расходы на обязательное и добровольное страхование;
- прочие.

Первые три группы расходов включают материальные расходы, расходы на оплату труда, суммы начисленной амортизации и пр.

К материальным расходам относятся следующие затраты налогоплательщика: на приобретение сырья и материалов, используемых в производстве товаров, выполнении работ, оказании услуг; на приобретение материалов, используемых на производственные и хозяйственные нужды; на приобретение запасных частей и расходных материалов, комплектующих изделий и полуфабрикатов, топлива, воды и энергии всех видов, расходуемых на технологические цели, работ и услуг производственного характера; затраты, связанные с содержанием и эксплуатацией фондов природоохранного назначения.

При определении размера материальных расходов при списании сырья и материалов, используемых при производстве товаров, выполнении работ, оказании услуг, в соответствии с принятой организацией учетной политикой для целей налогообложения применяется один из следующих *методов оценки* указанного сырья и материалов:

- по себестоимости единицы запасов;
- по средней себестоимости;
- по себестоимости первых по времени приобретений (ФИФО);
- по себестоимости последних по времени приобретений (ЛИФО).

В расходы налогоплательщика на оплату труда включаются любые начисления работникам в денежной и натуральной формах, стимулирующие начисления и надбавки, компенсационные начисления, связанные с режимом работы или условиями труда, премии

и единовременные поощрительные начисления, а также расходы, связанные с содержанием этих работников, предусмотренные трудовыми договорами и коллективными договорами.

При определении сумм начисленной амортизации амортизируемое имущество распределяется по амортизационным группам в соответствии со сроками его полезного использования. Срок полезного использования — это период, в течение которого объект основных средств или нематериальных активов служат для выполнения целей деятельности налогоплательщика.

Остаточная стоимость амортизируемого имущества определяется как разность между первоначальной (восстановительной) стоимостью и суммой начисленной за период эксплуатации амортизации.

К прочим расходам налогоплательщика относятся расходы на ремонт основных средств (для целей налогообложения они признаются в том отчетном периоде, в котором были осуществлены), а также на освоение природных ресурсов (они включают расходы на геологическое изучение недр, разведку полезных ископаемых, проведение работ подготовительного характера).

К расходам на научные исследования и опытно-конструкторские разработки относятся расходы, относящиеся к созданию новой или усовершенствованию производимой продукции, товаров, работ, услуг, в частности расходы на изобретательство. Эти расходы равномерно включаются налогоплательщиком в состав прочих расходов в течение трех лет при условии использования указанных исследований и разработок в производстве и при реализации товаров, выполнении работ, оказании услуг с 1-го числа месяца, следующего за месяцем, в котором завершены такие исследования.

Расходы на обязательное и добровольное страхование имущества включают страховые взносы по всем видам обязательного страхования, а также по видам добровольного страхования имущества, используемого при осуществлении деятельности, направленной на получение дохода, и ответственности за причинение вреда.

Расходы по обязательным видам страхования включаются в состав прочих расходов в пределах страховых тарифов, утвержденных в соответствии с законодательством Российской Федерации и требованиями международных конвенций. Если тарифы не утверждены, расходы по обязательному страхованию включаются в состав прочих расходов в размере фактических затрат. Расходы по добровольному страхованию включаются в состав прочих расходов в размере фактических затрат.

К прочим расходам, связанным с производством и реализацией, относятся: суммы налогов и сборов, комиссионных сборов, на оказание услуг по гарантийному ремонту и обслуживанию, арендные (лизинговые) платежи за арендуемое имущество; расходы на содер-

жание служебного автотранспорта; расходы на командировки; расходы на оплату юридических, информационных, консультационных, аудиторских услуг; представительские расходы; расходы на подготовку и переподготовку кадров; расходы на канцелярские товары, почтовые, телефонные, телеграфные услуги, на оплату услуг связи, вычислительных центров и банков; расходы, связанные с приобретением права на использование программ для ЭВМ и баз данных; расходы на рекламу; взносы, вклады и другие обязательные платежи, уплачиваемые некоммерческим организациям; расходы на содержание объектов жилищно-коммунальной и социально-культурной сферы; другие расходы, связанные с производством и реализацией товаров, работ, услуг.

В состав *внереализационных расходов, не связанных с производством и реализацией*, включаются обоснованные затраты на осуществление деятельности, непосредственно не связанной с производством и реализацией: на содержание переданного по договору аренды (лизинга) имущества; в виде процентов по долговым обязательствам; на организацию выпуска и обслуживание собственных ценных бумаг; в виде отрицательной курсовой разницы; в виде сумм санкций за нарушение договорных или долговых обязательств, а также в виде сумм на возмещение причиненного ущерба; на оплату услуг банков; по операциям с финансовыми инструментами срочных сделок; другие обоснованные расходы.

К внереализационным расходам приравниваются *убытки*, полученные налогоплательщиком в отчетном периоде.

В соответствии с действующим законодательством налогоплательщик имеет право формировать ряд резервов в целях минимизации различных рисков, которые учитываются при налогообложении. В частности, к таким резервам относится *резерв по сомнительным долгам*. Сомнительный долг — это любая задолженность перед налогоплательщиком в случае, если эта задолженность не погашена в сроки, установленные договором, и не обеспечена залогом, поручительством, банковской гарантией. Безнадежный долг — это долг перед налогоплательщиком, по которому истек установленный срок исковой давности, а также те долги, по которым в соответствии с гражданским законодательством обязательство прекращено вследствие невозможности его исполнения, на основании акта государственного органа или ликвидации организации.

Суммы отчислений в резерв включаются в состав внереализационных расходов равномерно в течение отчетного периода. Резерв по сомнительным долгам определяется по результатам проведенной в конце предыдущего отчетного периода инвентаризации дебиторской задолженности.

Резерв по сомнительным долгам может быть использован лишь на покрытие убытков от безнадежных долгов. Сумма резерва по

сомнительным долгам, не полностью использованная в отчетном периоде на покрытие убытков по безнадежным долгам, может быть перенесена на следующий отчетный период.

Налогоплательщики, осуществляющие реализацию товаров и работ, вправе создавать *резервы на предстоящие расходы по гарантийному ремонту и гарантийному обслуживанию.* Налогоплательщик самостоятельно принимает решение о создании такого резерва и в учетной политике для целей налогообложения определяет предельный размер отчислений в этот резерв. При этом резерв создается в отношении тех товаров и работ, по которым в соответствии с условиями заключенного договора с покупателем предусмотрены обслуживание и ремонт в течение гарантийного срока. Размер созданного резерва не может превышать предельного размера, определяемого как доля фактически осуществленных налогоплательщиком расходов по гарантийному ремонту и обслуживанию в объеме выручки от реализации товаров и работ за предыдущие три года. По истечении налогового периода налогоплательщик корректирует размер созданного резерва исходя из доли фактически осуществленных расходов по гарантийному ремонту и обслуживанию в объеме выручки от реализации товаров и работ за истекший период. По товарам и работам, по которым истек срок гарантийного обслуживания и ремонта, не израсходованные по назначению суммы резерва включаются в состав внереализационных доходов.

При реализации имущества налогоплательщик вправе уменьшить доходы от таких операций на стоимость реализованного имущества, определяемую в следующем порядке:

- при реализации амортизируемого имущества — на остаточную стоимость амортизируемого имущества;
- при реализации прочего имущества — на цену приобретения этого имущества;
- при реализации покупных товаров — на стоимость приобретения данных товаров, определяемую в соответствии с принятой организацией учетной политикой.

При реализации имущества налогоплательщик также имеет право уменьшить доходы от таких операций на сумму расходов, непосредственно связанных с реализацией, в частности по хранению, обслуживанию и транспортировке реализуемого имущества.

При определении налоговой базы не учитывается часть расходов, что приводит к ее увеличению. Например, к таким расходам относятся: суммы распределяемого дохода (дивиденды и др.); санкции, перечисляемые в бюджет и государственные внебюджетные фонды, а также взимаемые государственными организациями; взнос в уставный (складочный) капитал, вклад в простое товарищество; расходы по приобретению и созданию амортизируемого иму-

щества; взносы на добровольное страхование и негосударственное пенсионное обеспечение; суммы, перечисленные поверенным при выполнении договоров комиссии, агентских и других аналогичных договоров в пользу доверителя; суммы отчислений в резерв под обесценение вложений в ценные бумаги; средства, переданные по договорам кредита и займа, а также суммы, направленные в погашение таких заимствований; имущество, работы, услуги, имущественные права, переданные в порядке предварительной оплаты налогоплательщиками, определяющими доходы и расходы по методу начисления; стоимость безвозмездно переданного имущества и расходов, связанных с такой передачей; стоимость имущества, переданного в рамках целевого финансирования; суммы материальной помощи работникам; оплата путевок на лечение или отдых, экскурсий или путешествий; другие расходы, предусмотренные НК РФ.

Для исчисления размера прибыли в целях налогообложения используются два метода признания доходов: метод начисления и кассовый метод.

Доходы при определении налогооблагаемой базы по методу начислений признаются в том отчетном периоде, в котором они имели место, независимо от фактического поступления денежных средств, другого имущества и имущественных прав, а по доходам, относящимся к нескольким отчетным и налоговым периодам, и в случае, если связь между доходами и расходами не может быть определена четко или определяется косвенным путем, — с учетом принципа равномерности признания доходов и расходов.

Для доходов от реализации датой получения дохода признается день отгрузки или передачи товаров, работ, услуг, имущественных прав. Днем отгрузки считается день реализации этих товаров, работ, услуг, имущественных прав независимо от фактического поступления денежных средств или другого имущества в их оплату.

Для внереализационных доходов дата получения дохода определяется в зависимости от их характера. К примеру, датой получения дохода в виде дивидендов от долевого участия в деятельности других организаций; в виде безвозмездно полученного имущества является дата подписания сторонами акта приема-передачи имущества или дата поступления денежных средств (для денежных средств) на расчетный счет или в кассу налогоплательщика. По доходам в виде процентов по долговым обязательствам, санкций, сумм возмещения убытков или ущерба — дата их начисления в соответствии с условиями заключенных договоров либо на основании решения суда.

Доходы и расходы, имущество, обязательства и требования, выраженные в иностранной валюте, пересчитываются в рубли по официальному курсу на дату признания дохода. Доход определяется также с учетом суммовой разницы, возникающей в случаях, когда

оплата производится в российских рублях в сумме, эквивалентной сумме в иностранной валюте (условных денежных единицах).

Расходы при методе начисления, принимаемые для целей налогообложения, признаются таковыми в том отчетном периоде, к которому они относятся, независимо от времени фактической выплаты денежных средств и другой формы их оплаты.

Расходы признаются в том отчетном периоде, в котором возникают исходя из условий сделок и принципа равномерного и пропорционального формирования доходов и расходов.

Расходы, которые не могут быть непосредственно отнесены на затраты по конкретному виду деятельности, распределяются пропорционально доле соответствующего дохода в суммарном объеме всех доходов налогоплательщика.

Датой осуществления материальных расходов признается: дата передачи в производство сырья и материалов; дата подписания налогоплательщиком акта приемки-передачи услуг и работ — для услуг и работ производственного характера.

Амортизация и расходы на оплату труда признаются в качестве расхода ежемесячно исходя из суммы их начислений; расходы на ремонт основных средств — в том отчетном периоде, в котором они были осуществлены.

Датой осуществления внереализационных и прочих расходов может быть, например, дата начисления налогов и сборов или дата расчетов или предъявления налогоплательщику документов для сумм комиссионных сборов, для расходов на оплату сторонним организациям за выполненные ими работы и предоставленные услуги, по купле-продаже иностранной валюты и др.

Организации имеют право на определение даты *получения дохода и осуществления расхода по кассовому методу*, если в среднем за предыдущие четыре квартала сумма выручки от реализации товаров, работ, услуг этих организаций без учета налога на добавленную стоимость и налога с продаж не превысила 1 млн руб. за каждый квартал. Датой получения дохода признается день поступления средств на счета в банках или в кассу, поступления другого имущества. Расходами налогоплательщиков в этом случае признаются затраты после их фактической оплаты. Оплата товара, работ, услуг, имущественных прав означает прекращение встречного обязательства налогоплательщиком.

Материальные расходы, а также расходы на оплату труда учитываются в составе расходов в момент списания денежных средств с расчетного счета налогоплательщика, выплаты из кассы, а при другом способе погашения задолженности — в момент такого погашения. Аналогичный порядок применяется в отношении оплаты процентов за пользование заемными средствами и при оплате услуг

третьих лиц. При этом расходы по приобретению сырья и материалов учитываются в составе расходов по мере списания данного сырья и материалов в производство, а амортизация — в суммах, начисленных за отчетный период. При этом допускается амортизация только оплаченного налогоплательщиком амортизируемого имущества, используемого в производстве.

Расходы на уплату налогов и сборов учитываются в составе расходов в размере их фактической уплаты налогоплательщиком.

Налоговым периодом по налогу на прибыль признается календарный год. *Отчетными периодами* — первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года.

Налоговой базой является денежное выражение прибыли, подлежащей налогообложению. Прибыль определяется нарастающим итогом с начала налогового периода. Если в отчетном периоде налогоплательщиком получен убыток, то налоговая база равна нулю.

НК РФ устанавливает особенности определения налоговой базы по банкам, страховщикам, негосударственным пенсионным фондам, профессиональным участникам рынка ценных бумаг, операциям с ценными бумагами, с финансовыми инструментами срочных сделок и некоторые другие.

Базовая *налоговая ставка* по налогу на прибыль установлена в размере 24%, из которой 7,5% зачисляются в федеральный бюджет, 14,5% — в бюджеты субъектов Российской Федерации, 2% — в местные бюджеты.

Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации вправе снижать для отдельных категорий налогоплательщиков базовую налоговую ставку в части сумм налога, зачисляемых в их бюджеты. Но эта ставка не может быть ниже 10,5%, т.е. снижение допускается в размере до 4%. Ранее такие ограничения не устанавливались, поэтому в ряде субъектов Российской Федерации для привлечения налогоплательщиков региональная ставка снижалась до 2% (например, в Республике Калмыкия), что фактически означало наличие внутренних оффшорных зон. В связи с установлением ограничений отдельные субъекты Российской Федерации могут лишиться части налогоплательщиков.

Налоговые ставки на доходы иностранных организаций, не связанные с деятельностью в Российской Федерации через постоянное представительство, устанавливаются: в размере 10% — с доходов от использования, содержания или сдачи в аренду (фрахта) судов, самолетов или других подвижных транспортных средств или контейнеров в связи с осуществлением международных перевозок; 20% — с остальных доходов.

К налоговой базе, определяемой по доходам, полученным в виде дивидендов, применяются следующие ставки:

6% — по доходам, полученным в виде дивидендов от российских организаций российскими организациями и физическими лицами — налоговыми резидентами Российской Федерации;

15% — по доходам, полученным в виде дивидендов от российских организаций иностранными организациями, а также по доходам, полученным в виде дивидендов российскими организациями от иностранных организаций.

К налоговой базе, определяемой по операциям с отдельными видами долговых обязательств, применяются следующие налоговые ставки:

15% — по доходу в виде процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам (кроме ценных бумаг, указанных ниже), условиями выпуска и обращения которых предусмотрено получение дохода в виде процентов;

0% — по доходу в виде процентов по государственным и муниципальным облигациям, эмитированным до 20 января 1997 г. включительно, а также по доходу в виде процентов по облигациям государственного валютного облигационного займа 1999 г., эмитированным при осуществлении новации облигаций внутреннего государственного валютного займа серии III, эмитированным в целях обеспечения условий, необходимых для урегулирования внутреннего валютного долга Союза ССР, внутреннего и внешнего валютного долга Российской Федерации.

Сумма налога, исчисленная по налоговым ставкам, отличным от базовой (с учетом снижения ее субъектами Российской Федерации), подлежит зачислению в федеральный бюджет.

Сумма налога определяется как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы.

По итогам каждого отчетного периода налогоплательщики исчисляют сумму *квартального авансового платежа* исходя из ставки налога и фактически полученной прибыли, подлежащей налогообложению, рассчитанной нарастающим итогом с начала налогового периода до окончания первого квартала, полугодия, девяти месяцев и года. Сумма квартальных авансовых платежей определяется с учетом ранее начисленных сумм авансовых платежей. В течение отчетного периода (квартала) налогоплательщики уплачивают ежемесячные авансовые платежи. Уплата ежемесячных авансовых платежей производится равными долями в размере 1/3 фактически уплаченного квартального авансового платежа за квартал, предшествующий кварталу, в котором производится уплата ежемесячных авансовых платежей.

Налогоплательщики имеют право перейти на исчисление ежемесячных авансовых платежей.

Налогоплательщики — российские организации, имеющие обособленные подразделения, исчисление и уплату в федеральный бюджет сумм авансовых платежей, а также сумм налога, исчисленного по итогам налогового периода, производят по месту своего нахождения без распределения по обособленным подразделениям.

Уплата авансовых платежей, а также сумм налога, подлежащих зачислению в доходную часть бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований, производится налогоплательщиками — российскими организациями по месту нахождения организации, а также по месту нахождения каждого из ее обособленных подразделений исходя из доли прибыли, приходящейся на эти обособленные подразделения. Такая доля определяется как средняя арифметическая величина удельного веса среднесписочной численности работников (расходов на оплату труда) и удельного веса остаточной стоимости амортизируемого имущества этого обособленного подразделения соответственно в среднесписочной численности работников (расходах на оплату труда) и остаточной стоимости амортизируемого имущества в целом по налогоплательщику. При этом налогоплательщики самостоятельно определяют, какой из показателей должен применяться — среднесписочная численность работников или сумма расходов на оплату труда. Выбранный показатель должен быть неизменным в течение налогового периода.

Уплата налога на прибыль сопровождается оформлением *налоговых деклараций*. Налогоплательщики обязаны их представлять в налоговые органы по истечении каждого отчетного и налогового периода по месту своего нахождения и месту нахождения каждого обособленного подразделения.

Налоговые агенты по истечении каждого отчетного периода, в котором они производили выплаты налогоплательщику, представляют в налоговые органы по месту своего нахождения *налоговые расчеты*.

Налогоплательщики по итогам отчетного периода представляют *налоговые декларации упрощенной формы*.

Налогоплательщики и налоговые агенты представляют налоговые декларации и расчеты не позднее 30 дней со дня окончания соответствующего отчетного периода. Налоговые декларации и расчеты по итогам налогового периода представляются не позднее 31 марта года, следующего за истекшим налоговым периодом. Организация, в состав которой входят обособленные подразделения, по окончании каждого отчетного и налогового периода представляет в налоговые органы по месту своего нахождения налоговую декларацию в целом по организации с распределением по обособленным подразделениям.

Исчисление налоговой базы по итогам каждого отчетного и налогового периода производится налогоплательщиками на основе

данных налогового учета. В отдельных случаях применяются данные бухгалтерского учета.

Налоговый учет — система обобщения информации для определения налоговой базы по налогу на основе данных первичных документов.

Налоговый учет позволяет формировать полную и достоверную информацию о порядке учета для целей налогообложения хозяйственных операций, осуществленных налогоплательщиком в течение отчетного и налогового периода, а также контролировать правильность исчисления, полноту и своевременность исчисления и уплаты в бюджет налога.

Система налогового учета организуется налогоплательщиком самостоятельно. Порядок ведения налогового учета устанавливается в учетной политике.

Данные налогового учета отражают порядок формирования доходов и расходов, определения доли расходов, учитываемых для целей налогообложения в текущем налоговом и отчетном периоде, сумму остатка расходов или убытков, подлежащую отнесению на расходы в следующих налоговых периодах, порядок формирования сумм создаваемых резервов, а также сумму задолженности по расчетам с бюджетом. Подтверждением данных налогового учета являются: первичные учетные документы; аналитические регистры налогового учета; расчет налоговой базы.

Содержание данных налогового учета является налоговой тайной. Лица, получившие доступ к информации, содержащейся в данных налогового учета, обязаны хранить налоговую тайну. За ее разглашение НК РФ устанавливает меры ответственности.

Аналитические регистры налогового учета — сводные формы систематизации данных налогового учета за отчетный и налоговый период, сгруппированных без отражения по счетам бухгалтерского учета.

Данные налогового учета — данные, которые учитываются в документах налогоплательщика, группирующих информацию об объектах налогообложения.

Формирование данных налогового учета предполагает непрерывность отражения в хронологическом порядке объектов учета для целей налогообложения. При этом аналитический учет данных должен раскрывать порядок формирования налоговой базы.

Аналитические регистры налогового учета предназначены для систематизации и накопления информации, содержащейся в принятых к учету первичных документах, аналитических данных налогового учета для отражения в расчете налоговой базы.

Регистры налогового учета ведутся в виде специальных форм на бумажных носителях, в электронном виде и любых машинных носителях.

Формы регистров налогового учета и порядок отражения в них аналитических данных налогового учета, данных первичных учетных документов разрабатываются налогоплательщиком самостоятельно и устанавливаются приложениями к учетной политике организации для целей налогообложения.

Расчет налоговой базы за отчетный и налоговый период составляется налогоплательщиком самостоятельно исходя из данных налогового учета нарастающим итогом с начала года.

Расчет налоговой базы содержит следующие данные:

- период, за который определяется налоговая база;
- сумма доходов от реализации, полученных в отчетном и налоговом периодах;
- сумма расходов, произведенных в отчетном и налоговом периодах, уменьшающих сумму доходов от реализации;
- прибыль (убыток) от реализации;
- сумма внереализационных доходов;
- сумма внереализационных расходов;
- прибыль (убыток) от внереализационных операций;
- итого налоговая база за отчетный и налоговый периоды.

Доходы от реализации определяются по видам деятельности, для которых предусмотрен порядок налогообложения или ставка налога, отличные от общего порядка учета прибыли и убытка, полученного от данного вида деятельности.

8.7. НАЛОГ НА ДОБАВЛЕННУЮ СТОИМОСТЬ

На всех стадиях производства и реализации товаров, работ, услуг создается *добавленная стоимость*. Это разница между стоимостью реализованных товаров, работ, услуг и стоимостью материальных затрат, отнесенных на расходы. Добавленная стоимость является объектом налогообложения.

Налог на добавленную стоимость (НДС) — это косвенный федеральный налог, уплачиваемый потребителями товаров, работ, услуг. Он выполняет главным образом фискальную функцию и используется в целях регулирования доходной базы региональных и местных бюджетов через механизм бюджетного выравнивания.

Благодаря особенностям налоговой базы НДС относится к числу налогов, имеющих высокий уровень собираемости. Его аккумуляция в федеральном бюджете обеспечивает стабильность формирования доходов. В настоящее время применяются три ставки НДС: 0, 10 и 20%. Более детальная дифференциация налога, применяемая в ряде стран мира, позволяет проводить более гибкую политику в отношении спроса и предложения товаров, работ, услуг, регулировать уровень их потребления. Относительно высокая ставка налога приводит к удорожанию стоимость тех видов товаров, которые

имеют более высокую добавленную стоимость. Чем выше степень технологической обработки товара, тем он дороже для потребителя. Таким образом, несмотря на фискальную привлекательность НДС, его высокая ставка тормозит технологическое развитие.

НДС уплачивают организации, индивидуальные предприниматели, а также лица, осуществляющие перемещение товаров через таможенную границу Российской Федерации.

Организации и индивидуальные предприниматели освобождаются от исполнения обязанностей налогоплательщика по этому налогу, если за три предшествующих последовательных календарных месяца сумма выручки от реализации товаров, работ, услуг без учета НДС и налога с продаж не превысила в совокупности 1 млн руб. Освобождение не касается налогоплательщиков, реализующих подакцизные товары и подакцизное минеральное сырье.

Объектом налогообложения являются операции, связанные с реализацией товаров (работ, услуг), включая их передачу на безвозмездной основе, передачей товаров (работ, услуг) для собственных нужд, расходы на которые не уменьшают налогооблагаемую базу по налогу на доходы организаций; выполнением строительно-монтажных работ для собственного потребления; ввозом товаров на таможенную территорию Российской Федерации.

Однако не всякая реализация создает налогооблагаемую базу. К объекту налогообложения по НДС не относятся:

- обращение российской или иностранной валюты (за исключением целей нумизматики);
- отдельные операции, связанные с передачей имущества, в том числе правопреемнику, в инвестицционных целях, на безвозмездной основе и т.д.

Кроме того, от налогообложения освобождается реализация социально значимых товаров и услуг, в том числе: медицинских товаров по перечню, утверждаемому Правительством РФ; услуг по содержанию детей в дошкольных учреждениях, проведению занятий с несовершеннолетними детьми в кружках, секциях и студиях; услуг по перевозке пассажиров городским пассажирским транспортом общего пользования (за исключением такси, в том числе маршрутного); морским, речным, железнодорожным или автомобильным транспортом в пригородном сообщении при условии осуществления перевозок пассажиров по единым тарифам с предоставлением всех льгот на проезд; ритуальных услуг; услуг по предоставлению в пользование жилых помещений в жилищном фонде всех форм собственности; других товаров, работ, услуг в соответствии с НК РФ.

Помимо реализации социальных услуг от НДС освобождается реализация долей в уставном (складочном) капитале организаций, паев в паевых фондах кооперативов и паевых инвестиционных

фондах, ценных бумаг и инструментов срочных сделок, а также ряд других объектов в соответствии с НК РФ.

От налогообложения освобождаются отдельные виды операций:

- банковские операции (за исключением инкассации);
- оказание услуг по страхованию, сострахованию и перестрахованию страховыми организациями, по негосударственному пенсионному обеспечению негосударственными пенсионными фондами;
- проведение основанных на риске игр организациями игорного бизнеса;
- передача товаров (работ, услуг) безвозмездно в рамках благотворительной деятельности, за исключением подакцизных товаров;
- выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ за счет средств бюджетов, Российского фонда фундаментальных исследований, Российского фонда технологического развития и образуемых для этих целей внебюджетных фондов; выполнение указанных работ учреждениями образования и науки на основе хозяйственных договоров;
- реализация научной и учебной книжной продукции, а также редакционная, издательская и полиграфическая деятельность по ее производству и реализации;
- реализация путевок (курсовок) в санаторно-курортные и оздоровительные учреждения, учреждения отдыха, расположенные на территории Российской Федерации;
- другие операции в соответствии с НК РФ.

В целях освобождения отдельных операций от налогообложения налогоплательщики ведут раздельный учет операций, облагаемых и не облагаемых НДС.

Налогоплательщик может отказаться от освобождения отдельных операций от налогообложения на срок не менее года, представив соответствующее заявление в налоговый орган.

От НДС освобождается часть товаров, ввозимых на таможенную территорию Российской Федерации, в том числе:

- товаров (за исключением подакцизных товаров и подакцизного минерального сырья), ввозимых в качестве безвозмездной помощи Российской Федерации;
- медицинских товаров зарубежного производства по перечню, утверждаемому Правительством РФ, а также сырья и комплектующих изделий для их производства;
- художественных ценностей, передаваемых в качестве дара учреждениям, отнесенным к особо ценным объектам культурного и национального наследия народов Российской Федерации;
- технологического оборудования, комплектующих и запасных частей к нему, ввозимых в качестве вклада в уставные (складочные) капиталы организаций;
- необработанных природных алмазов;

- валюты Российской Федерации и иностранной валюты, банкнот, являющихся законными средствами платежа (за исключением предназначенных для коллекционирования), а также ценных бумаг — акций, облигаций, сертификатов, векселей;
- других товаров в соответствии с НК РФ.

Налоговая база при реализации товаров (работ, услуг) зависит от особенностей реализации произведенных им или приобретенных на стороне товаров (работ, услуг). Она определяется как стоимость этих товаров (работ, услуг), исчисленная исходя из цен с учетом акцизов и без включения в них налога и налога с продаж.

Существуют отличия в определении налоговой базы в зависимости от особенностей реализации товаров (работ, услуг). В частности, это касается определения налоговой базы по договорам финансирования под уступку денежного требования, договорам уступки требования (цессии), по договорам поручения, комиссии или агентским договорам, при осуществлении транспортных перевозок и реализации услуг международной связи, при реализации предприятия в целом как имущественного комплекса, при совершении операций по передаче товаров (работ, услуг) для собственных нужд, при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации и др.

Налоговая база определяется с учетом: сумм платежей, полученных в счет предстоящих поставок товаров (работ, услуг); сумм, полученных за реализованные товары (работы, услуги) в виде финансовой помощи, на пополнение фондов специального назначения; сумм, полученных в виде процента (дисконта) в части, превышающей ставку рефинансирования Банка России; страховых выплат по договорам страхования риска неисполнения договорных обязательств контрагентом страхователя-кредитора.

Налоговый период по НДС устанавливается как календарный месяц, а для налогоплательщиков с ежемесячными в течение квартала суммами выручки от реализации товаров (работ, услуг) без учета НДС и налога с продаж, не превышающими 1 млн руб., как квартал.

Налоговая ставка 0% применяется при реализации:

- товаров (за исключением нефти, включая стабильный газовый конденсат, природного газа, которые экспортируются на территории государств — участников СНГ), помещенных под таможенный режим экспорта при условии их фактического вывоза за пределы таможенной территории Российской Федерации и представления в налоговые органы соответствующих документов, а также работ (услуг), непосредственно связанных с производством и реализацией указанных товаров;
- работ (услуг), непосредственно связанных с перевозкой через таможенную территорию Российской Федерации товаров, помещенных под таможенный режим транзита;

- услуг по перевозке пассажиров и багажа при условии, что пункт отправления или пункт назначения расположены за пределами территории Российской Федерации;
- драгоценных металлов налогоплательщиками, осуществляющими их добычу или производство из лома и отходов, содержащих драгоценные металлы, Государственному фонду драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, Банку России, коммерческим банкам;
- некоторых других товаров и услуг в соответствии с НК РФ.

Налогообложение производится *по ставке 10%* при реализации:

ряда продовольственных товаров, в том числе: мяса и мясопродуктов (за исключением деликатесных); молока и молокопродуктов; яйца и яйцепродуктов; масла растительного; маргарина; сахара, включая сахар-сырец; соли; хлеба и хлебобулочных изделий; крупы; муки; макаронных изделий; продуктов детского и диабетического питания; овощей и др.;

ряда товаров для детей, в том числе: трикотажных изделий для новорожденных и детей ясельной, дошкольной, младшей и старшей школьной возрастных групп; швейных изделий (за исключением изделий из натурального меха и натуральной кожи); обуви (за исключением спортивной); тетрадей школьных; игрушек и др.

Во всех остальных случаях применяется *ставка 20%.*

Кроме того, применяются так называемые расчетные *налоговые ставки 9,09 и 16,67%* — при получении денежных средств, связанных с предоплатой товаров (работ, услуг), в виде финансовой помощи, процента, страховых выплат, при удержании налога налоговыми агентами, а также при реализации товаров (работ, услуг), приобретенных на стороне и учитываемых с налогом, при реализации сельскохозяйственной продукции и продуктов ее переработки.

По операциям реализации товаров (работ, услуг) в налоговые органы представляется отдельная налоговая декларация. Для подтверждения обоснованности применения налоговой ставки 0% и налоговых вычетов в налоговые органы представляются документы:

1) контракт налогоплательщика с иностранным лицом на поставку товара за пределы таможенной территории Российской Федерации;

2) выписка банка, подтверждающая фактическое поступление выручки от иностранного лица — покупателя товара на счет налогоплательщика в российском банке;

3) грузовая таможенная декларация с отметками российского таможенного органа, осуществившего выпуск товаров в режиме экспорта, и пограничный таможенный орган;

4) копии транспортных, товаросопроводительных и других документов с отметками пограничных таможенных органов, подтвер-

ждающих вывоз товаров за пределы территории Российской Федерации.

Рассмотрим *порядок исчисления НДС*.

Сумма налога при определении налоговой базы исчисляется как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы.

Общая сумма налога исчисляется по итогам каждого налогового периода применительно ко всем операциям, признаваемым объектом налогообложения, дата реализации которых относится к соответствующему налоговому периоду.

При реализации товаров (работ, услуг) налогоплательщик дополнительно к цене (тарифу) реализуемых товаров (работ, услуг) предъявляет к оплате покупателю соответствующую сумму НДС. Сумма налога исчисляется по каждому виду товаров (работ, услуг) как соответствующая налоговой ставке процентная доля цен (тарифов).

При реализации товаров (работ, услуг) покупателю выставляются соответствующие *счета-фактуры*.

В расчетных документах, в том числе в реестрах чеков и реестрах на получение средств с аккредитива, первичных учетных документах и в счетах-фактурах, сумма налога выделяется отдельной строкой.

При освобождении налогоплательщика от исполнения обязанностей налогоплательщика расчетные документы, первичные учетные документы оформляются и счета-фактуры выставляются без выделения сумм налога. При этом делается соответствующая надпись или ставится штамп «Без налога (НДС)».

При реализации товаров (работ, услуг) населению по розничным ценам (тарифам) сумма налога включается в цены (тарифы).

Счет-фактура — документ, служащий основанием для принятия предъявленных сумм налога *к вычету или возмещению*. Это очень важно, так как данная операция позволяет выявить размер добавленной стоимости, который и является, строго говоря, объектом налогообложения. Налогоплательщики ведут журналы учета полученных и выставленных счетов-фактур, книги покупок и книги продаж.

Суммы НДС, предъявленные налогоплательщику при приобретении товаров (работ, услуг) либо фактически уплаченные им при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации, не включаются в расходы, принимаемые к вычету при исчислении налога на доходы организаций и физических лиц, за исключением следующих случаев:

1) при производстве и реализации товаров (работ, услуг), операции по реализации которых не подлежат налогообложению;

2) при производстве и передаче товаров (работ, услуг), операции по передаче (выполнению, оказанию) которых для собственных

нужд признаются объектом налогообложения, но не подлежат налогообложению;

3) при реализации товаров (работ, услуг), местом реализации которых не признается территория Российской Федерации.

В случае принятия налогоплательщиком сумм налога к вычету или возмещению, соответствующие суммы налога подлежат восстановлению и уплате в бюджет.

Банки, страховые организации, негосударственные пенсионные фонды имеют право включать в затраты, принимаемые к вычету при исчислении налога на доходы организаций, суммы НДС, уплаченные поставщикам по приобретаемым товарам (работам, услугам). При этом вся сумма НДС, полученная ими по операциям, подлежащим налогообложению, подлежит уплате в бюджет.

Суммы НДС, предъявленные налогоплательщику при приобретении товаров (работ, услуг) либо фактически уплаченные при ввозе товаров на территорию Российской Федерации, учитываются в стоимости соответствующих товаров (работ, услуг) в случае приобретения товаров (работ, услуг) лицами, не являющимися налогоплательщиками либо освобожденными от обязанностей налогоплательщика; приобретения амортизируемого имущества для производства и реализации товаров (работ, услуг).

Общая сумма НДС уменьшается налогоплательщиками на величину *налоговых вычетов*. Вычетам подлежат суммы налога, предъявленные налогоплательщику и уплаченные им при приобретении товаров (работ, услуг) в отношении:

- товаров (работ, услуг), приобретаемых для осуществления производственной деятельности;
- товаров (работ, услуг), приобретаемых для перепродажи.
- суммы налога, уплаченные покупателями налоговыми агентами;
- суммы налога, предъявленные продавцами налогоплательщику — иностранному лицу, не состоявшему на учете в налоговых органах Российской Федерации, при приобретении товаров (работ, услуг) или уплаченные при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации;
- суммы налога, предъявленные продавцом покупателю и уплаченные продавцом в бюджет при реализации товаров, в случае возврата этих товаров продавцу или отказа от них;
- суммы налога, предъявленные налогоплательщику подрядными организациями при проведении ими капитального строительства, по товарам (работам, услугам), приобретенным для выполнения строительно-монтажных работ, при приобретении объектов незавершенного капитального строительства, при выполнении строительно-монтажных работ для собственного потребления;

- суммы налога, уплаченные по расходам на командировки и представительским расходам;
- суммы налога, исчисленные налогоплательщиком с сумм авансовых или других платежей, полученных в счет предстоящих поставок товаров.

Налоговые вычеты производятся на основании счетов-фактур, выставленных продавцами при приобретении налогоплательщиком товаров (работ, услуг), документов, подтверждающих фактическую уплату сумм налога, сумм налога, удержанного налоговыми агентами, и других документов.

Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет, исчисляется по итогам каждого налогового периода как уменьшенная на сумму налоговых вычетов.

Если сумма налоговых вычетов в каком-либо налоговом периоде превышает общую сумму налога, сумма налога, подлежащая уплате в бюджет по итогом этого налогового периода, принимается равной нулю.

Уплата НДС в бюджет производится по итогам каждого налогового периода исходя из фактической реализации товаров (выполнения, в том числе для собственных нужд, работ, оказания, в том числе для собственных нужд, услуг) не позднее 20-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом. При ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации сумма налога, подлежащая уплате в бюджет, уплачивается в соответствии с таможенным законодательством.

Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет, по операциям реализации товаров (работ, услуг) на территории Российской Федерации, уплачивается по месту учета налогоплательщика в налоговых органах. Налоговые агенты производят уплату суммы налога по месту своего нахождения.

Налогоплательщики с ежемесячными в течение квартала суммами выручки от реализации товаров (работ, услуг) без учета НДС и налога с продаж, не превышающими 1 млн руб., имеют право уплачивать налог исходя из фактической реализации товаров (работ, услуг) за истекший квартал не позднее 20-го числа месяца, следующего за истекшим кварталом.

Организация, в состав которой входят обособленные подразделения, уплачивает налог по месту своего нахождения, а также по месту нахождения каждого из обособленных подразделений.

Сумма налога, подлежащая уплате по месту нахождения обособленного подразделения организации, определяется как одна вторая произведения общей суммы налога, подлежащей уплате организацией, на величину, исчисленную как сумма удельного веса средне-

списочной численности работников (фонда оплаты труда) обособленного подразделения в среднесписочной численности работников (фонде оплаты труда) по организации в целом и удельного веса стоимости основных производственных фондов обособленного подразделения в стоимости основных производственных фондов по организации в целом.

Сумма налога, подлежащая уплате по месту нахождения головной организации, определяется как разница между общей суммой налога, подлежащего уплате организацией в целом, и совокупной суммой налога, подлежащей уплате по месту нахождения всех обособленных подразделений организации. Организации самостоятельно определяют и уведомляют налоговые органы, какой показатель должен применяться: среднесписочная численность работников или фонд оплаты труда.

Если по итогам налогового периода сумма налоговых вычетов превышает общую сумму налога, исчисленную по операциям, признаваемым объектом налогообложения, то полученная разница подлежит *возмещению* (*зачету, возврату*) налогоплательщику. Эта сумма направляется в течение трех календарных месяцев, следующих за истекшим налоговым периодом, на исполнение обязанностей налогоплательщика по уплате налогов или сборов. По истечении трех календарных месяцев, следующих за истекшим налоговым периодом, сумма, которая не была зачтена, возвращается налогоплательщику по его письменному заявлению. Возврат сумм осуществляется органами федерального казначейства.

В отдельных случаях для возмещения НДС путем зачета (возврата) требуется составление отдельной налоговой декларации и других документов. В частности, это относится к поставке товаров за пределы таможенной территории Российской Федерации. В этом случае возмещение производится не позднее трех месяцев, считая со дня представления налогоплательщиком налоговой декларации и других обязательных документов. В течение указанного срока налоговый орган производит проверку обоснованности применения налоговой ставки 0% и налоговых вычетов и принимает решение о возмещении путем зачета или возврата соответствующих сумм либо об отказе в возмещении.

Возврат сумм осуществляется органами федерального казначейства в течение двух недель после получения решения налогового органа. При нарушении установленных сроков на сумму, подлежащую возврату налогоплательщику, начисляются проценты исходя из ставки рефинансирования Центрального банка РФ.

8.8. АКЦИЗЫ

Акцизы относятся к косвенным налогам, уплачиваемым потребителями и включаемыми в цену товара и минерального сырья. Акцизы выполняют главным образом фискальную функцию, обеспечивая наполнение бюджета за счет достаточно полно собираемого налога. Но им присуща и стимулирующая функция. Она проявляется в том, что перечень подакцизных товаров не включает товары повседневного спроса, а одним из важнейших объектов налогообложения является минеральное сырье. С помощью этого налога государство не только пополняет бюджет, но и регулирует спрос на отдельные виды товаров. Дифференциация налоговой ставки позволяет учитывать особенности потребления того или иного товара. Причем это товары и отечественного, и импортного производства.

Налогоплательщиками акциза являются субъекты экономической деятельности, совершающие операции с подакцизными товарами и минеральным сырьем. Это организации, индивидуальные предприниматели, лица, осуществляющие перемещение товаров через таможенную границу Российской Федерации, в соответствии с Таможенным кодексом РФ.

К *подакцизным товарам* относятся:

- спирт этиловый из всех видов сырья, за исключением спирта коньячного;
- спиртосодержащая продукция с объемной долей этилового спирта более 9%;
- препараты ветеринарного назначения, прошедшие государственную регистрацию, разлитые в емкости не более 100 мл;
- парфюмерно-косметическая продукция, прошедшая государственную регистрацию, разлитая в емкости не более 270 мл;
- отходы, образующиеся при производстве спирта этилового из пищевого сырья, водок, ликероводочных изделий, внесенные в Государственный реестр этилового спирта из пищевого сырья, алкогольной и алкоголесодержащей продукции в Российской Федерации, подлежащие дальнейшей переработке и использованию для технических целей;
- товары бытовой химии в аэрозольной упаковке;
- алкогольная продукция (с объемной долей этилового спирта более 1,5%, за исключением виноматериалов);
- пиво;
- табачная продукция;
- ювелирные изделия;
- автомобили легковые и мотоциклы с мощностью двигателя свыше 112,5 кВт (150 л. с.);

- автомобильный бензин;
- дизельное топливо;
- моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей.

Подакцизное минеральное сырье включает нефть и стабильный газовый конденсат и природный газ.

Объектом налогообложения являются следующие операции:

- реализация на территории РФ лицами произведенных ими подакцизных товаров, в том числе реализация предметов залога и передача подакцизных товаров по соглашению о предоставлении отступного или новации;
- реализация организациями с акцизных складов алкогольной продукции, приобретенной от налогоплательщиков — производителей продукции либо с акцизных складов других организаций;
- передача подакцизных товаров в установленных НК РФ случаях;
- ввоз подакцизных товаров на таможенную территорию РФ;
- реализация природного газа за пределы территории РФ;
- реализация и передача, в том числе на безвозмездной основе, природного газа на территории РФ газораспределительным организациям либо непосредственно конечным потребителям;
- другие объекты в соответствии с НК РФ.

К *налоговым льготам* по акцизам относится освобождение от налогообложения отдельных операций, в том числе:

- передача подакцизных товаров одним структурным подразделением организации, не являющимся самостоятельным налогоплательщиком, для производства других подакцизных товаров другому такому же структурному подразделению этой организации;
- реализация на территории РФ природного газа для личного потребления физическими лицами, а также для потребления жилищно-строительными кооперативами, кондоминиумами и другими подобными потребителями;
- передача и реализация природного газа для производства (в том числе на давальческой основе) сжатого газа в случае его реализации по государственным регулируемым ценам;
- другие льготы, предусмотренные НК РФ.

Освобождение от налогообложения подакцизных товаров и минерального сырья требует ведения отдельного учета операций по их производству и реализации.

Акцизы не уплачиваются при вывозе подакцизных товаров в таможенном режиме экспорта за пределы территории Российской Федерации непосредственно налогоплательщиком — производителем этих товаров, а также собственником нефтепродуктов, выработанных

из собственного сырья по договору о переработке нефти с нефтеперерабатывающим заводом, или по их поручению другим лицом на основании договора комиссии, договора поручения или агентского договора. При этом налогоплательщик обязан представить в налоговый орган поручительства банка или банковской гарантии. Этот порядок установлен для того, чтобы не допустить лжеэкспорта.

При ввозе подакцизных товаров на таможенную территорию Российской Федерации налогообложение зависит от избранного таможенного режима. Так, при помещении подакцизных товаров под таможенный режим выпуска для свободного обращения акциз уплачивается в полном объеме, реимпорта — налогоплательщиком уплачиваются суммы акциза, от уплаты которых он был освобожден либо которые были ему возвращены в связи с экспортом товаров и т.п.

Аналогичная зависимость установлена при вывозе подакцизных товаров с таможенной территории Российской Федерации. Например, при вывозе товаров в таможенном режиме экспорта за пределы таможенной территории Российской Федерации акциз не уплачивается, в режиме реэкспорта за пределы таможенной территории Российской Федерации уплаченные при ввозе на таможенную территорию Российской Федерации суммы акциза возвращаются налогоплательщику и т.п.

При перемещении физическими лицами подакцизных товаров, не предназначенных для производственной деятельности, применяется упрощенный либо льготный порядок уплаты акциза.

Налоговая база определяется отдельно по каждому виду подакцизного товара.

При реализации произведенных налогоплательщиком подакцизных товаров в зависимости от установленных налоговых ставок налоговая база определяется:

1) как объем реализованных подакцизных товаров в натуральном выражении — по подакцизным товарам, в отношении которых установлены твердые (специфические) налоговые ставки в абсолютной сумме на единицу измерения;

2) как стоимость реализованных подакцизных товаров по цене, указанной сторонами сделки, без учета акциза, НДС и налога с продаж — по подакцизным товарам, в отношении которых установлены адвалорные (в процентах) налоговые ставки;

3) как стоимость переданных подакцизных товаров, исчисленная исходя из средних цен реализации, действовавших в предыдущем налоговом периоде, а при их отсутствии исходя из рыночных цен без учета акциза, НДС и налога с продаж — по подакцизным товарам, в отношении которых установлены адвалорные (в процентах) налоговые ставки.

При реализации подакцизного минерального сырья налоговая база определяется следующим образом:

1) как объем реализованной (переданной) продукции в натуральном выражении — по нефти и стабильному газовому конденсату;

2) как стоимость реализованной продукции, исчисленной исходя из применяемых цен, но не ниже государственных регулируемых цен, с учетом предоставленных скидок без НДС и надбавки для газораспределительных организаций при реализации транспортированного газа непосредственно конечным потребителям — по природному газу;

3) при реализации природного газа за пределы территории Российской Федерации — как стоимость реализованной продукции за вычетом НДС при реализации в государства — участники СНГ, таможенных пошлин и расходов на транспортировку газа за пределами территории Российской Федерации;

4) затраты на транспортировку природного газа, принадлежащего налогоплательщикам, не являющимся субъектами естественных монополий в сфере транспортировки газа по трубопроводам, по территории Российской Федерации включаются в налогооблагаемую базу в сумме тарифа (отпускных цен), утверждаемого для внутрисистемного потребления субъектами естественных монополий, осуществляющими производство, транспортировку и реализацию газа.

При ввозе подакцизных товаров на таможенную территорию Российской Федерации налоговая база определяется:

1) по подакцизным товарам, в отношении которых установлены твердые (специфические) налоговые ставки, — как объем ввозимых подакцизных товаров в натуральном выражении;

2) по подакцизным товарам, в отношении которых установлены адвалорные налоговые ставки, как сумма их таможенной стоимости и подлежащей уплате таможенной пошлины.

Налоговая база определяется отдельно по каждой ввозимой на таможенную территорию Российской Федерации партии подакцизных товаров.

Для организаций и индивидуальных предпринимателей налоговый период устанавливается как календарный месяц.

Налогообложение подакцизных товаров и подакцизного минерального сырья осуществляется по единым на территории Российской Федерации *налоговым ставкам*, устанавливаемым НК РФ.

Ставки авансового платежа в форме покупки акцизных марок либо региональных специальных марок по подакцизным товарам, подлежащим обязательной маркировке, устанавливаются Правительством Российской Федерации и не превышают 1% установлен-

ной ставки акциза на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 25%.

Сумма акциза по подакцизным товарам и минеральному сырью, в отношении которых установлены твердые (специфические) налоговые ставки, исчисляется как произведение соответствующей налоговой ставки и налоговой базы.

Сумма акциза по подакцизным товарам и минеральному сырью, в отношении которых установлены адвалорные налоговые ставки, исчисляется как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы, а при раздельном учете — как сумма, полученная в результате сложения сумм акцизов, исчисленных отдельно как соответствующие налоговым ставкам процентные доли соответствующих налоговых баз.

Общая сумма акциза при реализации подакцизных товаров и минерального сырья представляет собой сумму, полученную в результате сложения сумм акциза, исчисленных для каждого вида подакцизного товара и минерального сырья, облагаемых акцизом по разным налоговым ставкам.

Общая сумма акциза по подакцизным товарам и минеральному сырью исчисляется по итогам каждого налогового периода применительно ко всем операциям по их реализации, если дата реализации относится к соответствующему налоговому периоду.

Если налогоплательщик не ведет раздельного учета, сумма акциза по подакцизным товарам определяется исходя из максимальной из применяемых налогоплательщиком налоговой ставки от единой налоговой базы, определенной по всем облагаемым акцизом операциям.

Рассмотрим налоговые режимы, применяемые в отношении алкогольной продукции.

Хранение, транспортировка и поставка покупателям алкогольной продукции, производимой на территории РФ, осуществляются в соответствии с условиями режимов налогового склада. В период нахождения алкогольной продукции под действием режимов налогового склада продукция не считается реализованной и в отношении нее не возникает обязательство по уплате акциза.

Под *режимом налогового склада* понимается комплекс мер и мероприятий налогового контроля, осуществляемых налоговыми органами в отношении алкогольной продукции с момента окончания ее производства и поступления на склад (акцизный склад) до момента ее отгрузки покупателям.

Под действием режима налогового склада находится территория, на которой расположены производственные помещения, используемые для производства алкогольной продукции, а также на-

ходящиеся вне этой территории специально учреждаемые акцизные склады для ее хранения.

Для учреждения акцизного склада налогоплательщик должен иметь разрешение, выдаваемое территориальными органами Министерства РФ по налогам и сборам по субъектам Российской Федерации.

Налогоплательщик, реализующий производимые им подакцизные товары, алкогольную продукцию с акцизных складов организаций оптовой торговли, подакцизное минеральное сырье, производящий подакцизные товары из давальческого сырья, предъявляет к оплате покупателю соответствующую сумму акциза.

В расчетных документах, первичных учетных документах и счетах-фактурах сумма акциза выделяется отдельной строкой, за исключением случаев реализации подакцизных товаров и подакцизного минерального сырья за пределы территории РФ. При реализации подакцизных товаров и минерального сырья, операции по реализации которых освобождены от налогообложения, расчетные и первичные учетные документы, счета-фактуры выписываются без выделения соответствующих сумм акциза. При этом делается надпись или ставится штамп «Без акциза». При реализации подакцизных товаров населению по розничным ценам соответствующая сумма акциза включается в цену указанного товара.

При ввозе подакцизных товаров на таможенную территорию РФ таможенные формы и расчетные документы, удостоверяющие факт уплаты акциза, используются как контрольные документы для установления обоснованности налоговых вычетов.

При вывозе подакцизных товаров в таможенном режиме экспорта за пределы территории РФ для подтверждения обоснованности освобождения от уплаты акциза и налоговых вычетов в налоговый орган по месту регистрации налогоплательщика в течение 180 дней со дня реализации указанных товаров представляется контракт налогоплательщика с контрагентом на поставку подакцизных товаров, платежные документы и выписка банка, подтверждающие фактическое поступление выручки от реализации подакцизных товаров иностранному лицу на счет российского поставщика в российском банке, грузовая таможенная декларация, копии транспортных или товаросопроводительных документов с соответствующими отметками органов, отвечающих за те или иные операции.

Суммы акциза, исчисленные при реализации подакцизных товаров и минерального сырья (за исключением реализации на безвозмездной основе) и предъявленные покупателю, относятся у налогоплательщика на расходы, принимаемые к вычету при исчислении налога на доходы организаций.

Суммы акциза, исчисленные по операциям передачи подакцизных товаров и минерального сырья, а также при их реализации на безвозмездной основе, относятся у налогоплательщика за счет соответствующих источников, за счет которых относятся расходы по этим подакцизным товарам и минеральному сырью.

Суммы акциза у покупателя учитываются в стоимости приобретенных подакцизных товаров и минерального сырья.

Суммы акциза, фактически уплаченные при ввозе подакцизных товаров на таможенную территорию Российской Федерации, учитываются в стоимости подакцизных товаров.

По акцизам, как и по многим другим налогам, устанавливаются *налоговые вычеты*. Вычетам подлежат суммы акциза, предъявленные продавцами и уплаченные налогоплательщиком при приобретении подакцизных товаров, при ввозе подакцизных товаров на таможенную территорию Российской Федерации, выпущенных в свободное обращение, в дальнейшем использованных в качестве сырья для производства подакцизных товаров.

При передаче подакцизных товаров, произведенных из давальческого сырья, вычетам подлежат суммы акциза, предъявленные продавцами и уплаченные собственником давальческого сырья при его приобретении либо уплаченные им при ввозе этого сырья на таможенную территорию Российской Федерации, выпущенного в свободное обращение, а также суммы акциза, исчисленные и уплаченные собственником этого давальческого сырья при его производстве.

Кроме того, вычетам подлежат: суммы акциза, уплаченные на территории Российской Федерации по спирту этиловому, произведенному из пищевого сырья, использованному для производства виноматериалов, в дальнейшем использованных для производства алкогольной продукции; суммы акциза, уплаченные налогоплательщиком, в случае возврата покупателем подакцизных товаров или отказа от них; суммы авансового платежа, уплаченные при приобретении акцизных марок либо при приобретении специальных региональных марок, по подакцизным товарам, подлежащим обязательной маркировке.

Налоговые вычеты производятся на основании расчетных документов и счетов-фактур, выставленных продавцами при приобретении налогоплательщиком подакцизных товаров, либо на основании документов, подтверждающих ввоз подакцизных товаров на таможенную территорию Российской Федерации и уплату соответствующей суммы акциза.

Вычетам подлежат только суммы акциза, фактически уплаченные продавцам при приобретении подакцизных товаров либо фактически уплаченные при ввозе подакцизных товаров на таможен-

ную территорию РФ, выпущенных в свободное обращение. При оплате подакцизных товаров, использованных в качестве сырья для производства других товаров, третьими лицами, налоговые вычеты производятся, если в расчетных документах указано наименование организации, за которую произведена оплата.

При реализации виноматериалов, спирта этилового, произведенного из пищевого сырья по ценам, включающим акциз, вычеты сумм акциза производятся при представлении налогоплательщиками платежных документов с отметкой банка, подтверждающих факт их оплаты продавцом. При этом вычету подлежит сумма акциза в размере, не превышающем сумму акциза, исчисленную по формуле:

$$C = (A \cdot K)/100) \cdot O,$$

где C — сумма акциза, уплаченная по спирту этиловому, использованному для производства вина;
A — налоговая ставка за 1 л 100-процентного этилового спирта;
K — крепость вина;
O — объем реализованного вина.

Сумма акциза, превышающая сумму акциза, исчисленную по указанной формуле, относится за счет доходов, остающихся в распоряжении налогоплательщиков после уплаты налога на доходы организаций.

Вычеты сумм акциза производятся в части стоимости соответствующих подакцизных товаров, использованных в качестве основного сырья, фактически включенной в расходы на производство других реализованных подакцизных товаров (эти расходы принимаются к вычету при исчислении налога на доходы организаций).

В случае если в отчетном налоговом периоде стоимость подакцизных товаров отнесена на расходы по производству других реализованных подакцизных товаров без уплаты акциза по этим товарам продавцам, суммы акциза подлежат вычету в том отчетном периоде, в котором проведена его уплата продавцам.

Вычеты сумм акциза в случае возврата покупателем подакцизных товаров производятся в полном объеме после отражения в учете соответствующих операций по корректировке в связи с возвратом товаров или отказом от товаров.

Вычеты сумм авансового платежа производятся при окончательном определении налогоплательщиком суммы акциза, подлежащей уплате при ввозе подакцизных товаров на таможенную территорию Российской Федерации либо по реализованным подакцизным товарам.

Сумма акциза, подлежащая уплате налогоплательщиком, осуществляющим операции по реализации подакцизных товаров, опреде-

ляется по итогам каждого налогового периода как уменьшенная на налоговые вычеты.

Сумма акциза, подлежащая уплате налогоплательщиком, осуществляющим операции по реализации подакцизного минерального сырья, определяется по итогам каждого налогового периода как общая сумма акциза по подакцизному минеральному сырью.

Если сумма налоговых вычетов в каком-либо налоговом периоде превышает общую сумму акциза, исчисленную по реализованным подакцизным товарам, налогоплательщик в этом налоговом периоде акциз не уплачивает. Сумма превышения налоговых вычетов над общей суммой акциза подлежит зачету в счет текущих и предстоящих в следующем налоговом периоде платежей по акцизу.

Если по итогам налогового периода сумма налоговых вычетов превышает общую сумму акциза, полученная разница возмещается налогоплательщику.

Сумма акциза, уплаченная за подакцизную продукцию, которая использована для производства неподакцизных товаров, включается в себестоимость этих товаров. Исключение составляют случаи, когда для производства неподакцизных товаров используется этиловый спирт из непищевого сырья, приобретенный непосредственно у производителя. В этом случае сумма акциза возмещается из бюджета. Организации, которые сами вырабатывают этиловый спирт из непищевого сырья, а затем используют его в производстве неподакцизных товаров, акциз не уплачивают.

Уплата акциза при реализации подакцизных товаров производится исходя из фактической реализации за истекший налоговый период не позднее последнего числа месяца, следующего за отчетным месяцем.

Акциз по подакцизным товарам уплачивается по месту производства таких товаров, а по алкогольной продукции, кроме того, уплачивается по месту ее реализации с акцизных складов, за исключением реализации на акцизные склады других организаций.

Налогоплательщики представляют в налоговый орган по месту своей регистрации в качестве налогоплательщика налоговую декларацию в срок не позднее последнего числа месяца, следующего за отчетным месяцем. Кроме того, налоговая декларация представляется в налоговые органы по месту регистрации налогоплательщика как юридического лица, а также по месту нахождения каждого обособленного подразделения в части осуществляемой ими фактической реализации подакцизных товаров.

Сроки и порядок уплаты акциза при ввозе подакцизных товаров на таможенную территорию Российской Федерации устанавливаются таможенным законодательством РФ.

При выполнении соглашений о разделе продукции от уплаты акцизов освобождается ввоз на таможенную территорию РФ подакцизных товаров, предназначенных в соответствии с проектной документацией для выполнения работ по этим соглашениям. От налогообложения освобождается реализация инвесторами и операторами добываемых при выполнении таких соглашений подакцизных видов минерального сырья и продуктов их переработки (за исключением ювелирных изделий), если такая переработка предусмотрена соглашениями и они являются собственностью инвесторов.

8.9. НАЛОГ НА ДОХОДЫ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ

Физические лица являются налогоплательщиками как прямых, так и косвенных налогов. Если косвенные налоги включаются в цену покупаемых товаров, работ и услуг, то прямые налоги уплачиваются физическими лицами самостоятельно либо через налоговых агентов из получаемых доходов, являющихся объектом налогообложения.

Налог на доходы физических лиц — это один из федеральных налогов. Он поступает в доходы бюджетов субъектов Российской федерации и местные бюджеты. Поэтому этот налог относится к регулирующим налогам. Доля налога, поступающая в доходы бюджетов различных уровней бюджетной системы, устанавливается в федеральном законе о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год. Поскольку собираемость налога достаточно высока, то это стабильный источник доходов бюджетов. В 2002 г. в федеральный бюджет налог на доходы физических лиц не поступает.

Налогоплательщиками налога на доходы физических лиц являются физические лица — налоговые резиденты Российской Федерации, а также физические лица, получающие доходы от источников в Российской Федерации, не являющиеся налоговыми резидентами Российской Федерации.

К физическим лицам — *налоговым резидентам* Российской Федерации относятся физические лица, фактически находящиеся на территории Российской Федерации не менее 183 дней в календарном году. Физические лица, фактически находящиеся на территории Российской Федерации менее 183 дней в календарном году, не являются налоговыми резидентами Российской Федерации. Течение срока фактического нахождения на территории Российской Федерации начинается на следующий день после календарной даты, являющейся днем прибытия на эту территорию. Календарная дата дня отъезда за пределы территории Российской Федерации

включается в количество дней фактического нахождения на ней. Даты отъезда и даты прибытия физических лиц на территорию Российской Федерации устанавливаются по отметкам пропускного контроля в документе, удостоверяющем личность гражданина.

К *доходам от источников в Российской Федерации* относятся: дивиденды и проценты, полученные от российской организации; страховые выплаты при наступлении страхового случая; доходы, полученные от использования в Российской Федерации авторских или других смежных прав; доходы, полученные от сдачи в аренду или другого использования имущества, находящегося в Российской Федерации; доходы от реализации недвижимого имущества, находящегося в Российской Федерации, ценных бумаг, долей участия в уставном капитале организаций; вознаграждение за выполнение трудовых или других обязанностей, выполненную работу, оказанную услугу, совершение действия в Российской Федерации; пенсии, пособия, стипендии и другие аналогичные выплаты; доходы, полученные от использования любых транспортных средств; другие доходы в соответствии с НК РФ.

К *доходам, полученным от источников за пределами Российской Федерации*, относятся: дивиденды и проценты, полученные от иностранной организации; страховые выплаты при наступлении страхового случая, полученные от иностранной организации; доходы от использования за пределами Российской Федерации авторских или других смежных прав; доходы, полученные от сдачи в аренду или другого использования имущества, находящегося за пределами Российской Федерации; доходы от реализации недвижимого имущества, находящегося за пределами Российской Федерации, ценных бумаг, долей участия в уставных капиталах иностранных организаций; вознаграждение за выполнение трудовых или других обязанностей, выполненную работу, оказанную услугу, совершение действия за пределами Российской Федерации, пенсии, пособия, стипендии и другие аналогичные выплаты, полученные в соответствии с законодательством иностранных государств; другие доходы в соответствии с НК РФ.

Соответственно вышесказанному объектом налогообложения является доход, полученный налогоплательщиками от источников в Российской Федерации и от источников за пределами Российской Федерации — для физических лиц, являющихся налоговыми резидентами Российской Федерации, а также от источников в Российской Федерации — для физических лиц, не являющихся налоговыми резидентами Российской Федерации.

В расчет суммы налога включаются доходы физического лица, полученные им в денежной, натуральной формах, право на распоряжение которыми у него возникло, а также доходы в виде материальной выгоды.

Налоговая база определяется отдельно по каждому виду доходов, в отношении которых установлены различные налоговые ставки. При этом доходы, подлежащие налогообложению, уменьшаются на сумму налоговых вычетов.

При получении налогоплательщиком дохода от организаций и индивидуальных предпринимателей в натуральной форме в виде товаров, работ, услуг, другого имущества, налоговая база определяется как их стоимость, исчисленная исходя из цен, указанных сторонами сделки. При этом в стоимость включается соответствующая сумма НДС, акцизов и налога с продаж.

Материальную выгоду получают физические лица от различных операций и сделок, совершенных на нестандартных условиях, которые приводят к получению более высокого дохода одними физическими лицами по сравнению с другими.

Налоговая база в отношении материальной выгоды в виде экономии на процентах за пользование заемными средствами, полученными от организаций или индивидуальных предпринимателей, определяется как превышение суммы процентов:

- за пользование заемными средствами, выраженными в рублях, исчисленной исходя из 3/4 ставки рефинансирования на дату получения таких средств, над суммой процентов, исчисленной исходя из условий договора;
- за пользование заемными средствами, выраженными в иностранной валюте, исчисленной исходя из 9% годовых, над суммой процентов, исчисленной исходя из условий договора.

Налоговая база в случае получения материальной выгоды от приобретения товаров, работ, услуг у физических лиц, организаций и индивидуальных предпринимателей, являющихся взаимозависимыми, определяется как превышение цены идентичных товаров, работ, услуг, реализуемых лицами, являющимися взаимозависимыми по отношению к налогоплательщику, в обычных условиях — лицам, не являющимся взаимозависимыми, над ценами реализации идентичных товаров, работ, услуг налогоплательщику.

При получении дохода в виде материальной выгоды от приобретения ценных бумаг налоговая база определяется как превышение их рыночной стоимости, определяемой с учетом предельной границы колебаний рыночной цены ценных бумаг, над суммой фактических расходов налогоплательщика на их приобретение. Порядок определения рыночной цены ценных бумаг и предельной границы колебаний рыночной цены ценных бумаг устанавливается ФКЦБ.

НК РФ предусматривает льготы в отношении определения налоговой базы по различным видам страхования.

НК РФ устанавливает особенности исчисления суммы налога на доходы физических лиц в отношении доходов от долевого уча-

стия в организации, полученных в виде дивидендов. Так, сумма налога в отношении дивидендов, полученных от источников за пределами РФ, определяется налогоплательщиком самостоятельно применительно к каждой такой выплате.

При этом налогоплательщики, получающие дивиденды от источников за пределами РФ, вправе уменьшить налогооблагаемую базу на сумму налога, исчисленную и уплаченную по месту нахождения источника дохода, в том случае, если источник дохода находится в иностранном государстве, с которым заключен договор или соглашение об избежании двойного налогообложения.

При определении налоговой базы по доходам от операций с ценными бумагами и операций с финансовыми инструментами срочных сделок, базисным активом по которым являются ценные бумаги, учитываются доходы, полученные по следующим операциям:

- купли-продажи ценных бумаг, обращающихся на организованном рынке ценных бумаг;
- купли-продажи ценных бумаг, не обращающихся на организованном рынке ценных бумаг;
- с финансовыми инструментами срочных сделок, базисным активом по которым являются ценные бумаги;
- с ценными бумагами и финансовыми инструментами срочных сделок, базисным активом по которым являются ценные бумаги, осуществляемым доверительным управляющим в пользу учредителя доверительного управления, являющегося физическим лицом.

К финансовым инструментам срочных сделок, базисным активом по которым являются ценные бумаги, НК РФ относит фьючерсные и опционные биржевые сделки.

Доход или убыток по операциям купли-продажи ценных бумаг определяется как сумма доходов по совокупности сделок с ценными бумагами соответствующей категории, совершенных в течение налогового периода, за вычетом суммы убытков.

Доход или убыток по сделке купли-продажи ценных бумаг определяется как разница между суммами, полученными от реализации ценных бумаг, и расходами на приобретение, реализацию и хранение ценных бумаг, фактически произведенными налогоплательщиком и документально подтвержденными.

Доход по сделке купли-продажи ценных бумаг, обращающихся на организованном рынке ценных бумаг, уменьшается на сумму процентов, уплаченных за пользование денежными средствами, привлеченными для совершения сделки купли-продажи ценных бумаг, в пределах сумм, рассчитанных исходя из действующей ставки рефинансирования. При этом размер убытка определяется с учетом предельной границы колебаний рыночной цены ценных бумаг.

Налоговая база по операциям купли-продажи ценных бумаг определяется как доход, полученный по результатам налогового периода по операциям с ценными бумагами. Убыток по операциям с ценными бумагами, обращающимися на организованном рынке ценных бумаг, полученный по результатам операций, совершенных в налоговом периоде, уменьшает налоговую базу по операциям купли-продажи ценных бумаг данной категории.

Налоговая база по операциям с финансовыми инструментами срочных сделок определяется как разница между положительными и отрицательными результатами, полученными от переоценки обязательств и прав требований по заключенным сделкам и исполнения финансовых инструментов срочных сделок, с учетом оплаты услуг биржевых посредников и биржи по открытию позиций и ведению счета физического лица. Налоговая база по операциям с финансовыми инструментами срочных сделок увеличивается на сумму премий, полученных по сделкам с опционами, и уменьшается на сумму уплаченных премий.

Налоговая база по операциям купли-продажи ценных бумаг и операциям с финансовыми инструментами срочных сделок определяется по окончании налогового периода. Расчет и уплата суммы налога осуществляются налоговым агентом по окончании налогового периода или при осуществлении им выплаты денежных средств налогоплательщику.

Остановимся на льготах по налогу, предусмотренных НК РФ.

Установлены *освобождения* от налогообложения отдельных видов доходов физических лиц, имеющих социальную направленность, в частности:

- государственные пособия, за исключением пособий по временной нетрудоспособности, другие выплаты и компенсации, выплачиваемые в соответствии с действующим законодательством;
- государственные пенсии;
- все виды компенсационных выплат;
- вознаграждения донорам за сданную кровь, материнское молоко и другую помощь;
- алименты, получаемые налогоплательщиками;
- гранты (безвозмездная помощь), предоставленные для поддержки науки и образования, культуры и искусства в Российской Федерации международными или иностранными организациями по перечню, утверждаемому Правительством РФ;
- международные, иностранные или российские премии за выдающиеся достижения в области науки и техники, образования, культуры, литературы и искусства по перечню, утверждаемому Правительством РФ;

- суммы единовременной материальной помощи, оказываемой в установленных НК РФ случаях;
- суммы компенсации стоимости путевок в находящиеся на территории Российской Федерации санаторно-курортные и оздоровительные учреждения, выплачиваемые за счет средств работодателей, оставшихся в их распоряжении после уплаты налога на доходы организаций или за счет средств Фонда социального страхования РФ;
- суммы, уплаченные работодателями, оставшиеся в их распоряжении после уплаты налога на доходы организаций, за лечение и медицинское обслуживание своих работников, их супругов, их родителей и их детей;
- стипендии учащихся, студентов, аспирантов, ординаторов, адъюнктов или докторантов учреждений высшего профессионального образования или послевузовского профессионального образования, научно-исследовательских учреждений, учащихся учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования, слушателей духовных учебных учреждений;
- доходы в денежной и натуральной формах, получаемые от физических лиц в порядке наследования или дарения;
- суммы процентов по государственным казначейским обязательствам, облигациям и другим государственным ценным бумагам СССР, Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также по облигациям и ценным бумагам, выпущенным по решению представительных органов местного самоуправления;
- доходы в виде процентов, получаемые налогоплательщиками по вкладам в банках, находящихся на территории Российской Федерации, если: проценты по рублевым вкладам (за исключением срочных пенсионных вкладов, внесенных до 1 января 2001 г. на срок не менее шести месяцев) выплачиваются в пределах сумм, рассчитанных исходя из 3/4 действующей ставки рефинансирования, в течение периода, за который начислены проценты; проценты по срочным пенсионным вкладам, внесенным до 1 января 2001 г. на срок не менее шести месяцев, выплачиваются в пределах сумм, рассчитанных исходя из действующей ставки рефинансирования, в течение периода, за который начислены проценты;
- установленная ставка не превышает 9% годовых по вкладам в иностранной валюте;
- выигрыши по облигациям государственных займов Российской Федерации и суммы, получаемые в погашение указанных облигаций;
- другие доходы в соответствии с НК РФ.

Рассмотрим подробнее налоговые вычеты, которыми вправе воспользоваться налогоплательщик для уменьшения налогооблагаемой базы.

Первая группа — *стандартные налоговые вычеты*. Это вычеты, установленные в твердой абсолютной сумме для отдельных категорий граждан. Максимальная величина стандартного налогового вычета — 3000 руб. в месяц, минимальная — 300 руб. в месяц.

Так, в размере 3000 руб. за каждый месяц налогового периода налоговые вычеты применяются для отдельных категорий налогоплательщиков, пострадавших в результате техногенных катастроф, в том числе лиц, получивших или перенесших лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС либо с работами по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, инвалидов Великой Отечественной войны и других категорий в соответствии с НК РФ.

В размере 500 руб. за каждый месяц налогового периода налоговые вычеты распространяются на Героев Советского Союза и Героев Российской Федерации, а также лиц, награжденных орденом Славы трех степеней, участников Великой Отечественной войны, инвалидов с детства, а также инвалидов I и II групп и других категорий в соответствии с НК РФ.

Налоговый вычет в размере 400 руб. за каждый месяц налогового периода распространяется на все категории налогоплательщиков, которые не пользуются более высокими стандартными налоговыми вычетами, и действует до месяца, в котором их доход, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода работодателем, превысил 20 000 руб.

Налоговый вычет в размере 300 руб. за каждый месяц налогового периода распространяется на каждого ребенка у налогоплательщиков, на обеспечении которых находится ребенок, являющихся родителями или супругами родителей, опекунами или попечителями, и действует до месяца, в котором их доход, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода работодателем, превысил 20 000 руб. Налоговый вычет расходов на содержание детей производится на каждого ребенка в возрасте до 18 лет, а также на каждого учащегося дневной формы обучения, аспиранта, ординатора, студента, курсанта в возрасте до 24 лет у родителей и супругов, опекунов или попечителей. Вдовам (вдовцам), одиноким родителям, опекунам или попечителям налоговый вычет производится в двойном размере.

Стандартные налоговые вычеты предоставляются налогоплательщику одним из работодателей, являющихся источником выплаты дохода, по выбору налогоплательщика на основании его письменного заявления и документов, подтверждающих право на такие налоговые вычеты.

Помимо стандартных вычетов применяются *социальные налоговые вычеты*. Налогоплательщик имеет право на получение следующих социальных налоговых вычетов:

- в сумме доходов, перечисляемых на благотворительные цели, — в размере фактически произведенных расходов, но не более 25% суммы дохода, полученного в налоговом периоде;
- в сумме, уплаченной налогоплательщиком в налоговом периоде за свое обучение в образовательных учреждениях, — в размере фактически произведенных расходов на обучение, но не более 25 000 руб., а также в сумме, уплаченной налогоплательщиком-родителем за обучение своих детей в возрасте до 24 лет на дневной форме обучения в образовательных учреждениях, — в размере фактически произведенных расходов, но не более 25 000 руб. на каждого ребенка в общей сумме на обоих родителей;
- в сумме, уплаченной налогоплательщиком в налоговом периоде за услуги по лечению, предоставленные ему медицинскими учреждениями Российской Федерации, а также уплаченной за услуги по лечению супруга (супруги), своих родителей и детей в возрасте до 18 лет в медицинских учреждениях Российской Федерации, назначенных им лечащим врачом, приобретаемых за счет собственных средств на сумму до 25 000 руб.

Социальные налоговые вычеты предоставляются на основании письменного заявления налогоплательщика при подаче налоговой декларации по окончании налогового периода.

Налогоплательщик имеет право также на получение *имущественных налоговых вычетов.*

- В суммах, полученных в налоговом периоде от продажи жилых домов, квартир, дач, садовых домиков или земельных участков, находившихся в собственности налогоплательщика менее пяти лет, но не превышающих в целом 1 000 000 руб., а также в сумме, полученной в налоговом периоде от продажи другого имущества, находившегося в собственности налогоплательщика менее трех лет, но не превышающей 125 000 руб. При продаже жилых домов, квартир, дач, садовых домиков и земельных участков, находившихся в собственности налогоплательщика пять лет и более, а также другого имущества, находившегося в собственности налогоплательщика три года и более, имущественный налоговый вычет предоставляется в сумме, полученной при продаже имущества. Вместо использования права на получение имущественного налогового вычета налогоплательщик имеет право уменьшить сумму своих облагаемых налогом доходов на сумму фактически произведенных и документально подтвержденных расходов, связанных с получением этих доходов, кроме реализации ценных бумаг.

• В сумме, израсходованной на новое строительство либо приобретение на территории РФ жилого дома или квартиры, в размере фактически произведенных расходов, а также в сумме, направленной на погашение процентов по ипотечным кредитам, полученным в банках Российской Федерации и фактически израсходованным на новое строительство либо приобретение на территории РФ жилого дома или квартиры. Общий размер такого имущественного налогового вычета не превышает 600 000 руб. без учета сумм, направленных на погашение процентов по ипотечным кредитам. Он предоставляется на основании письменного заявления налогоплательщика и документов, подтверждающих право собственности на приобретенный или построенный жилой дом или квартиру, а также платежных документов, подтверждающих факт уплаты денежных средств.

Имущественный налоговый вычет не применяется в случаях, когда оплата расходов на строительство или приобретение жилого дома или квартиры производится за счет средств работодателей или других лиц, а также в случаях, когда сделка купли-продажи жилого дома или квартиры совершается между физическими лицами, являющимися взаимозависимыми.

Имущественные налоговые вычеты предоставляются на основании письменного заявления налогоплательщика при подаче им налоговой декларации в налоговые органы по окончании налогового периода.

Профессиональные налоговые вычеты предоставляются определенным категориям налогоплательщиков:

1) физическим лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, частным нотариусам и другим лицам, занимающимся частной практикой, — в сумме фактически произведенных ими и документально подтвержденных расходов, непосредственно связанных с извлечением доходов;

2) налогоплательщикам, получающим доходы от выполнения работ, оказания услуг по договорам гражданско-правового характера, — в сумме фактически произведенных ими и документально подтвержденных расходов, непосредственно связанных с выполнением этих работ и оказанием услуг;

3) налогоплательщикам, получающим авторские вознаграждения или вознаграждения за создание, исполнение или другое использование произведений науки, литературы и искусства, вознаграждения авторам открытий, изобретений и промышленных образцов, в сумме фактически произведенных и документально подтвержденных расходов. Если эти расходы не могут быть подтвер-

ждены документально, они принимаются к вычету в установленных НК РФ размерах.

В первом случае профессиональные налоговые вычеты предоставляются на основании письменного заявления при подаче налогоплательщиками налоговой декларации в налоговый орган по окончании налогового периода. Во втором и третьем случаях — на основании письменного заявления налогоплательщика налоговыми агентами.

Дата фактического получения дохода определяется как день:

- выплаты дохода, в том числе перечисления дохода на счета налогоплательщика в банках либо по его поручению на счета третьих лиц — при получении доходов в денежной форме;
- передачи доходов в натуральной форме — при получении доходов в натуральной форме;
- уплаты налогоплательщиком процентов по полученным заемным средствам, приобретения товаров, работ, услуг, ценных бумаг — при получении доходов в виде материальной выгоды.

При получении дохода в виде оплаты труда датой фактического получения налогоплательщиком дохода является последний день месяца, за который ему был начислен доход за выполненные трудовые обязанности.

В настоящее время действует *налоговая ставка в размере 13%* по всем видам доходов, кроме указанных ниже. Она не дифференцируется в зависимости от величины дохода, т.е. не является прогрессивной, а фактически регрессивна. Такая ставка была введена с 1 января 2001 г. Ранее действовала прогрессивная шкала налогообложения.

Налоговая ставка в размере 35% применяется в отношении следующих доходов:

- выигрышей, выплачиваемых организаторами лотерей;
- стоимости любых выигрышей и призов, получаемых в проводимых конкурсах, играх и других мероприятиях в целях рекламы товаров, работ и услуг;
- страховых выплат по договорам добровольного страхования;
- процентных доходов по вкладам в банках в части превышения суммы, рассчитанной исходя из 3/4 ставки рефинансирования, в течение периода, за который начислены проценты, по рублевым вкладам и 9% годовых по вкладам в иностранной валюте, а также процентных доходов по срочным пенсионным вкладам, внесенным до 1 января 2001 г. на срок не менее шести месяцев, в части превышения суммы, рассчитанной исходя из ставки рефинансирования, в течение периода, за который начислены проценты;
- суммы экономии на процентах при получении налогоплательщиками заемных средств.

Налоговая ставка в размере 30% применяется в отношении дивидендов, а также доходов, получаемых физическими лицами, не являющимися налоговыми резидентами Российской Федерации.

Сумма налога при определении налоговой базы исчисляется как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы. Общая сумма налога исчисляется по итогам налогового периода применительно ко всем доходам налогоплательщика, дата получения которых относится к соответствующему налоговому периоду.

Налоговыми агентами по подоходному налогу являются российские организации, индивидуальные предприниматели и постоянные представительства иностранных организаций в Российской Федерации, от которых налогоплательщик получил доходы и которые обязаны исчислить, удержать у налогоплательщика и уплатить налог. Исчисление сумм налога производится нарастающим итогом с начала налогового периода по итогам каждого месяца применительно ко всем доходам, в отношении которых действует налоговая ставка 13%, с зачетом удержанной в предыдущие месяцы текущего налогового периода суммы налога. Сумма налога применительно к доходам, в отношении которых действуют другие налоговые ставки, исчисляется налоговым агентом отдельно по каждой сумме дохода, начисленного налогоплательщику.

Налоговые агенты удерживают начисленную сумму налога непосредственно из доходов налогоплательщика при их фактической выплате. Удерживаемая сумма налога не может превышать 50% суммы выплаты.

Существуют особенности исчисления сумм налога *индивидуальными предпринимателями* и другими лицами, занимающимися частной практикой. Эта категория налогоплательщиков самостоятельно исчисляет суммы налога, подлежащие уплате в соответствующий бюджет. Общая сумма налога исчисляется с учетом сумм налога, удержанных налоговыми агентами, а также сумм фактически уплаченных в соответствующий бюджет авансовых платежей. Налогоплательщики — индивидуальные предприниматели представляют в налоговый орган по месту своего учета соответствующую налоговую декларацию.

Общая сумма налога, исчисленная в соответствии с налоговой декларацией, уплачивается по месту учета налогоплательщика в срок не позднее 15 июля года, следующего за истекшим налоговым периодом.

При появлении в течение года у данной категории налогоплательщиков доходов, полученных от осуществления предпринимательской деятельности или от занятия частной практикой, они представляют налоговую декларацию с указанием суммы предполагаемого дохода в текущем налоговом периоде в налоговый орган в

пятидневный срок по истечении месяца со дня появления таких доходов. Исчисление суммы авансовых платежей производится налоговым органом. Авансовые платежи уплачиваются налогоплательщиком на основании налоговых уведомлений.

НК РФ предусматривает также особенности исчисления налога в отношении *отдельных видов доходов*. В частности, это касается следующих категорий налогоплательщиков:

- физических лиц — исходя из сумм вознаграждений, полученных от физических лиц, не являющихся налоговыми агентами, на основе заключенных договоров гражданско-правового характера, включая доходы по договорам найма или договорам аренды любого имущества;
- физических лиц — исходя из сумм, полученных от продажи имущества, принадлежащего этим лицам на праве собственности;
- физических лиц — налоговых резидентов Российской Федерации, получающих доходы от источников, находящихся за пределами Российской Федерации, — исходя из сумм таких доходов;
- физических лиц, получающих другие доходы, при получении которых не был удержан налог налоговыми агентами, — исходя из сумм таких доходов;
- физических лиц, получающих выигрыши, выплачиваемые организаторами тотализаторов и других основанных на риске игр, — исходя из сумм таких выигрышей.

Указанные категории налогоплательщиков самостоятельно исчисляют суммы налога, подлежащие уплате в соответствующий бюджет. Общая сумма налога исчисляется налогоплательщиком с учетом сумм налога, удержанных налоговыми агентами.

Налог уплачивается по месту жительства этих категорий налогоплательщиков исходя из налоговой декларации в срок не позднее 15 июля года, следующего за истекшим налоговым периодом. Налогоплательщики, получившие доходы, при выплате которых налоговыми агентами не была удержана сумма налога, уплачивают налог равными долями в два платежа: первый — не позднее 30 дней с даты вручения налоговым органом налогового уведомления об уплате налога, второй — не позднее 30 дней после первого срока уплаты.

Налоговая декларация представляется в налоговый орган по месту жительства налогоплательщика не позднее 30 апреля года, следующего за истекшим налоговым периодом.

В налоговых декларациях физические лица указывают все полученные ими в налоговом периоде доходы, источники их выплаты, налоговые вычеты, суммы налога, удержанные налоговыми агентами, суммы фактически уплаченных в течение налогового периода

авансовых платежей, суммы налога, подлежащие доплате или возврату по итогам налогового периода.

Налоговые агенты ведут учет доходов, полученных от них физическими лицами в налоговом периоде. Они представляют в налоговый орган по месту своего учета сведения о доходах физических лиц этого налогового периода и суммах начисленных и удержанных налогов ежегодно не позднее 1 апреля года, следующего за истекшим налоговым периодом. Налоговые органы направляют эти сведения налоговым органам по месту жительства физических лиц.

Налоговые агенты выдают справки о полученных физическими лицами доходах и удержанных суммах налога по их заявлению.

Излишне удержанные налоговым агентом из дохода налогоплательщика суммы налога подлежат возврату налоговым агентом по заявлению налогоплательщика. Суммы налога, не удержанные с физических лиц или удержанные налоговыми агентами не полностью, взыскиваются ими с физических лиц до полного погашения задолженности по налогу. Суммы налога, не взысканные в результате уклонения налогоплательщика от налогообложения, взыскиваются за все время уклонения от уплаты налога.

Налоговые резиденты Российской Федерации, уплатившие за ее пределами в соответствии с законодательством других государств налог с доходов, могут засчитывать его сумму при уплате налога в Российской Федерации, если страна, в которой налог уплачен, имеет с Российской Федерацией договор или соглашение об избежании двойного налогообложения.

8.10. ЕДИНЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ НАЛОГ

Единый социальный налог (ЕСН) — это налог, обеспечивающий формирование государственных социальных внебюджетных фондов — Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ и фондов обязательного медицинского страхования РФ — в целях государственного пенсионного и социального обеспечения и оказания медицинской помощи.

Введение единого социального налога взамен ранее существовавших раздельных ставок взносов в государственные социальные внебюджетные фонды направлено на унификацию общих подходов к исчислению, уплате, организации взаимоотношений налогоплательщика и налоговых органов, а также в связи с переходом к казначейской системе кассового исполнения бюджета и внебюджетных фондов.

Налогоплательщиками ЕСН являются:

- работодатели, производящие выплаты физическим лицам, в том числе организации, индивидуальные предприниматели, физические лица, не относящиеся к категории индивидуальных предпринимателей;
- индивидуальные предприниматели, адвокаты.

Объектом налогообложения являются: для работодателей — выплаты и вознаграждения, начисляемые в пользу физических лиц по трудовым, гражданско-правовым и авторским договорам; для индивидуальных предпринимателей и адвокатов — выплаты и вознаграждения, выплачиваемые в пользу физических лиц. ЕСН не облагаются выплаты, связанные с переходом вещных прав на имущество и с передачей в пользование имущества.

Для индивидуальных предпринимателей и адвокатов доходы от предпринимательской и другой профессиональной деятельности принимаются за вычетом расходов, связанных с их извлечением. Для индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения, объектом налогообложения является валовая выручка. При этом состав расходов, принимаемых к вычету, определяется в порядке, установленном для налогоплательщиков налога на прибыль.

При этом если выплаты производятся за счет средств, остающихся в распоряжении организации, индивидуального предпринимателя, физического лица после уплаты ими соответственно налога на доходы организаций, налога на доходы физических лиц, то такие выплаты не относятся к объектам налогообложения. Таким образом, единый социальный налог уменьшает налогооблагаемую базу по налогу на доходы организаций и налогу на доходы физических лиц.

Налоговая база определяется следующим образом: для налогоплательщиков-работодателей — как сумма выплат и вознаграждений, начисленных налогоплательщиками за налоговый период в пользу физических лиц; для индивидуальных предпринимателей и адвокатов — как сумма выплат и вознаграждений за налоговый период в пользу физических лиц.

Налогоплательщики-работодатели определяют налоговую базу отдельно по каждому физическому лицу с начала налогового периода по истечении каждого месяца нарастающим итогом.

Для индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения, налоговая база определяется как произведение валовой выручки и коэффициента 0,1.

К объектам налогообложения по ЕСН *не относятся*:

- государственные пособия;
- все виды установленных законодательством компенсационных выплат;
- суммы единовременной материальной помощи;
- доходы членов крестьянского (фермерского) хозяйства, получаемые от производства и реализации сельхозпродукции, членов родовых, семейных общин малочисленных народов Севера от реализации продукции, полученной в результате ведения ими традиционных видов промысла;
- суммы страховых платежей (взносов) по обязательному страхованию работников, платежей (взносов) по договорам добровольного личного страхования работников;
- другие выплаты, предусмотренные НК РФ.

Налоговые льготы по ЕСН распространяются на отдельные категории налогоплательщиков. В частности, от уплаты налога освобождаются:

- организации с сумм выплат и вознаграждений, не превышающих в течение налогового периода 100 000 руб. на каждого работника, являющегося инвалидом I, II или III группы;
- отдельные категории налогоплательщиков-работодателей — с сумм выплат и вознаграждений, не превышающих 100 000 руб. в течение налогового периода на каждого отдельного работника: общественные организации инвалидов, в которых инвалиды составляют не менее 80%; организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов общественных организаций инвалидов; учреждения, созданные для достижения социальных целей и др.

Налоговым периодом по ЕСН является календарный год, а *отчетными периодами* — первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года.

Для налогоплательщиков-работодателей применяются ставки налога, представленные в табл. 8.1.

Таблица 8.1

Ставки ЕСН для налогоплательщиков-работодателей

Налоговая база на каждого отдельного работника нарастающим итогом с начала года	Федеральный бюджет	Фонд социального страхования Российской Федерации	Фонды обязательного медицинского страхования		Итого
			Федеральный фонд обязательного медицинского страхования	территориальные фонды обязательного медицинского страхования	
До 100 000 руб. От 100 001 руб. до 300 000 руб. От 300 001 руб. до 600 000 руб. Свыше 600 000 руб.	28,0% 28 000 руб. + 15,8% с суммы, превышающей 100 000 руб. 59 600 руб. + 7,9% с суммы, превышающей 300 000 руб. 83 300 руб. + 2,0% с суммы, превышающей 600 000 руб.	4,0% 4000 руб. + 2,2% с суммы, превышающей 100 000 руб. 8400 руб. + 1,1% с суммы, превышающей 300 000 руб. 11 700 руб.	0,2% 200 руб. + 0,1% с суммы, превышающей 100 000 руб. 400 руб. + 0,1% с суммы, превышающей 300 000 руб. 700 руб.	3,4% 3400 руб. + 1,9% с суммы, превышающей 100 000 руб. 7200 руб. + 0,9% с суммы, превышающей 300 000 руб. 9900 руб.	35,6% 35 600 руб. + 20% с суммы, превышающей 100 000 руб. 75 600 руб. + 10% с суммы, превышающей 300 000 руб. 105 600 руб. + 2% с суммы, превышающей 600 000 руб.

Установлены ограничения на использование регрессивной шкалы налогообложения. Так, если на момент уплаты авансовых платежей по налогу налогоплательщиками-работодателями накопленная с начала года величина налоговой базы в среднем на одно физическое лицо, деленная на количество месяцев, истекших в текущем налоговом периоде, составляет сумму менее 2500 рублей, налог уплачивается по максимальной ставке. Такие налогоплательщики не вправе до конца налогового периода использовать регрессивную шкалу ставки налога. Кроме того, при расчете величины налоговой базы в среднем на одного работника у налогоплательщиков с численностью работников свыше 30 человек не учитываются выплаты в пользу 10% работников, имеющих наибольшие по размеру доходы, а у налогоплательщиков с численностью работников до 30 человек — выплаты в пользу 30% работников, имеющих наибольшие по размеру доходы.

Для работодателей организаций, занятых в производстве сельскохозяйственной продукции, родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования, и крестьянских (фермерских) хозяйств применяются следующие базовые ставки: в федеральный бюджет — 20,6%, в ФСС — 2,9%, в ФФОМС — 0,1%, в ТФОМС — 2,5%, всего — 26,1%.

Для налогоплательщиков — индивидуальных предпринимателей действуют следующие базовые ставки: в федеральный бюджет — 19,2%, в ФФОМС — 0,2%, в ТФОМС — 3,4%, всего — 22,8%. Для адвокатов применяются следующие ставки: в федеральный бюджет — 14%, в ФФОМС — 0,2%, в ТФОМС — 3,4%, всего — 17,6%.

Сумма ЕСН исчисляется и уплачивается налогоплательщиками отдельно в федеральный бюджет и каждый фонд и определяется как соответствующая процентная доля налоговой базы.

Сумма налога, подлежащая уплате в ФСС, уменьшается налогоплательщиками на сумму произведенных ими самостоятельно расходов на цели государственного социального страхования.

Сумма налога, подлежащая уплате в федеральный бюджет, уменьшается налогоплательщиками на сумму начисленных ими за тот же период страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

Налогоплательщики ведут учет сумм начисленных выплат и вознаграждений, сумм налога, относящегося к ним, а также сумм налоговых вычетов по каждому физическому лицу, в пользу которого осуществлялись выплаты.

Уплата ЕСН осуществляется отдельными платежными поручениями в федеральный бюджет, ФСС, ФФОМС, ТФОМС.

Налогоплательщики представляют налоговую декларацию по налогу не позднее 30 марта года, следующего за истекшим налоговым периодом.

Налоговые органы представляют в органы ПФР копии платежных поручений налогоплательщиков об уплате налога. Органы ПФР представляют в налоговые органы информацию о доходах физических лиц из индивидуальных лицевых счетов, открытых для ведения индивидуального (персонифицированного) учета.

8.11. НАЛОГ НА ДОБЫЧУ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

Налог на добычу полезных ископаемых был введен с 1 января 2002 г. Он заменил три действовавших ранее налога: плату за пользование недрами, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциз на нефть и стабильный газовый конденсат. Данный налог определил основные элементы налогообложения по специальным налогам при пользовании недрами. В действовавшем с 1992 по 2001 г. законодательстве о недрах раздел платности пользования недрами носил рамочный характер и не давал полного определения основных элементов налогообложения при исчислении указанных налогов.

Налог на добычу полезных ископаемых уплачивают организации и индивидуальные предприниматели, являющиеся пользователями недр.

Налогоплательщики встают на учет по месту нахождения участка недр, предоставленного им в пользование. Налогоплательщики, осуществляющие добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе России, в исключительной экономической зоне России, а также за пределами территории России, если эта добыча осуществляется на территориях, находящихся под юрисдикцией России на участке недр, предоставленном налогоплательщику в пользование, встают на учет в качестве налогоплательщика налога по своему месту нахождения.

Объектом налога на добычу полезных ископаемых являются:

- полезные ископаемые, добытые из недр на территории РФ на участке недр, предоставленном налогоплательщику в пользование;
- полезные ископаемые, извлеченные из отходов (потерь) добывающего производства, если такое извлечение подлежит отдельному лицензированию;
- полезные ископаемые, добытые из недр за пределами территории РФ, если эта добыча осуществляется на территориях, находящихся под юрисдикцией РФ, а также арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора, на участке недр, предоставленном налогоплательщику в пользование.

Рассматриваемый налог не затрагивает:

1) общераспространенные полезные ископаемые, добытые индивидуальным предпринимателем и используемые им непосредственно для личного потребления;

2) добытые (собранные) минералогические, палеонтологические и другие геологические коллекционные материалы;

3) полезные ископаемые, добытые из недр при образовании, использовании, реконструкции и ремонте особо охраняемых геологических объектов, имеющих общественное значение;

4) полезные ископаемые, извлеченные из собственных отходов (потерь) добывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, если их добыча ранее подлежала налогообложению.

Полезным ископаемым в целях налогообложения считается продукция добывающих отраслей промышленности, содержащаяся в фактически добытом из недр (отходов, потерь) минеральном сырье, соответствующая действующим стандартам качества, в том числе государственному стандарту Российской Федерации, стандарту отрасли, региональному стандарту, международному стандарту, стандарту организации.

Добытые полезные ископаемые различаются по видам: товарные уголь каменный, уголь бурый и горючие сланцы; торф; углеводородное сырье; товарные руды; полезные компоненты многокомпонентной комплексной руды, извлекаемые из нее, при их направлении на дальнейшую переработку; горно-химическое неметаллическое сырье; горно-рудное неметаллическое сырье; битуминозные породы; сырье редких металлов; неметаллическое сырье, используемое в основном в строительной индустрии; кондиционный продукт пьезооптического сырья, особо чистого кварцевого сырья и камнесамоцветного сырья (топаз, нефрит, жадеит, родонит, лазурит, аметист, бирюза, агаты, яшма и др.); природные алмазы, другие драгоценные камни из коренных, россыпных и техногенных месторождений (природные алмазы, изумруд, рубин, сапфир, александрит, янтарь); концентраты и другие полупродукты, содержащие драгоценные металлы (золото, серебро, платина, палладий, иридий, родий, рутений, осмий), получаемые при добыче драгоценных металлов; соль природная и чистый хлористый натрий; подземные воды, содержащие полезные ископаемые и природные лечебные ресурсы (минеральные воды) либо используемые для получения тепловой энергии.

Добытое полезное ископаемое определяется отдельно в отношении каждого вида полезного ископаемого. Кроме того, к добытому полезному ископаемому относится полезное ископаемое, полученное из минерального сырья с применением перерабатывающих технологий, являющихся специальными видами добычных работ, а

также перерабатывающих технологий, отнесенных лицензией к специальным видам добычных работ.

Налоговая база по налогу на добычу полезных ископаемых определяется налогоплательщиком самостоятельно в отношении всех добытых полезных ископаемых как стоимость добытых полезных ископаемых отдельно по каждому виду добытого полезного ископаемого. В период с 1 января 2002 г. по 31 декабря 2004 г. налоговая база при добыче нефти определяется как количество добытых полезных ископаемых в натуральном выражении.

Количество добытого полезного ископаемого определяется налогоплательщиком самостоятельно. В зависимости от вида добытого полезного ископаемого его количество определяется в единицах нетто массы или объема.

Количество добытого полезного ископаемого определяется прямым путем — с применением измерительных средств и устройств или косвенным — расчетно, по показателям содержания добытого полезного ископаемого в извлекаемом из недр минеральном сырье.

Оценка стоимости добытых полезных ископаемых определяется налогоплательщиком самостоятельно одним из следующих способов:

1) исходя из сложившихся у налогоплательщика за соответствующий налоговый период цен реализации без учета государственных субвенций;

2) исходя из сложившихся у налогоплательщика за соответствующий налоговый период цен реализации добытого полезного ископаемого;

3) исходя из расчетной стоимости добытых полезных ископаемых.

Оценка производится отдельно по каждому виду добытого полезного ископаемого исходя из цен реализации соответствующего добытого полезного ископаемого.

Налоговым периодом по налогу является квартал.

Налогообложение производится *по различным налоговым* ставкам. Так, налоговая ставка 0% применяется при добыче:

- полезных ископаемых в части нормативных потерь полезных ископаемых;
- попутного газа;
- попутных и дренажных подземных вод, не учитываемых на государственном балансе запасов полезных ископаемых, извлечение которых связано с разработкой других видов полезных ископаемых, и извлекаемых при разработке месторождений полезных ископаемых, а также при строительстве и эксплуатации подземных сооружений;
- полезных ископаемых при разработке некондиционных или ранее списанных запасов полезных ископаемых;

- полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих породах, в отвалах или в отходах перерабатывающих производств;
- минеральных вод, используемых исключительно в лечебных и курортных целях без их непосредственной реализации;
- подземных вод, используемых исключительно в сельскохозяйственных целях.

Кроме того, применяются различные налоговые ставки в зависимости от вида добытых полезных ископаемых: торф — 4,0%; руды черных металлов — 4,8%; радиоактивные металлы — 5,5%; подземные минеральные воды — 7,5%; золото — 6,0%; природные алмазы, другие драгоценные и полудрагоценные камни — 8%; цветные металлы — 8,0%; газ горючий природный из газовых месторождений и газовый конденсат из газоконденсатных месторождений — 16,5%; нефть, газовый конденсат из нефтегазоконденсатных месторождений — 16,5%.

Ставки налога не дифференцируются в зависимости от характеристик месторождений и состояния недр, хотя это существенно влияет на себестоимость добычи полезных ископаемых. Соответственно и доля налога в цене реализуемых полезных ископаемых существенно различается в зависимости от месторождений и условий добычи и транспортировки.

Налогоплательщики, осуществившие за счет собственных средств поиск и разведку разрабатываемых ими месторождений полезных ископаемых или полностью возместившие все расходы государства на поиск и разведку соответствующего количества запасов этих полезных ископаемых, уплачивают налог в отношении полезных ископаемых, добытых на соответствующем лицензионном участке, с коэффициентом 0,7.

Сумма налога по добытым полезным ископаемым, в отношении которых установлены адвалорные (в процентах) налоговые ставки, исчисляется как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы. Общая сумма налога исчисляется по итогам каждого налогового периода по видам добытых полезных ископаемых. Налог уплачивается раздельно по каждому виду добытых полезных ископаемых. В течение налогового периода в бюджет уплачиваются авансовые платежи. Суммы ежемесячных авансовых платежей по налогу, подлежащие уплате в бюджет в течение налогового периода, исчисляются как 1/3 общей суммы налога за предыдущий налоговый период.

Разница между общей суммой налога, исчисленной по итогам налогового периода, и суммой авансовых платежей по налогу, уплаченных в течение налогового периода, подлежит уплате в бюджет по итогу налогового периода.

Сумма налога, подлежащая уплате по итогу налогового периода, уплачивается не позднее последнего дня месяца, следующего за истекшим налоговым периодом. Авансовые платежи по налогу уплачиваются не позднее последнего дня каждого месяца налогового периода.

Обязанность представления налоговой декларации у налогоплательщиков возникает за тот налоговый период, в котором начата фактическая добыча полезных ископаемых. Налоговая декларация представляется не позднее последнего дня месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.

НК РФ устанавливает особенности исчисления и уплаты налога при выполнении соглашений о разделе продукции.

При выполнении соглашений о разделе продукции налоговые ставки применяются с коэффициентом 0,5 и не изменяются в течение всего срока действия соглашения.

8.12. ТАМОЖЕННЫЕ ПОШЛИНЫ

Инструментом торговой политики и государственного регулирования внутреннего рынка товаров при его взаимосвязи с мировым рынком выступает ***таможенный тариф***. Это совокупность ставок таможенных пошлин, применяемых к товарам, перемещаемым через таможенную границу Российской Федерации и систематизированным в соответствии с товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности. Товарная номенклатура определяется Правительством РФ на основе принятых в международной практике систем классификации товаров. Таможенный тариф применяется в отношении ввоза товаров на таможенную территорию Российской Федерации и вывоза товаров с этой территории.

Основными целями применения таможенного тарифа являются:

- рационализация товарной структуры импорта;
- поддержание рационального соотношения экспорта и импорта, валютных доходов и расходов;
- создание условий для изменений в структуре производства и потребления товаров в соответствии со стратегией развития государства;
- защита экономики от неблагоприятного воздействия иностранной конкуренции;
- обеспечение условий для эффективной интеграции России в мировую экономику.

Ставки таможенных пошлин единые, определяются Правительством РФ и зависят от страны происхождения товаров. Их можно подразделить на ставки, применяемые в отношении товаров, про-

исходящих из стран, в торгово-политических отношениях с которыми Россия применяет режим наибольшего благоприятствования, и ставки, применяемые в отношении товаров, происходящих из стран, торгово-политические отношения с которыми не предусматривают режим наиболее благоприятствуемой нации либо страна происхождения которых не установлена. В последнем случае ставки ввозных таможенных пошлин увеличиваются в два раза, кроме случаев предоставления Российской Федерацией тарифных льгот — *преференций.*

Ставки вывозных таможенных пошлин и перечень товаров, в отношении которых они применяются, а также нетарифные меры внешнеэкономического регулирования являются мерами оперативного регулирования внешнеэкономической деятельности. Применяются следующие виды ставок пошлин:

1) адвалорные, начисляемые в процентах к таможенной стоимости облагаемых товаров;

2) специфические, начисляемые в установленном размере за единицу облагаемых товаров;

3) комбинированные.

Для оперативного регулирования ввоза и вывоза товаров применяются *сезонные пошлины,* срок действия которых не превышает шести месяцев в году.

В целях защиты экономических интересов Российской Федерации к ввозимым товарам временно применяются особые виды пошлин: специальные; антидемпинговые; компенсационные.

Специальные пошлины применяются:

- в качестве защитной меры, если товары ввозятся на таможенную территорию Российской Федерации в количествах и на условиях, наносящих или угрожающих нанести ущерб отечественным производителям подобных или непосредственно конкурирующих товаров;
- как ответная мера на дискриминационные действия, ущемляющие интересы Российской Федерации, со стороны других государств или их союзов.

Антидемпинговые пошлины применяются при ввозе на таможенную территорию Российской Федерации товаров по цене более низкой, чем их стоимость в стране вывоза в момент ввоза, если такой ввоз наносит или угрожает нанести материальный ущерб отечественным производителям аналогичных товаров либо препятствует организации или расширению производства таких товаров в России.

Компенсационные пошлины применяются в случаях ввоза на таможенную территорию Российской Федерации товаров, при производстве или вывозе которых прямо или косвенно использовались

субсидии, если такой ввоз наносит или угрожает нанести материальный ущерб отечественным производителям подобных товаров либо препятствует организации или расширению производства подобных товаров в России.

Для принятия решения о применении особых видов пошлин проводится расследование сложившейся ситуации. Ставки соответствующих пошлин устанавливаются Правительством Российской Федерации по итогам проведенного расследования для каждого отдельного случая, их размер соотносится с величиной установленного расследованием демпингового занижения цены, субсидий и выявленного ущерба.

Особое значение для целей применения таможенного тарифа имеет *таможенная стоимость товаров*. Порядок применения системы таможенной оценки товаров, ввозимых на таможенную территорию Российской Федерации, устанавливается Правительством РФ. Таможенная стоимость декларируется декларантом таможенному органу.

Начисление, уплата и взимание пошлины на товар производится на основе его таможенной стоимости в соответствии с Таможенным кодексом РФ. Она зачисляется в доход федерального бюджета.

Таможенная стоимость ввозимых в Российскую Федерацию товаров определяется следующими методами: по цене сделки с ввозимыми товарами; по цене сделки с идентичными товарами; по цене сделки с однородными товарами; вычитания стоимости; сложения стоимости; резервного метода.

Основным является метод определения таможенной стоимости по цене сделки с ввозимыми товарами. Если основной метод не может быть использован, последовательно применяется каждый из оставшихся методов.

Метод по цене сделки с ввозимыми товарами. Таможенной стоимостью ввозимого товара является цена сделки, фактически уплаченная или подлежащая уплате на момент пересечения им таможенной границы Российской Федерации. При определении таможенной стоимости в цену сделки включаются:

- расходы по доставке товара до авиапорта, порта или другого места ввоза товара на таможенную территорию Российской Федерации;
- стоимость транспортировки;
- расходы по погрузке, выгрузке, перегрузке и перевалке товаров;
- страховая сумма;
- комиссионные и брокерские вознаграждения, кроме комиссионных по закупке товара;
- стоимость многооборотной тары, если они рассматриваются как единое целое с оцениваемыми товарами;

- стоимость упаковки, включая стоимость упаковочных материалов и работ по упаковке;
- соответствующая часть стоимости товаров и услуг, которые прямо или косвенно были предоставлены покупателем бесплатно или по сниженной цене для использования в связи с производством или продажей на вывоз оцениваемых товаров;
- лицензионные и другие платежи за использование объектов интеллектуальной собственности, которые покупатель должен прямо или косвенно осуществить в качестве условия продажи оцениваемых товаров;
- величина части прямого или косвенного дохода продавца от любых последующих перепродаж, передачи или использования оцениваемых товаров на территории Российской Федерации.

Метод по цене сделки с идентичными товарами. В качестве основы для определения таможенной стоимости товара принимается цена сделки с идентичными товарами — товарами, одинаковыми во всех отношениях с оцениваемыми: физические характеристики; качество и репутация на рынке; страна происхождения; производитель и др.

Цена сделки с идентичными товарами принимается в качестве основы для определения таможенной стоимости, если эти товары:

- проданы для ввоза на территорию Российской Федерации;
- ввезены одновременно с оцениваемыми товарами или не ранее чем за 90 дней до ввоза оцениваемых товаров;
- ввезены примерно в том же количестве и на тех же коммерческих условиях.

Определяемая таким образом таможенная стоимость корректируется с учетом рассмотренных выше расходов.

Метод по цене сделки с однородными товарами. За основу для определения таможенной стоимости товара принимается цена сделки по товарам, однородным с ввозимыми. Однородные товары — это товары, которые, хотя и не являются одинаковыми во всех отношениях, имеют сходные характеристики и состоят из схожих компонентов, что позволяет им выполнять те же функции, что и оцениваемые товары, и быть коммерчески взаимозаменяемыми.

Метод на основе вычитания стоимости. Применяется данный метод в случае, когда оцениваемые, идентичные или однородные товары будут продаваться на территории Российской Федерации без изменения своего первоначального состояния. В качестве основы для определения таможенной стоимости товара принимается цена единицы товара, по которой оцениваемые, идентичные или однородные товары продаются наибольшей партией не позднее 90 дней с даты ввоза товаров участнику сделки, не являющемуся взаимозависимым с продавцом лицом.

Из цены единицы товара вычитаются:

- расходы на выплату комиссионных вознаграждений, обычные надбавки на прибыль и общие расходы в связи с продажей в России ввозимых товаров того же класса и вида;
- суммы ввозных таможенных пошлин, налогов и других платежей, подлежащих уплате в связи с ввозом или продажей товаров;
- расходы, понесенные в Российской Федерации, на транспортировку, страхование, погрузочные и разгрузочные работы.

Метод на основе сложения стоимости. В качестве основы для определения таможенной стоимости товара принимается цена, рассчитанная путем сложения:

- материалов и издержек, понесенных изготовителем в связи с производством оцениваемого товара;
- общих затрат, в том числе расходов на транспортировку, погрузочные и разгрузочные работы, страхование до места пересечения таможенной границы Российской Федерации;
- прибыли, обычно получаемой экспортером в результате поставки в Российскую Федерацию таких товаров.

Резервный метод. Если таможенная стоимость товара не может быть определена декларантом рассмотренными методами либо таможенный орган считает, что эти методы не могут быть использованы, таможенную стоимость оцениваемых товаров определяют с учетом мировой практики. При этом таможенный орган предоставляет декларанту имеющуюся в его распоряжении ценовую информацию.

В качестве основы для определения таможенной стоимости товара по резервному методу используются:

- цена товара на внутреннем рынке Российской Федерации;
- цена товара, поставляемого из страны его вывоза в третьи страны;
- цена на внутреннем рынке Российской Федерации на товары российского происхождения;
- произвольно установленная или достоверно не подтвержденная цена товара.

Страна происхождения товара устанавливается в целях применения тарифных и нетарифных мер регулирования ввоза и вывоза товара с таможенной территории Российской Федерации.

Страна происхождения товара — это страна, в которой товар был полностью произведен или подвергнут достаточной переработке. Под страной происхождения товара может пониматься группа стран, таможенные союзы стран, регион или часть страны, если имеется необходимость их выделения для целей определения происхождения товара.

Если в производстве товара участвуют две и более страны, происхождение товара определяется в соответствии с критериями достаточной переработки. Ими являются:

- изменение товарной позиции — классификационного кода товара по товарной номенклатуре;
- выполнение производственных или технологических операций, достаточных или не достаточных для того, чтобы товар считался происходящим из той страны, где эти операции имели место;
- правило адвалорной доли — изменение стоимости товара, когда процентная доля стоимости использованных материалов или добавленной стоимости достигает фиксированной доли цены поставляемого товара.

Считаются не отвечающими критерию достаточной переработки: операции по обеспечению сохранности товаров во время хранения или транспортировки, по подготовке товаров к продаже и транспортировке; простые сборочные операции; смешивание товаров без придания полученной продукции характеристик, существенно отличающих ее от исходных составляющих.

ГТК вправе требовать представления *сертификата о происхождении товара.* При ввозе товара на таможенную территорию РФ сертификат о происхождении товара представляется в обязательном порядке:

- на товары, происходящие из стран, которым Российская Федерация предоставляет преференции по таможенному тарифу;
- на товары, ввоз которых из данной страны регулируется квотами или другими мерами регулирования внешнеэкономической деятельности;
- если это предусмотрено международными соглашениями, участником которых является Российская Федерация, законодательством Российской Федерации;
- если в представляемых для таможенного оформления документах сведения о происхождении товаров отсутствуют либо у таможенного органа есть основания полагать, что декларируются недостоверные сведения о происхождении товаров.

Особое значение для стимулирования внешнеторговой деятельности имеют тарифные льготы — преференции.

Тарифные льготы предоставляются по решению Правительства РФ в виде возврата ранее уплаченной пошлины, освобождения от оплаты пошлиной, снижения ставки пошлины, установления *тарифных квот* на преференциальный ввоз или вывоз товара.

От пошлины *освобождаются* валюта Российской Федерации, иностранная валюта и ценные бумаги, а также следующие товары:

- подлежащие обращению в собственность государства;

- ввозимые и вывозимые с таможенной территории РФ в качестве гуманитарной помощи; в целях ликвидации последствий аварий и катастроф, стихийных бедствий; учебные пособия для бесплатных учебных, дошкольных и лечебных учреждений;
- ввозимые на таможенную территорию РФ в качестве безвозмездной помощи, а также ввозимые на эту территорию и вывозимые с нее в благотворительных целях по линии государств, правительств, международных организаций, включая оказание технической помощи;
- перемещаемые под таможенным контролем в режиме транзита через таможенную территорию РФ и предназначенные для третьих стран;
- перемещаемые через таможенную границу РФ физическими лицами и не предназначенные для коммерческой деятельности;
- ввозимые на таможенную территорию Российской Федерации, в том числе по лизингу, для выполнения работ по СРП или вывозимые с данной территории в соответствии с условиями СРП (взимание таможенных пошлин заменяется разделом продукции в соответствии с условиями СРП);
- другие товары в соответствии с законом.

Наряду с перечисленными выше льготами устанавливаются *преференции* по таможенному тарифу РФ в виде освобождения от уплаты пошлин, снижения ставок пошлин либо установления тарифных квот на преференциальный ввоз или вывоз в отношении товаров:

1) происходящих из государств, образующих вместе с Российской Федерацией зону свободной торговли или таможенный союз либо подписавших соглашения, имеющие целью создание такой зоны или такого союза;

2) происходящих из развивающихся стран, пользующихся национальной системой преференций Российской Федерации.

Предоставление *тарифных льгот* возможно в виде возврата уплаченной пошлины, снижения ставки пошлины и освобождения в исключительных случаях от пошлины в отношении товаров:

1) ввозимых и вывозимых с таможенной территории РФ временно под таможенным контролем в рамках соответствующих таможенных режимов;

2) вывозимых в составе комплектных поставок для сооружения объектов инвестиционного сотрудничества за рубежом в соответствии с межправительственными соглашениями, участником которых является Российская Федерация;

3) вывозимых с таможенной территории РФ в пределах объемов поставок на экспорт для федеральных государственных нужд;

4) ввозимых на таможенную территорию РФ в качестве вклада в уставный капитал предприятий с иностранными инвестициями и иностранных предприятий, а также вывозимых этими предприятиями отдельных видов товаров собственного производства в случаях, предусмотренных СРП, или в течение периода окупаемости иностранных инвестиций.

8.13. НАЛОГ НА ИМУЩЕСТВО ПРЕДПРИЯТИЙ

Налог на имущество предприятий относится к региональным налогам и поступает в доход бюджета субъекта РФ и в местные бюджеты. Он регламентируется федеральным законом, а также в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации. Имущество предприятия облагается налогом в целях стимулирования эффективного использования основных и оборотных средств, наиболее полной загрузки оборудования, повышения производительности труда, фондоотдачи, рационализации потребления электро- и теплоэнергии и др.

Плательщиками являются:

- предприятия и организации — юридические лица по законодательству Российской Федерации;
- структурные подразделения предприятий, имеющие отдельный баланс и расчетный или текущий счет;
- организации, образованные в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации и объединения, их обособленные подразделения, имеющие имущество на территории РФ, континентальном шельфе РФ и в исключительной экономической зоне РФ.

Основные средства, нематериальные активы, малоценные и быстроизнашивающиеся предметы принимаются в расчет налога по остаточной стоимости. Стоимость имущества, объединенного на условиях совместной деятельности без образования юридического лица, для целей налогообложения принимается в расчет участниками договоров о совместной деятельности, внесшими это имущество, а созданного или приобретенного в результате этой деятельности — в соответствии с установленной долей собственности по договору.

Для целей налогообложения предприятия рассчитывают *среднегодовую стоимость* имущества.

Налогом не облагается имущество:

- бюджетных учреждений и организаций, органов законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, государственных внебюджетных социальных фондов, Банка России;
- предприятий по производству, переработке и хранению сельскохозяйственной продукции, выращиванию, лову и переработке

рыбы и морепродуктов при условии, что выручка от указанных видов деятельности составляет не менее 70% общей суммы выручки от реализации продукции, товаров, работ и услуг;

- используемое исключительно для нужд образования и культуры;
- религиозных объединений и организаций, национально-культурных обществ;
- жилищно-строительных, дачно-строительных и гаражных кооперативов, садоводческих товариществ;
- общественных организаций инвалидов, других предприятий, в которых инвалиды составляют не менее 50% общего числа работников;
- используемое исключительно для осуществления деятельности, предусмотренной соглашениями о разделе продукции, если имущество, находящееся в собственности инвесторов, передано ими в собственность государства;
- другое имущество в соответствии с законом.

Стоимость имущества предприятия для целей налогообложения *уменьшается* на балансовую стоимость: объектов жилищно-коммунальной и социально-культурной сферы, находящихся на балансе налогоплательщика; имущества, используемого для производства, переработки и хранения сельскохозяйственной продукции, выращивания, лова и переработки рыбы; земли; других объектов в соответствии с законом.

Законодательные органы субъектов РФ и органы местного самоуправления могут устанавливать для отдельных категорий плательщиков *дополнительные льготы* по налогу в пределах сумм, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Предельный размер ставки налога на имущество предприятия не может превышать 2% налогооблагаемой базы.

Конкретные ставки налога на имущество предприятий, определяемые в зависимости от видов их деятельности, устанавливаются законодательными органами субъектов Российской Федерации. Ставка налога не может устанавливаться для отдельных предприятий. При отсутствии решений законодательных органов субъектов РФ об установлении конкретных ставок налога на имущество предприятий применяется максимальная ставка налога.

Сумма налога исчисляется и вносится в бюджет поквартально нарастающим итогом, а в конце года проводится перерасчет. Сумма платежей по налогу на имущество зачисляется равными долями в бюджет субъекта РФ и местный бюджет по месту нахождения предприятия.

Предприятия, в состав которых входят территориально обособленные подразделения, не имеющие отдельного баланса и расчетного счета, зачисляют налог в доходы бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов по местонахождению таких подразделений в сумме, определяемой как произведение налоговой ставки, действующей на территории субъекта Российской Федерации, на которой расположены эти подразделения, на стоимость основных средств, материалов, малоценных и быстроизнашивающихся предметов и товаров этих подразделений.

Некоторые особенности имеет налогообложение имущества *иностранных юридических лиц — нерезидентов*.

К облагаемому налогом имуществу относится имущество, находящееся в собственности иностранного юридического лица, а также переданное ему российским или иностранным лицом по договору аренды с последующим переходом права собственности к арендатору.

Основой для определения стоимости основных средств, нематериальных активов, малоценных и быстроизнашивающихся предметов для целей налогообложения является остаточная стоимость, которую определяют исходя из первоначальной стоимости с учетом амортизации, начисленной по законодательству страны постоянного местопребывания иностранного юридического лица.

Имущество, приобретаемое в Российской Федерации, оценивается в совокупности с имуществом, ввозимым иностранным юридическим лицом из-за границы.

Затраты, подлежащие налогообложению, рассчитываются как разница между суммой затрат отчетного периода, относимых на издержки производства и обращения в соответствии с законодательством Российской Федерации, и суммой затрат, фактически отнесенных в этом же отчетном периоде к завершенной производством продукции (работам, услугам). Если невозможно определить затраты, отнесенные к завершенной производством продукции (работам, услугам), затраты, учитываемые для налогообложения, рассчитывают исходя из общей суммы затрат в каждом отчетном периоде с применением коэффициента 0,25.

Первичный учет имущества, приобретенного за иностранную валюту, ведется в валюте приобретения. Стоимостная оценка имущества, учитываемого в иностранной валюте, проводится в каждом отчетном периоде путем пересчета в рубли.

Для целей налогообложения определяется *среднегодовая стоимость имущества* иностранного юридического лица. Сумму налога, подлежащую уплате в бюджет, определяют с учетом ранее начисленных платежей за отчетный период. Стоимость имущества на первое число месяца, следующего за отчетным кварталом, опреде-

ляют с учетом затрат отчетного периода, не отнесенных в этом периоде к завершенной производством продукции (работам, услугам).

Не облагается налогом имущество иностранных юридических лиц, освобожденных от налогообложения в соответствии с законодательством РФ и международными договорами, включая имущество дипломатических и приравненных к ним представительств. Стоимость имущества иностранного юридического лица, исчисленная для целей налогообложения, уменьшается на стоимость имущества, не подлежащего налогообложению в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Сумму налога на имущество иностранные плательщики исчисляют самостоятельно ежеквартально нарастающим итогом с начала года исходя из определяемой за отчетный период среднегодовой стоимости имущества и ставки налога.

Если иностранное юридическое лицо не ведет деятельности в Российской Федерации, однако является плательщиком налога в связи с тем, что имеет какое-либо имущество в Российской Федерации, в налоговый орган по месту нахождения этого имущества подается *годовой расчет* его стоимости.

Если международными договорами Российской Федерации, ратифицированными в установленном порядке, предусмотрены иные правила, чем те, которые содержатся в российском законодательстве, то применяются правила международного договора. Нормативно-правовые акты РФ не затрагивают также налоговых привилегий, установленных общими нормами международного права.

8.14. НАЛОГ С ПРОДАЖ

Налог с продаж относится к региональным налогам. Он устанавливается НК РФ, вводится в действие в соответствии с ним законами субъектов РФ и обязателен к уплате на всей территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Законом субъекта РФ определяется ставка налога, порядок и сроки его уплаты, форма отчетности.

Налогоплательщиками являются организации и индивидуальные предприниматели, если они реализуют товары, работы, услуги на территории того субъекта Российской Федерации, в котором установлен данный налог.

Объектом налогообложения являются операции по реализации физическим лицам товаров, работ, услуг на территории субъекта Российской Федерации. Операции по реализации признаются объектом налогообложения в том случае, если реализация осуществляется за наличный расчет, а также с использованием расчетных или

кредитных банковских карт. Часть операций не подлежит налогообложению, в частности реализация:

- хлеба и хлебобулочных изделий, молока и молокопродуктов, масла растительного, маргарина, муки, яйца птицы, круп, сахара, соли, картофеля, продуктов детского и диабетического питания;
- детской одежды и обуви;
- лекарств, протезно-ортопедических изделий;
- жилищно-коммунальных услуг, услуг по сдаче в наем населению жилых помещений, а также услуг по предоставлению жилья в общежитиях;
- зданий, сооружений, земельных участков и других объектов, относящихся к недвижимому имуществу, а также ценных бумаг;
- путевок (курсовок) в санаторно-курортные и оздоровительные учреждения, учреждения отдыха, реализуемых инвалидам;
- товаров, работ, услуг, связанных с учебным, учебно-производственным, научным или воспитательным процессом и производимых образовательными учреждениями;
- учебной и научной книжной продукции;
- услуг по содержанию детей в дошкольных учреждениях и уходу за больными и престарелыми;
- услуг по перевозке пассажиров транспортом общего пользования муниципального образования (за исключением такси), а также услуг по перевозкам пассажиров в пригородном сообщении морским, речным, железнодорожным и автомобильным транспортом;
- другие операции.

Налоговая база определяется как стоимость реализованных товаров, работ, услуг, исчисленная исходя из применяемых цен (тарифов) с учетом НДС и акцизов без включения в нее налога. Налоговый период устанавливается как календарный месяц.

Налоговая ставка устанавливается законами субъектов РФ в размере не выше 5%. Не допускается установление дифференцированных налоговых ставок в отношении операций по реализации отдельных видов товаров, работ, услуг в зависимости от того, кто является налогоплательщиком или покупателем товаров, работ, услуг.

Сумма налога исчисляется как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы. Сумма налога включается налогоплательщиком в цену товара, работы, услуги, предъявляемую к оплате покупателю.

Налог уплачивается по месту осуществления операций по реализации товаров, работ, услуг, подлежащих налогообложению.

Датой осуществления операций по реализации товаров, работ, услуг, признаваемых объектом налогообложения, считается день поступления средств за реализованные товары, работы, услуги на

счета в банках, или день поступления выручки в кассу, или день передачи товаров, работ, услуг покупателю.

Организация, осуществляющая операции по реализации товаров, работ, услуг через свои обособленные подразделения, находящиеся вне места нахождения этой организации, уплачивает налог на территории того субъекта Российской Федерации, в котором осуществляются операции по реализации, исходя из стоимости реализованных через это обособленное подразделение товаров, работ, услуг.

Налог с продаж введен *на фиксированный срок* — до 1 января 2004 г.

8.15. НАЛОГ НА ИМУЩЕСТВО ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ

Налог на имущество физических лиц является местным налогом. Он вводится в действие на основании федерального закона, и особенности его уплаты определяются в соответствии с ним решениями представительных органов местного самоуправления. Его *плательщиками* являются физические лица — собственники имущества, выступающего объектом налогообложения, расположенного на территории конкретного муниципального образования. Налог поступает в доход бюджета соответствующего муниципального образования.

Объектами налогообложения являются следующие виды имущества:

- жилые дома, квартиры, дачи, гаражи и иные строения, помещения и сооружения;
- самолеты, вертолеты, теплоходы, яхты, катера, мотосани, моторные лодки и другие водно-воздушные транспортные средства (кроме весельных лодок).

Ставки налога на строения, помещения и сооружения устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости. Представительные органы местного самоуправления могут определять дифференциацию ставок в установленных пределах в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости, типа использования и по другим критериям.

Налог на транспортные средства уплачивается ежегодно по ставкам, устанавливаемым представительными органами местного самоуправления. Размер налога устанавливается в процентах от минимального размера оплаты труда, действующего на 1 января года, за который начисляется налог. Ставки налога не могут превышать установленных размеров, например: для вертолетов, самолетов, теплоходов — 10% с каждой лошадиной силы и 13,6% с каждого киловатта мощности; для яхт, катеров и других транспортных средств с мощностью двигателя 100 л.с. — 5% с каждой лошадиной силы и 6,8% с каждого киловатта мощности; для парусных судов — 30% с каждого пассажироместа.

Налоги зачисляются в местный бюджет по месту нахождения объекта налогообложения.

От уплаты налогов на имущество физических лиц освобождаются отдельные категории граждан, имеющие особые заслуги перед государством либо пострадавшие в результате техногенных катастроф.

Налог на строения, помещения и сооружения не уплачивается:

- пенсионерами, получающими пенсии, назначаемые в порядке, установленном пенсионным законодательством;
- гражданами, уволенными с военной службы или призывавшимися на военные сборы, выполнявшими интернациональный долг в Афганистане и других странах, в которых велись боевые действия;
- родителями и супругами военнослужащих и государственных служащих, погибших при исполнении служебных обязанностей;
- со специально оборудованных сооружений, строений, помещений, принадлежащих деятелям культуры, искусства и народным мастерам на праве собственности и используемых исключительно в качестве творческих мастерских, ателье, студий, а также с жилой площади, используемой для организации открытых для посещения негосударственных музеев, галерей, библиотек и других организаций культуры, на период такого их использования;
- с расположенных на участках в садоводческих и дачных некоммерческих объединениях граждан жилого строения жилой площадью до 50 м^2 и хозяйственных строений и сооружений общей площадью до 50 м^2.

От уплаты налога на транспортные средства освобождаются владельцы моторных лодок с мотором мощностью не более 10 л.с., или 7,4 кВт.

Представительные органы местного самоуправления в городах имеют право уменьшать размеры ставок и устанавливать дополнительные льготы по налогам, установленным федеральным законом как для категорий плательщиков, так и для отдельных плательщиков.

Городские (городов районного подчинения), поселковые, сельские органы местного самоуправления могут предоставлять льготы по налогам только отдельным плательщикам.

Исчисление налогов производится налоговыми органами. Лица, имеющие право на льготы, представляют в налоговые органы необходимые документы.

Налог на строения, помещения и сооружения исчисляется на основании данных об их инвентаризационной стоимости по состоянию на 1 января каждого года.

За строения, помещения и сооружения, находящиеся в общей долевой собственности нескольких собственников, налог уплачивается каждым из собственников соразмерно их доле в этих строениях, помещениях и сооружениях. За строения, помещения и сооружения, находящиеся в общей совместной собственности несколь-

ких собственников без определения долей, налог уплачивается одним из собственников по соглашению между ними. В случае несогласованности налог уплачивается каждым из собственников в равных долях. За транспортное средство, находящееся в собственности нескольких физических лиц, налог взимается с того лица, на имя которого оно зарегистрировано.

Органы, осуществляющие регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также органы технической инвентаризации, организации, осуществляющие регистрацию транспортных средств, ежегодно до 1 марта представляют в налоговый орган сведения, необходимые для исчисления налогов, по состоянию на 1 января текущего года. В соответствии с НК РФ органы, осуществляющие учет и регистрацию недвижимого имущества, являющегося объектом налогообложения, сообщают о расположенном на подведомственной им территории недвижимом имуществе или о транспортных средствах, зарегистрированных в этих органах, и их владельцах в налоговые органы по месту своего нахождения в течение 10 дней после регистрации имущества.

По новым строениям, помещениям и сооружениям, а также по приобретенным транспортным средствам налог уплачивается с начала года, следующего за их возведением или приобретением. За строение, помещение и сооружение, перешедшее по наследству, налог взимается с наследников с момента открытия наследства. В случае уничтожения, полного разрушения строения, помещения, сооружения или транспортного средства взимание налога прекращается начиная с месяца, в котором они были уничтожены или полностью разрушены.

При переходе права собственности на строение, помещение, сооружение или транспортное средство от одного собственника к другому в течение календарного года налог уплачивается первоначальным собственником с 1 января этого года до начала того месяца, в котором он утратил право собственности на указанное имущество, а новым собственником — начиная с месяца, в котором у последнего возникло право собственности.

При возникновении права на льготу в течение календарного года перерасчет налога производится с месяца, в котором возникло это право.

Платежные извещения об уплате налога вручаются плательщикам налоговыми органами ежегодно не позднее 1 августа.

Уплата налога производится владельцами равными долями в два срока — не позднее 15 сентября и 15 ноября. Лица, своевременно не привлеченные к уплате налога, уплачивают его не более чем за три предыдущих года. Пересмотр неправильно произведенного налогообложения допускается также не более чем за три предыдущих года.

9

Глава

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА

9.1. СОСТАВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ

Государственные и муниципальные финансы являются центральным звеном финансовой системы государства. На рис. 9.1 приводится схема, состоящая из взаимосвязанных блоков, образующих систему государственных и муниципальных финансов.

Наиболее тесная связь существует между государственными и муниципальными финансами и учреждениями бюджетной сферы. Финансирование бюджетных учреждений осуществляется за счет средств бюджета. Государственное и муниципальное имущество, как отмечалось выше, закрепляется за бюджетными учреждениями на праве оперативного управления. В то же время любое бюджетное учреждение, будучи самостоятельным субъектом экономической деятельности, привлекает внебюджетные средства для текущего финансирования и развития. Учитывая экономическую природу, характер деятельности и организационно-правовой статус, бюджетные учреждения рассматриваются как составная часть финансов предприятий. Однако учреждения бюджетной сферы принципиально отличаются от коммерческих организаций тем, что они предоставляют особые социально значимые услуги гражданам. Поэтому специфику финансов социальной сферы мы рассмотрим отдельно.

Средства бюджета определенного уровня и другое государственное и муниципальное имущество, не закрепленное за государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют соответственно *федеральную, субфедеральную* и *муниципальную казну*. Это, по сути, все активы, находящиеся в распоряжении государства. Они служат обеспечением обязательств, принимаемых на себя государством, в том числе государственного внутреннего и внешнего долга.

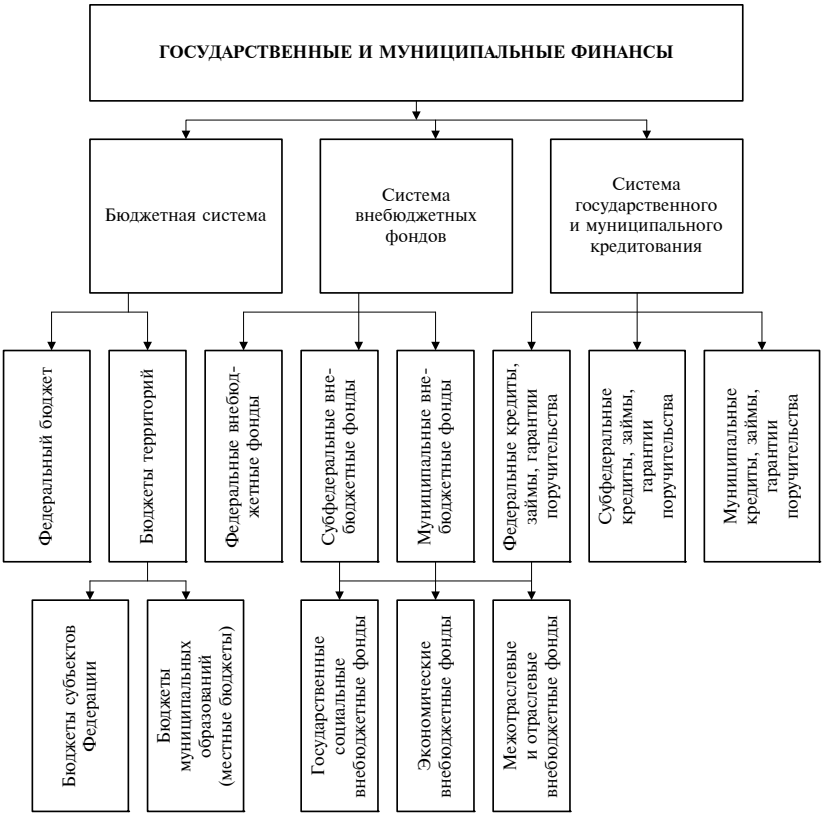

Рис. 9.1. ***Состав государственных и муниципальных финансов***

Основным звеном государственных и муниципальных финансов является **бюджетная система.** Она состоит из бюджетов различных уровней и органов бюджетного администрирования. К органам бюджетного администрирования относятся Министерство финансов РФ, его территориальные подразделения, а также органы казначейства.

Федеральный бюджет пополняется за счет федеральных налогов и сборов, неналоговых и других поступлений. Он обеспечивает проведение федеральными органами власти единой финансовой и денежно-кредитной политики, финансирование федеральных органов власти и бюджетных учреждений федерального уровня, а также федеральных целевых и адресных программ, нижестоящих бюджетов и др.

Бюджеты территорий состоят из *бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований.* Бюджеты субъектов Федерации пополняются за счет региональных налогов и сборов, неналоговых и других поступлений. Они обеспечивают проведение региональной финансовой политики, финансирование органов власти субъектов Федерации и бюджетных учреждений регионального уровня, а также региональных целевых и адресных программ, нижестоящих бюджетов и др. Бюджеты муниципальных образований формируются за счет местных налогов и сборов, неналоговых и других поступлений. Они обеспечивают проведение муниципальной финансовой политики, финансирование муниципальных органов власти и бюджетных учреждений местного уровня, а также муниципальных целевых и адресных программ.

Неотъемлемой частью бюджетной системы является ***налоговая система***. Бюджетная и налоговая системы имеют одинаковое деление по уровням реализации полномочий органов власти: федеральный, региональный, местный. Налоговую систему образуют совокупность налогов и сборов, а также органов налогового администрирования. К органам налогового администрирования относятся Министерство РФ по налогам и сборам, его территориальные подразделения, Государственный таможенный комитет РФ, Министерство имущественных отношений РФ, Министерство финансов РФ, Министерство РФ по атомной энергии, Государственный комитет РФ по рыболовству.

Исчерпывающий перечень всех налогов и сборов, взимаемых с субъектов экономической деятельности в Российской Федерации, содержится в НК РФ. Однако отдельные аспекты регулирования налогообложения юридических и физических лиц устанавливаются законами на каждом из уровней налоговой системы.

Федеральные налоги и сборы поступают не только в федеральный бюджет, но и в бюджеты субъектов Федерации, и в местные бюджеты. Это означает, что федеральные налоги и сборы являются регулирующими в процессе формирования бюджетов различных уровней. Региональные налоги и сборы поступают не только в региональный бюджет, но и в местные бюджеты и относятся к регулирующим налогам. Они регулируются как федеральными законами, так и законодательством субъектов Федерации. Местные налоги и сборы поступают в местные бюджеты. Их регулирование осуществляется на базе федерального и местного законодательства.

Система внебюджетных фондов имеет три уровня: *федеральный, субфедеральный* и *муниципальный.* Наиболее значимыми являются федеральные социальные внебюджетные фонды, такие, как Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Фонд обяза-

тельного медицинского страхования РФ. Они имеют территориальные подразделения. Кроме того, существуют экономические внебюджетные фонды, к примеру, Фонд поддержки малого предпринимательства. Межотраслевые и отраслевые бюджетные фонды находятся в ведении отдельных министерств и ведомств. Это, например, Российский фонд фундаментальных исследований.

Система государственного и муниципального кредитования также состоит из трех уровней: *федерального, субфедерального* и *местного*. Она реализуется через кредиты, займы, гарантии и поручительства.

Обязательства государства появляются перед кредиторами в результате привлечения кредитов и займов. Государственные займы являются составной частью денежно-кредитной политики. В данном случае государство выступает как участник рынка капиталов, оказывая влияние на формирование процентных ставок. Привлечение кредитов и займов на рыночных условиях приводит к необходимости их обслуживания, т.е. выплаты процентов. Процентные расходы бюджета сокращают возможности финансирования учреждений бюджетной сферы, социальные, инвестиционные и другие непроцентные расходы.

Постепенно, по мере увеличения государственного долга, производимые вновь заимствования направляются исключительно на погашение ранее накопленных долгов. Так создается своеобразная самофинансирующаяся пирамида государственного долга, которая функционирует относительно независимо от доходов и расходов бюджета.

Гарантии и поручительства могут выдаваться органами государственной власти и местного самоуправления по отдельным операциям и сделкам, осуществляемым юридическими лицами. Они относятся соответственно на государственный и муниципальный долг.

9.2. ФЕДЕРАЛИЗМ — ОСНОВА БЮДЖЕТНОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федерализм базируется на разграничении предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов, заложенном в Конституции РФ.

При этом разграничении решается вопрос об обеспечении соответствующих органов государственной власти финансовыми и другими ресурсами, необходимыми для осуществления этих полномочий.

К *ведению Российской Федерации* относятся:

- федеральная государственная собственность и управление;

- установление основ федеральной политики и федеральные программы;
- установление правовых основ единого рынка;
- финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики;
- федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
- федеральный бюджет;
- федеральные налоги и сборы;
- федеральные фонды регионального развития;
- внешняя политика и международные отношения, международные договоры, внешнеэкономические отношения Российской Федерации;
- другие вопросы.

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации находятся:

- владение, пользование и распоряжение землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- разграничение государственной собственности;
- природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории;
- социальная защита, включая социальное обеспечение;
- общие принципы налогообложения;
- административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах и об охране окружающей среды;
- общие принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;
- координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации;
- другие вопросы.

Вне пределов ведения полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. Предметы совместного ведения регламентируются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Федерации.

Вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения субъекты Федерации осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и других нормативных правовых актов. Законы и другие нормативно-правовые акты субъектов Федерации не могут противоречить федеральным законам.

Принципы федерализма реализуются в ***региональной политике*** Российской Федерации.

Основные *цели региональной политики* в Российской Федерации:

- обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма, создание единого экономического пространства;
- обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией РФ, независимо от экономических возможностей регионов;
- выравнивание условий социально-экономического развития регионов;
- приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;
- становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

Важную роль в региональной политике играет местное самоуправление. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, а также решают другие вопросы местного значения. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Геополитическое положение России радикально изменили критерии рациональности территориальной организации производства, специализации регионов и размещения отдельных предприятий.

Среди форм реализации региональной политики центральное место должно быть отведено разработке и осуществлению федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов.

Важнейшим направлением совершенствования финансовых и налоговых отношений между Российской Федерацией и ее субъектами, а также между органами государственной власти и органами местного самоуправления является последовательное повышение уровня бюджетного самообеспечения субъектов Федерации и муни-

ципальных образований, составляющее основу бюджетного федерализма. В этих целях за субъектами Федерации должны быть закреплены постоянные и достаточные финансовые (прежде всего, налоговые) источники доходов для самостоятельного формирования бюджетов.

Для реализации задач региональной экономической политики в бюджетной и налоговой сфере необходимо обеспечить:

1) бездефицитность бюджетов большинства субъектов Федерации путем оптимизации налоговой системы;

2) законодательное разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, а также органами местного самоуправления по проведению социально-экономической политики, формированию доходных и расходных статей соответствующих бюджетов, сбору и использованию налогов и других обязательных платежей;

3) возможность при формировании бюджетов определять и учитывать финансовый и налоговый потенциал каждого субъекта Федерации;

4) развитие межбюджетных отношений на основе учета финансового потенциала регионов, а также расчетных принципов и методов формирования бюджетов, согласованных между Российской Федерацией и ее субъектами;

5) право в пределах автономных финансовых ресурсов самостоятельного принятия каждым органом власти на соответствующем уровне решений о направлениях и масштабах использования бюджетных средств;

6) контроль целевого расходования средств, выделяемых из федерального бюджета на социально-экономическое развитие регионов.

Региональные особенности процессов социального развития требуют адекватного отражения в системе мер государственного регулирования, направленных на создание равных условий для социального развития населения всех регионов Российской Федерации и предотвращение возникновения социальной напряженности.

Большая часть вопросов развития образования, здравоохранения и культуры, жилищного и коммунального хозяйства, социально-бытового обслуживания населения и ряд других должны решаться на уровне органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Основными элементами социальной политики являются повышение уровня минимальных государственных гарантий (мини-

мальной заработной платы, минимальных пенсий и пособий), их регулярная индексация в связи с ростом потребительских цен.

Главными целями региональной политики в области доходов являются: обеспечение максимально благоприятных экономических, правовых и организационных условий для роста заработной платы, пенсий, пособий и других денежных доходов граждан; стабилизация уровня жизни населения, создание прочной основы для его повышения во всех регионах Российской Федерации.

На дальнейшее развитие федерализма существенное воздействие оказывает государственная ***национальная политика*** Российской Федерации. Она основывается на конституционных принципах и общепризнанных нормах международного права и находит свое выражение в системе федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, а также договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

Совершенствование федеративных отношений входит в число приоритетных задач внутренней политики и позволяет реализовать на практике конституционные принципы федерализма. В особенности это касается принципа равноправия всех субъектов Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, обеспечения равенства всех национальных общностей в каждом субъекте Федерации и в целом в Российской Федерации при осуществлении ими своих социально-экономических, политических и национально-культурных прав.

Развитие федерализма предполагает учет региональных особенностей при проведении финансово-экономических реформ и обусловливает необходимость межрегионального сотрудничества для обеспечения стабильности в обществе, в том числе в сфере национальных отношений.

Необходимо повышать исполнительскую дисциплину, обеспечивать единство правового пространства России и исполнение федерального законодательства.

Одним из препятствий реализации федерализма остается несоответствие законодательной базы ряда субъектов Федерации нормам российского законодательства, а также несоблюдение органами местного самоуправления законов, принятых в пределах компетенции Российской Федерации. Эти вопросы в настоящее время активно решаются полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Кризисная ситуация 90-х гг. обострила существующие противоречия. Появились попытки фактического «закрытия» регионов, вве-

дения административного урегулирования цен на предметы первой необходимости, установления своих правил реализации товаров, создания собственных золотовалютных резервов, установления контроля над тарифами естественных монополий, проведения собственной налоговой политики и др.

Вместе с тем проблемой остается необходимость ограничения возможности федерального центра необоснованно вмешиваться в дела субъектов Федерации, принимать экономические решения, возлагающие на региональные власти обязательства, не обеспеченные финансовыми ресурсами.

Фактором, сдерживающим формирование единой исполнительной вертикали, является незавершенность процесса разграничения предметов ведения и распределения полномочий между Российской Федерацией, субъектами Федерации и органами местного самоуправления.

В целях укрепления исполнительной вертикали власти, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля исполнения решений в Российской Федерации созданы *семь федеральных округов*. Каждый из них возглавляет полномочный представитель Президента РФ.

Полномочный представитель осуществляет следующие основные функции:

- обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе;
- организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, другими общественными и религиозными объединениями;
- разрабатывает совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Федерации программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа;
- организует контроль исполнения федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, реализации федеральных программ в федеральном округе;
- согласовывает проекты решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Федерации, находящегося в пределах этого округа;
- организует по поручению Президента РФ проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государствен-

ной власти субъектов Федерации, находящимися в пределах федерального округа;

- вносит Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Федерации, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Полномочный представитель организовывает в пределах своей компетенции проверки исполнения указов и распоряжений Президента РФ, а также хода реализации федеральных программ, использования федерального имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе.

Укрепление федерализма требует решения проблемы местного самоуправления. В частности, наблюдается процесс принятия законов, связанных с передачей органам местного самоуправления исполнения ряда государственных полномочий без их правовой увязки с федеральным законодательством и без передачи необходимых финансовых ресурсов.

Совершенствование федеративных отношений должно способствовать укреплению единства государства и повышению эффективности его финансового потенциала на всех уровнях управления.

9.3. СТРУКТУРА БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов трех уровней:

1) федеральный бюджет;
2) бюджеты субъектов Федерации;
3) бюджеты муниципальных образований (местные бюджеты).

Построение бюджетной системы базируется на федеративном устройстве государства, определенном Конституцией РФ, государственной, управленческой и общественной структуре Российской Федерации. Бюджеты разных уровней являются финансовой основой государственных и муниципальных органов власти и управления.

Бюджеты субъектов Федерации включают:

- 21 бюджет республик в составе Российской Федерации;
- шесть бюджетов краев;
- 49 бюджетов областей;
- один бюджет автономной области;

- десять бюджетов автономных округов;
- бюджеты г. Москвы и г. Санкт-Петербурга.

Бюджеты муниципальных образований включают:

- 1867 бюджетов районов;
- 1091 бюджет городов;
- 329 бюджетов городских районов и округов;
- 1922 бюджета поселков городского типа;
- 24 444 бюджета сельских администраций.

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов, субъектов Федерации и субфедеральных внебюджетных фондов — в форме законов субъектов Федерации. Бюджеты муниципальных образований и муниципальные внебюджетные фонды разрабатываются и утверждаются правовыми актами представительных органов местного самоуправления либо в порядке, установленном уставами муниципальных образований.

Государственный и муниципальный бюджеты представляют собой централизованные фонды финансовых ресурсов, форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения деятельности органов государства и местного самоуправления. Через них часть валового внутреннего продукта (ВВП) перераспределяется путем мобилизации и аккумулирования средств в бюджетах различных уровней с последующим использованием централизованных финансовых ресурсов.

Государственный и муниципальный внебюджетные фонды — это фонды денежных средств, образуемые вне федерального бюджета и бюджетов территорий и предназначенные для реализации прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, охрану здоровья и медицинскую помощь.

Федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Федерации составляют **консолидированный бюджет РФ**.

Бюджет субъекта Федерации и консолидированные бюджеты муниципальных образований, находящихся на его территории, составляют **консолидированный бюджет субъекта Федерации.**

Бюджет муниципального образования и бюджеты других муниципальных образований, находящихся на его территории, составляют **консолидированный бюджет муниципального образования.**

В составе бюджета образуются целевые бюджетные фонды. *Целевой бюджетный фонд* — это фонд денежных средств, создаваемый за счет доходов, используемых по целевому назначению или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или других поступлений, и используемый по отдельной смете. Средства такого фонда не могут быть

использованы на цели, не соответствующие его назначению. В настоящее время наблюдается тенденция отказа от создания целевых бюджетных фондов и использования принципа совокупного покрытия всех расходов бюджета за счет всех поступающих в него доходов.

9.4. ПРИНЦИПЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Функционирование бюджетной системы основано на совокупности следующих принципов:

- *принцип единства бюджетной системы* — единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса, санкций за нарушения бюджетного законодательства, единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней, ведения бухгалтерского учета;
- *принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы* — закрепление соответствующих видов доходов полностью или частично и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления;
- *принцип самостоятельности бюджетов* — право законодательных и представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления на каждом уровне бюджетной системы самостоятельно осуществлять бюджетный процесс; наличие собственных источников доходов бюджетов; законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий органов власти по формированию доходов соответствующих бюджетов; право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять направления расходования средств, источники финансирования дефицита соответствующих бюджетов; недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения бюджетов, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов; недопустимость компенсации за счет бюджетов других уровней потерь в доходах и дополнительных расходов, возникших в ходе исполнения бюджетов, кроме случаев, связанных с изменением законодательства;
- *принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов, а также государственных внебюджетных фондов* — все доходы и расходы бюджетов и государственных внебюджетных фондов и другие обязательные поступления подлежат отражению в бюджетах и государственных внебюджетных фондах в полном объеме; все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, средств государст-

венных и муниципальных внебюджетных фондов, аккумулированных в бюджетной системе; налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и других обязательных платежей полностью учитываются отдельно по доходам и расходам бюджетов и внебюджетных фондов;

- *принцип сбалансированности бюджетов* — объем предусмотренных бюджетами расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджетов и поступлений из источников финансирования их дефицита;
- *принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств* — при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств;
- *принцип общего или совокупного покрытия расходов бюджетов* — все расходы бюджетов должны покрываться общей суммой доходов и поступлений из источников финансирования их дефицита;
- *принцип гласности* — утвержденные бюджеты и отчеты об их исполнении подлежат обязательному опубликованию в открытой печати, а также полнота представления информации о ходе исполнения бюджетов, открытость процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов;
- *принцип достоверности бюджета* — надежность показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и соответствующих территорий и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета;
- *принцип адресности и целевого характера использования бюджетных средств* — бюджетные средства выделяются конкретным получателям с указанием их направления на конкретные цели.

Принципы функционирования бюджетной системы направлены на реализацию финансовой политики государства, соблюдение интересов всех уровней власти, а также населения и юридических лиц, реализацию принципа бюджетного федерализма, решение важнейших социально-экономических задач. Только комплексная реализация всех принципов функционирования бюджетной системы на всех уровнях управления обеспечивает поступательное развитие экономики государства.

9.5. ПРАВОВАЯ ОСНОВА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Правовую основу функционирования бюджетной системы Российской Федерации обеспечивают Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, федеральные законы, включая кодифицированные пра-

вовые акты, указы Президента РФ, а также нормативные правовые документы.

Бюджетное законодательство включает:

- Бюджетный кодекс РФ;
- федеральные законы о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год;
- законы субъектов Федерации о бюджетах субъектов Федерации на соответствующий финансовый год;
- нормативные правовые акты представительных органов местного самоуправления о местных бюджетах на соответствующий финансовый год;
- другие федеральные законы, законы субъектов Федерации и нормативные правовые акты представительных органов местного самоуправления.

Особое место в бюджетном законодательстве занимает *Бюджетный кодекс РФ,* представляющий собой свод законов о функционировании и развитии бюджетной системы Российской Федерации. Он обеспечивает финансовое регулирование бюджетных отношений, устанавливает общие принципы бюджетного законодательства, правовые основы функционирования бюджетов различных уровней, правовое положение субъектов бюджетных отношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, определяет основы бюджетного процесса, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства. В данном случае бюджетные отношения рассматриваются в широком понимании и включают: отношения, складывающиеся в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов, внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга; отношения, возникающие в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения и исполнения бюджетов, контроля за их реализацией.

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

Нормативные правовые акты Правительства РФ также регулируют бюджетные отношения. Органы государственной власти субъ-

ектов Федерации и органы местного самоуправления принимают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения, в пределах своей компетенции.

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

Закон о бюджете соответствующего уровня бюджетной системы принимается на финансовый год и вступает в силу со дня подписания.

В ходе реализации бюджетного законодательства важное значение имеют полномочия участников бюджетного процесса.

Бюджетный процесс включает процесс составления проектов бюджетов, их рассмотрения, утверждения и исполнения, а также государственный и муниципальный финансовый контроль.

Участниками бюджетного процесса являются органы, обладающие бюджетными полномочиями:

- Президент РФ;
- органы законодательной (представительной) власти;
- органы исполнительной власти (высшие должностные лица субъектов Федерации, главы местного самоуправления, финансовые органы, осуществляющие сбор доходов бюджетов, другие уполномоченные органы);
- органы денежно-кредитного регулирования;
- органы государственного и муниципального финансового контроля;
- государственные и муниципальные внебюджетные фонды;
- главные распорядители и распорядители бюджетных средств;
- другие органы, на которые возложены бюджетные, налоговые и другие аналогичные полномочия.

Кроме того, участниками бюджетного процесса являются бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, другие получатели бюджетных средств, а также кредитные организации, осуществляющие операции со средствами бюджетов, государственных и муниципальных внебюджетных фондов.

Законодательные (представительные) органы рассматривают и утверждают бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль за исполнением бюджетов, формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль за

исполнением бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы Российской Федерации и др.

Органы исполнительной власти и местного самоуправления составляют проект бюджета, вносят его на утверждение законодательного (представительного) органа, исполняют бюджет, осуществляют сбор доходов бюджета, управление государственным, муниципальным долгом, ведомственный контроль за исполнением бюджета, представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов власти, представительных органов местного самоуправления и др.

Аналогичные полномочия органы исполнительной власти осуществляют по отношению к государственным внебюджетным фондам.

Банк России совместно с Правительством РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики. Банк России обслуживает счета бюджетов, осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам Российской Федерации.

Кредитные организации могут привлекаться для осуществления операций по предоставлению средств бюджета на возвратной основе. Субъекты Российской Федерации, муниципальные образования открывают счета в кредитных организациях, обслуживающих расчеты по сделкам, совершаемым с государственными ценными бумагами субъектов Российской Федерации и муниципальными ценными бумагами, осуществляющих расчеты в случае отсутствия учреждений Банка России на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций.

Органы государственного, муниципального финансового контроля осуществляют предварительный, текущий и последующий контроль за исполнением соответствующих бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, проводят экспертизы проектов бюджетов, федеральных и региональных целевых программ, нормативных правовых актов бюджетного законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, актов органов местного самоуправления.

Рассмотрим полномочия главных распорядителей бюджетных средств.

Главный распорядитель средств федерального бюджета — орган государственной власти Российской Федерации, имеющий право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, определенным ведомственной классификацией расходов федерального бюджета.

Главный распорядитель средств бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета — орган государственной власти

субъекта Российской Федерации, местного самоуправления, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, определенные ведомственной классификацией расходов соответствующего бюджета.

Главный распорядитель бюджетных средств может представлять сторону государства в договорах о предоставлении бюджетных средств на возвратной основе, государственных или муниципальных гарантий, бюджетных инвестиций при получении соответствующих полномочий от Правительства РФ. Он определяет задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг для подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств с учетом нормативов финансовых затрат, утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений, составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и представляет их для исполнения в орган, исполняющий бюджет.

Главный распорядитель бюджетных средств наделен правом вносить изменения в утвержденную смету доходов и расходов бюджетных учреждений в части распределения средств между ее статьями с уведомлением органа, исполняющего бюджет. Он контролирует получателей бюджетных средств в части обеспечения целевого использования бюджетных средств, своевременного их возврата, предоставления отчетности, выполнения заданий по предоставлению государственных или муниципальных услуг; использование бюджетных средств распорядителями, бюджетными учреждениями и другими получателями бюджетных средств, государственными и муниципальными унитарными предприятиями. Непосредственный контроль за использованием бюджетных средств унитарными предприятиями осуществляют по инициативе главного распорядителя бюджетных средств органы государственного финансового контроля.

Главный распорядитель бюджетных средств готовит и представляет органу, исполняющему соответствующий бюджет, сводный отчет об исполнении бюджета по выделенным средствам, сводную смету доходов и расходов, а также отчет о выполнении задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг.

Рассмотрим права и обязанности распорядителя бюджетных средств.

Распорядитель бюджетных средств — орган государственной власти или орган местного самоуправления, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям.

Он может получить полномочия от Правительства РФ, исполнительного органа субъекта Федерации и органа местного самоуправления представлять сторону государства в договорах о предоставлении средств бюджета соответствующего уровня на возвратной основе, государственных или муниципальных гарантий, бюджетных инвестиций.

Распорядитель бюджетных средств составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным получателям бюджетных средств и направляет их органу, исполняющему бюджет. Он определяет задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг для получателей бюджетных средств с учетом нормативов финансовых затрат, утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений.

Распорядитель бюджетных средств контролирует использование бюджетных средств их подведомственными получателями.

Главный распорядитель и распорядитель бюджетных средств, а также должностные лица главного распорядителя и распорядителя бюджетных средств отвечают за следующее:

- целевое и эффективное использование выделенных в их распоряжение бюджетных средств;
- достоверность и своевременное представление отчетности и другой информации, связанной с исполнением бюджета;
- своевременное составление бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств по подведомственным получателям и распорядителям бюджетных средств и их представление в орган, исполняющий бюджет;
- утверждение смет доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений;
- соответствие бюджетной росписи показателям, утвержденным законом о бюджете;
- соблюдение нормативов финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг при утверждении смет доходов и расходов.

Как было отмечено, участниками бюджетного процесса являются и *бюджетные учреждения*. Это организации, созданные органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических и других функций некоммерческого характера, деятельность которых финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов.

В смете доходов и расходов отражаются все доходы бюджетного учреждения, получаемые как из бюджета и государственных внебюджетных

фондов, так и от осуществления предпринимательской деятельности, в том числе доходы от оказания платных услуг, другие доходы, получаемые от использования государственной или муниципальной собственности, закрепленной за бюджетным учреждением на праве оперативного управления, и другой деятельности.

Бюджетное учреждение составляет и представляет *бюджетную заявку* на очередной финансовый год, которая подается на утверждение главному распорядителю или распорядителю бюджетных средств. Она составляется на основе прогнозируемых объемов предоставления государственных или муниципальных услуг и установленных нормативов финансовых затрат на их предоставление, а также с учетом исполнения сметы доходов и расходов отчетного периода.

Бюджетное учреждение использует бюджетные средства в соответствии с утвержденной сметой доходов и расходов. Федеральное казначейство, казначейство субъекта Федерации или другой орган, исполняющий бюджет, совместно с главными распорядителями бюджетных средств определяет возможность перераспределения расходов бюджетного учреждения по предметным статьям и видам расходов при исполнении сметы.

Бюджетное учреждение самостоятельно расходует средства, полученные за счет внебюджетных источников. Бюджетное учреждение, подведомственное федеральным органам исполнительной власти, использует бюджетные средства через лицевые счета, которые ведутся Федеральным казначейством.

Получателем бюджетных средств может быть не только бюджетное учреждение, но и другие организации, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год. *Бюджетная роспись* содержит поквартальное распределение доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, устанавливающее распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств.

Правовые акты бюджетной системы регулируют взаимоотношения между всеми органами власти и бюджетополучателями, определяют качество бюджетного администрирования, позволяют реализовать права и обязанности каждого субъекта бюджетных правоотношений.

9.6. БЮДЖЕТНАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ

Бюджетная классификация — это группировка доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, источников финансирования дефицитов бюджетов и государственного долга. Она

используется для составления и исполнения бюджетов и обеспечивает сопоставимость показателей бюджетов всех уровней. Бюджетная классификация Российской Федерации включает:

- классификацию доходов бюджетов;
- функциональную классификацию расходов бюджетов;
- экономическую классификацию расходов бюджетов;
- классификацию источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов;
- классификацию источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации;
- классификацию видов государственных внутренних долгов Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных долгов;
- классификацию видов государственных внешних долгов Российской Федерации и субъектов Федерации, а также государственных внешних активов Российской Федерации;
- ведомственную классификацию, в том числе перечни прямых получателей средств из федерального бюджета, классификацию целевых статей расходов федерального бюджета, классификацию расходов федерального бюджета.

Классификация доходов бюджетов является группировкой доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы в соответствии с источниками их формирования, установленными соответствующими законодательными актами. *Группы доходов* состоят из подгрупп, статей и подстатей доходов, объединяющих конкретные виды доходов по источникам и способам их получения.

В составе доходов бюджетов выделяются следующие основные группы:

- налоговые доходы;
- неналоговые доходы;
- безвозмездные перечисления;
- доходы целевых бюджетных фондов;
- доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Функциональная классификация расходов бюджетов — группировка расходов бюджетов всех уровней, которая отражает направление бюджетных средств на выполнение основных функций государства. Первым уровнем являются разделы, отражающие выполнение государством его важнейших функций. Второй уровень — подразделы, конкретизирующие направление бюджетных средств на выполнение функций государства в пределах разделов. Классификация целевых статей расходов бюджетов образует третий уровень и отра-

жает финансирование расходов бюджетов по конкретным направлениям деятельности главных распорядителей средств бюджетов в пределах подразделов функциональной классификации расходов бюджетов. *Виды расходов* бюджетов представляют собой четвертый уровень функциональной классификации расходов бюджетов. На этом уровне детализируются направления финансирования по целевым статьям расходов бюджетов.

Функциональная классификация расходов бюджетов Российской Федерации включает следующие разделы:

- государственное управление и местное самоуправление;
- судебная власть;
- международная деятельность;
- национальная оборона;
- правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства;
- фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
- промышленность, энергетика и строительство;
- сельское хозяйство и рыболовство;
- охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия;
- транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика;
- развитие рыночной инфраструктуры;
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий;
- образование;
- культура, искусство и кинематография;
- средства массовой информации;
- здравоохранение и физическая культура;
- социальная политика;
- обслуживание государственного долга;
- пополнение государственных запасов и резервов;
- финансовая помощь бюджетам других уровней;
- утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров;
- мобилизационная подготовка экономики;
- исследование и использование космического пространства;
- прочие расходы;
- целевые бюджетные фонды.

Ведомственная классификация расходов федерального бюджета включает группировку расходов, отражающую распределение бюд-

жетных средств по главным распорядителям средств федерального бюджета. Такие расходы утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Ведомственная классификация расходов бюджетов субъектов Федерации отражает распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств бюджетов субъектов Российской Федерации и утверждается законодательными или представительными органами субъектов Российской Федерации.

Ведомственная классификация расходов местных бюджетов отражает распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств местных бюджетов и утверждается решениями представительных органов местного самоуправления.

Все ведомственные классификации расходов бюджетов составляются по каждому главному распорядителю средств в разрезе разделов, подразделов, целевых статей расходов, видов расходов.

Экономическая классификация расходов бюджетов является группировкой расходов бюджетов всех уровней по экономическому содержанию. Она включает следующие статьи:

- текущие расходы: закупки товаров и оплата услуг; выплата процентов; субсидии, субвенции и текущие трансферты; оплата услуг по признанию прав собственности за рубежом;
- капитальные расходы: капитальные вложения в основные фонды; создание государственных запасов и резервов; приобретение земли и нематериальных активов; капитальные трансферты;
- предоставление кредитов (бюджетных ссуд) за вычетом погашения.

Классификация источников внутреннего и внешнего финансирования дефицитов бюджетов — группировка заемных средств, привлекаемых Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления для покрытия дефицитов соответствующих бюджетов. Данная классификация включает следующие статьи:

- финансирование дефицита бюджета за счет кредита Центрального банка РФ и изменения остатков средств бюджета;
- государственные и муниципальные ценные бумаги;
- бюджетные ссуды, полученные от государственных внебюджетных фондов;
- бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней;
- прочие источники внутреннего финансирования;
- поступления от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;

- государственные запасы драгоценных металлов и драгоценных камней;
- кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени Российской Федерации.

Классификация источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ имеет следующий вид:

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

Классификация видов государственных внутренних долгов Российской Федерации и субъектов Федерации, муниципальных долгов является группировкой долговых обязательств Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Классификация видов государственных внешних долгов Российской Федерации и субъектов Федерации, а также государственных внешних активов Российской Федерации является группировкой государственных внешних долговых обязательств, осуществляемых Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Перечень главных распорядителей средств бюджетов субъектов Российской Федерации, распорядителей средств местных бюджетов утверждается соответственно органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления.

Бюджетная классификация Российской Федерации в части классификации доходов бюджетов, функциональной классификации расходов бюджетов, экономической классификации расходов бюджетов, классификации источников финансирования дефицитов бюджетов является *единой* для бюджетов всех уровней бюджетной системы и утверждается федеральным законом.

Законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут проводить дальнейшую детализацию объектов бюджетной классификации в части целевых статей и видов расходов, не нарушая общих принципов построения и единства бюджетной классификации Российской Федерации.

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

9.7. ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ РАЗНЫХ УРОВНЕЙ

Бюджеты имеют доходные источники формирования, присущие различным уровням бюджетной системы в соответствии с бюджетной классификацией и Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Доходы бюджетов — это часть национального дохода, поступающая в процессе перераспределения в централизованные фонды государства и органов местного самоуправления. Они формируются на *налоговой* и *неналоговой* основе и за счет *безвозмездных перечислений* в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством, а также *доходов от предпринимательской* и иной приносящей доход *деятельности*. В доходах бюджетов могут быть частично централизованы доходы, зачисляемые в бюджеты других уровней бюджетной системы, для целевого финансирования централизованных мероприятий, а также безвозмездные перечисления. Нормативы централизации доходов утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год. В составе доходов бюджетов обособленно учитываются доходы целевых бюджетных фондов.

Момент, начиная с которого налоговые доходы считаются уплаченными доходами соответствующего бюджета, определяется налоговым законодательством. Что касается неналоговых доходов и других поступлений, то они считаются уплаченными в бюджет с момента списания денежных средств со счета плательщика в кредитной организации.

Денежные средства считаются зачисленными в доход соответствующего бюджета с момента совершения Банком России или кредитной организацией операции по зачислению денежных средств на счет органа, исполняющего бюджет.

Доходы бюджетного учреждения, полученные от предпринимательской деятельности, в полном объеме учитываются в его смете доходов и расходов и отражаются в доходах соответствующего бюд-

жета как доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг.

В доходах бюджета отражается также *финансовая помощь*, предоставляемая в рамках бюджетной системы от бюджета другого уровня в форме дотаций, субвенций и субсидий либо другой безвозвратной и безвозмездной передачи средств.

В доходы бюджетов зачисляются и *безвозмездные перечисления* от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, а также *средства по взаимным расчетам*. Взаимные расчеты — это операции по передаче средств между бюджетами разных уровней бюджетной системы, связанные с изменениями в налоговом и бюджетном законодательстве, с передачей полномочий по финансированию расходов или передачей доходов, происшедшими после утверждения закона о бюджете и не учтенными законом о бюджете.

К ***налоговым доходам*** относятся:

- налоги на прибыль (доход) предприятий и организаций;
- налоги на товары и услуги, лицензионные и регистрационные сборы;
- налоги на совокупный доход;
- налоги на имущество;
- платежи за пользование природными ресурсами;
- налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции;
- прочие налоги, пошлины и сборы.

Органы исполнительной власти могут предоставлять налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и других обязательных платежей в бюджет соответствующего уровня в соответствии с налоговым законодательством в пределах лимитов, установленных в законе и бюджете на соответствующий финансовый год. Это обусловлено тем, что решения органов исполнительной власти не должны влиять на наполняемость бюджетов.

К ***неналоговым доходам*** относятся:

- доходы от имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- доходы от продажи земли и нематериальных активов;
- поступления капитальных трансфертов из негосударственных источников;
- административные платежи и сборы;
- штрафные санкции, возмещение ущерба;
- доходы от внешнеэкономической деятельности;
- прочие неналоговые доходы.

Доходы бюджетов от имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, или от деятельности могут быть получены в виде:

- дивидендов по акциям, принадлежащим государству;
- доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- процентов, полученных от размещения в банках и кредитных организациях временно свободных средств бюджета;
- процентов, полученных от предоставления бюджетных ссуд;
- возмещения потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием сельскохозяйственных угодий;
- доходов от оказания услуг или компенсации затрат государства;
- перечисление прибыли Центрального банка РФ;
- платежей от государственных и муниципальных организаций;
- доходов от реализации соглашений о разделе продукции;
- доходов от продажи квартир;
- доходов от продажи государственных производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств, иного оборудования и других материальных ценностей;
- доходов от реализации конфискованного, бесхозяйного имущества, перешедшего в государственную или муниципальную собственность в порядке наследования или дарения, и кладов;
- доходов от проведения Всероссийской государственной лотереи;
- прочих поступлений.

Средства, получаемые в процессе приватизации государственного и муниципального имущества, зачисляются в соответствующие бюджеты и отражаются в составе источников финансирования дефицитов бюджетов.

Административные платежи и сборы включают:

- сборы, взимаемые ГИБДД (кроме штрафов);
- исполнительский сбор;
- прочие платежи, взимаемые государственными организациями за выполнение определенных функций.

Штрафы подлежат зачислению, как правило, в местные бюджеты по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа. Суммы конфискаций, компенсаций и другие средства, в принудительном порядке изымаемые в доход государства, зачисляются в доходы бюджетов в соответствии с законодательством и решениями судов.

К *штрафным санкциям и возмещению ущерба*, направляемым в доход бюджетов, относятся:

- поступление сумм за выпуск и реализацию продукции, изготовленной с отступлением от стандартов и технических условий;
- санкции за нарушение порядка применения цен;
- административные штрафы и иные санкции, включая штрафы за нарушение правил дорожного движения;
- суммы, взыскиваемые с лиц, виновных в совершении преступлений и недостаче материальных ценностей.

Доходы от внешнеэкономической деятельности включают:

- проценты по государственным кредитам;
- поступление средств от централизованного экспорта;
- таможенные сборы;
- прочие поступления.

К *прочим неналоговым доходам* относятся, в частности, доходы от реализации и использования природного сырьевого компонента низкообогащенного урана.

К *безвозмездным перечислениям* относятся перечисления, поступающие от нерезидентов, от бюджетов других уровней, от государственных внебюджетных фондов, от государственных организаций, от наднациональных организаций, а также средства, передаваемые в целевые бюджетные фонды. Перечисления от бюджетов других уровней включают: дотации; субвенции; средства, получаемые по взаимным расчетам; трансферты и др.

К *доходам целевых бюджетных фондов* относятся доходы фонда Министерства РФ по атомной энергии.

Доходы бюджетов подразделяются на две группы.

1) *собственные доходы* бюджетов, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами действующим законодательством (финансовая помощь не относится к собственным доходам соответствующего бюджета);

2) *регулирующие доходы*, получаемые бюджетами в форме отчислений от собственных доходов бюджетов других уровней бюджетной системы в соответствии с установленными на определенный срок нормативами отчислений. (Нормативы отчислений определяются законом о бюджете того уровня бюджетной системы, который передает собственные доходы, либо законом о бюджете того уровня, который распределяет переданные ему собственные доходы бюджета другого уровня.)

Рассмотрим особенности формирования доходов бюджетов различных уровней бюджетной системы.

В ***доходы федерального бюджета*** зачисляются: собственные налоговые доходы федерального бюджета, кроме налоговых доходов,

передаваемых в виде регулирующих доходов бюджетам других уровней бюджетной системы; собственные неналоговые доходы; доходы субъектов Российской Федерации, централизуемые в федеральном бюджете для целевого финансирования централизованных мероприятий. В процессе исполнения федерального бюджета в его доходы поступают средства по взаимным расчетам из бюджетов субъектов Федерации и другие безвозмездные перечисления.

К *налоговым доходам* федерального бюджета относятся:

- федеральные налоги и сборы, установленные налоговым законодательством, в соответствии с пропорциями их распределения между бюджетами, утверждаемыми федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год;
- таможенные пошлины, таможенные сборы и другие таможенные платежи;
- государственная пошлина.

Неналоговые доходы федерального бюджета формируются за счет:

- доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности;
- доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти Российской Федерации;
- части прибыли унитарных предприятий, созданных Российской Федерацией, остающейся после уплаты налогов и других обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых Правительством РФ.

В доходах федерального бюджета также учитываются:

- прибыль Банка России — по нормативам, установленным федеральными законами;
- доходы от внешнеэкономической деятельности.

Собственные доходы федерального бюджета могут передаваться бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам по установленным нормативам.

Доходы федеральных *целевых бюджетных фондов* являются частью доходов федерального бюджета. Однако их размер зависит от целевых налогов и сборов, установленных налоговым законодательством и распределяемых между федеральными и территориальными целевыми бюджетными фондами по нормативам, определенным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации формируются за счет собственных и регулирующих налоговых доходов, кроме доходов, передаваемых в порядке регулирования местным бюджетам;

доходов от использования имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации; доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации; других неналоговых доходов в порядке и по нормативам, которые установлены федеральными законами и законами субъектов РФ.

К *налоговым доходам* бюджетов субъектов Российской Федерации относятся:

- собственные налоговые доходы бюджетов субъектов РФ от региональных налогов и сборов в соответствии с налоговым законодательством и пропорциями их распределения между бюджетом субъекта РФ и местными бюджетами, устанавливаемыми законом о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год;
- отчисления от федеральных регулирующих налогов и сборов, распределенных к зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации по нормативам, определенным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, кроме доходов от федеральных налогов и сборов, передаваемых в порядке бюджетного регулирования местным бюджетам.

Неналоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации формируются за счет:

- доходов от использования имущества, находящегося в собственности субъектов РФ;
- доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов исполнительной власти субъектов;
- средств, полученных в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного субъектам;
- доходов в виде финансовой помощи, полученной от федерального бюджета;
- части прибыли унитарных предприятий, созданных субъектами РФ, остающейся после уплаты налогов и других обязательных платежей в бюджет, в размерах, устанавливаемых законами субъектов РФ;
- других неналоговых доходов.

Собственные доходы бюджетов субъектов Российской Федерации от региональных налогов и сборов, а также от закрепленных за субъектами Российской Федерации федеральных налогов и сборов могут быть переданы местным бюджетам по нормативам, утвер-

ждаемым законодательными или представительными органами субъектов Российской Федерации на срок не менее трех лет.

Законодательные органы власти субъектов Российской Федерации вводят региональные налоги и сборы, устанавливают размеры ставок по ним и предоставляют налоговые льготы в соответствии с налоговым законодательством РФ.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставляют налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и других обязательных платежей в бюджеты субъектов Федерации в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации в пределах лимитов, определенных законами субъектов Федерации о бюджете.

В части суммы федерального налога или сбора, поступающей в бюджет субъекта Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставляют отсрочки или рассрочки только при отсутствии задолженности по бюджетным ссудам бюджета субъекта Федерации перед федеральным бюджетом и соблюдении предельного размера дефицита бюджета и размера государственного долга субъекта Российской Федерации, установленных Бюджетным кодексом.

Доходы местных бюджетов формируются за счет: собственных доходов; доходов за счет отчислений от федеральных и региональных и регулирующих налогов и сборов; доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности; доходов от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления и бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления. Особое место в доходах местных бюджетов занимают ассигнования на финансирование осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, финансирование реализации органами местного самоуправления федеральных законов и законов субъектов РФ, компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов муниципальных образований, другие неналоговые доходы, поступающие в местные бюджеты в порядке и по нормативам, которые установлены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления.

К *налоговым доходам* местных бюджетов относятся:

- собственные налоговые доходы местных бюджетов от местных налогов и сборов, определенные налоговым законодательством РФ;
- отчисления от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов, передаваемые местным бюджетам Российской Федерацией и субъектом Федерации;

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

Неналоговые доходы местных бюджетов формируются за счет:

- доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления;
- средств, полученных в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного муниципальным образованиям;
- доходов в виде финансовой помощи, полученной от федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации;
- части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и других обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых правовыми актами органов местного самоуправления;
- других неналоговых доходов.

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

Представительные органы местного самоуправления вводят местные налоги и сборы, устанавливают размеры ставок по ним и предоставляют льготы по их уплате в пределах прав, которыми они наделены в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации.

Органы местного самоуправления предоставляют налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и других обязательных платежей в местные бюджеты в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации в пределах лимитов, определенных правовыми актами представительных органов местного самоуправления о бюджете. В части сумм федеральных налогов или сборов, региональных налогов или сборов, поступающих в местные бюджеты, отсрочки и рассрочки предоставляются только при отсутствии задолженности по бюджетным ссудам местного бюджета перед бюджетами других уровней бюджетной системы Российской Федерации и соблюдении предельного размера дефицита местного бюджета и размера муниципального долга, установленных Бюджетным кодексом.

9.8. РАСХОДЫ БЮДЖЕТОВ РАЗНЫХ УРОВНЕЙ

Расходы бюджета представляют собой процесс выделения и использования финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджетах каждого уровня, в соответствии с законами и постановлениями о

бюджетах на соответствующий финансовый год. Формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы базируется на единых методологических основах, нормативах минимальной бюджетной обеспеченности, нормативах финансовых затрат на оказание государственных услуг. Указанные нормативы устанавливаются Правительством Российской Федерации. В то же время, органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут увеличивать нормативы финансовых затрат на оказание государственных и муниципальных услуг в пределах своих финансовых возможностей.

Расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания делятся на капитальные и текущие. Эта группировка устанавливается экономической классификацией расходов бюджетов. В расходах бюджетов указываются со знаком минус средства от возврата государственных кредитов, бюджетных кредитов и бюджетных ссуд.

Капитальные расходы бюджетов — часть расходов бюджетов, связанных с расширенным воспроизводством, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Они обеспечивают инновационную и инвестиционную деятельность. К ним относятся расходы, предназначенные для инвестиций, на проведение капитального ремонта, средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели и т.п.

В составе капитальных расходов бюджетов может формироваться *бюджет развития.* Он имеет целевое назначение и предназначен для финансирования приоритетных инвестиционных проектов и программ. Однако в последние годы в связи с необходимостью направления значительных средств на погашение государственного долга бюджет развития в составе федерального бюджета не выделяется.

Текущие расходы бюджетов — часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущую работу органов государственной власти, местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и предприятиям отдельных отраслей экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций. Предоставление бюджетных средств на текущие нужды осуществляется в следующих формах:

- ассигнований на содержание бюджетных учреждений;
- средств на оплату товаров, работ, услуг, производимых или выполняемых по государственным или муниципальным контрактам;

- трансфертов населению;
- бюджетных кредитов юридическим лицам;
- субвенций и субсидий физическим и юридическим лицам;
- инвестиций в уставные капиталы юридических лиц;
- бюджетных ссуд, дотаций, субвенций и субсидий бюджетам других уровней бюджетной системы, государственным внебюджетным фондам;
- кредитов и займов внутри страны за счет государственных внешних заимствований;
- кредитов иностранным государствам;
- средств на обслуживание долговых обязательств, включая государственные и муниципальные гарантии.

Расходы бюджетов подразделяются также на *процентные* и *непроцентные*. Процентные расходы — это расходы, направляемые на обслуживание государственного долга. Непроцентные расходы представляют собой расходы бюджета за вычетом процентных расходов. Процентные расходы обусловлены наличием государственного внутреннего и внешнего долга. Они носят непроизводительный характер и зависят от объема заимствований, сроков займов, процентов по займам. Значительное воздействие на процентные расходы оказывает курс рубля по отношению к валютам, в которых произведены заимствования и производятся выплаты процентов. Поэтому при девальвации рубля расходы на обслуживание внешних займов возрастают, и, наоборот, при укреплении рубля они сокращаются. Текущие и капитальные расходы бюджета — это часть непроцентных расходов.

Значительный удельный вес в расходах бюджетов занимают *расходы бюджетных учреждений*. Они включают: оплату труда работников этих учреждений; перечисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды; трансферты населению; командировочные и другие компенсационные выплаты; оплату товаров, работ, услуг по заключенным государственным или муниципальным контрактам, а также в соответствии с утвержденными сметами без заключения контрактов.

Закупки товаров, работ, услуг на сумму свыше 2000 минимальных размеров оплаты труда осуществляются бюджетными учреждениями только на основании государственных или муниципальных контрактов. *Государственный или муниципальный контракт* представляет собой договор, заключенный органом государственной власти, местного самоуправления, бюджетным учреждением, уполномоченным органом или организацией с физическими и юридическими лицами в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд, предусмотренных в расходах соответствующего бюд-

жета. Совокупность государственных или муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета образует *государственный или муниципальный заказ.*

Большая роль в бюджетных расходах отводится *трансфертам населению.* Это бюджетные средства, выделяемые на безвозмездной и безвозвратной основах и предназначенные для финансирования обязательных выплат населению, предусмотренных законом или решением органа местного самоуправления. Трансферты населению включают: пенсии, стипендии, пособия, компенсации, другие социальные выплаты.

Из бюджета выделяются также средства на возвратной и платной основе в форме *бюджетного кредита* юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями.

Бюджетный кредит предоставляется на основании заключенного договора при условии предоставления заемщиком обеспечения исполнения обязательства по возврату кредита, имеющего высокую степень ликвидности. Способами обеспечения исполнения обязательств по возврату бюджетного кредита служат: банковские гарантии, поручительства, залог имущества, в том числе в виде ценных бумаг, паев, в размере не менее 100% предоставляемого кредита.

Перед предоставлением бюджетного кредита проводится предварительная проверка финансового состояния получателя кредита финансовым органом или по его поручению уполномоченным органом, а также целевого использования бюджетного кредита. Возврат бюджетного кредита и плата за пользование им приравниваются к платежам в бюджет.

Процентные и беспроцентные бюджетные кредиты на основании договора предоставляются государственным или муниципальным унитарным предприятиям на условиях и в пределах лимитов, предусмотренных соответствующими бюджетами. Органы, исполняющие бюджет, ведут реестры предоставленных бюджетных кредитов по их получателям.

Бюджетная ссуда — это бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня на возвратной, безвозмездной или возмездной основе на срок не более шести месяцев в пределах финансового года. Бюджетные ссуды расширяют возможности перераспределения средств в рамках бюджетной системы. За их счет покрывается временная потребность в денежных средствах, вызванная временным лагом между поступлением доходов и финансированием расходов, — кассовый разрыв.

Субсидия — это бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы, физическим или юридическим лицам на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Субвенция — это бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы, юридическим лицам на безвозмездной и безвозвратной основе для осуществления определенных целевых расходов.

Особое значение в бюджетных расходах имеют расходы на финансирование *бюджетных инвестиций*. Они предусматриваются соответствующим бюджетом при условии включения их в федеральную или региональную целевую программу либо на основании решения государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления.

Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам — хозяйственным товариществам и обществам означает возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставного капитала и имущества этих организаций и оформляется участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в их уставном капитале. Долями участия Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в уставном капитале и имуществе управляют соответствующие органы управления государственным или муниципальным имуществом.

Для финансирования непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, в составе расходной части бюджетов создаются *резервные фонды* органов исполнительной власти и местного самоуправления. Кроме того, в составе федерального бюджета образуется *резервный фонд Президента РФ*. Его средства расходуются на финансирование непредвиденных и дополнительных расходов в соответствии с указами Президента.

Бюджет развития — это составная часть бюджета, относящаяся к капитальным расходам и используемая для кредитования, инвестирования и гарантийного обеспечения инвестиционных проектов.

Важнейшими принципами выделения государственных инвестиций через бюджет развития являются:

1) высокая экономическая эффективность реализуемых проектов;

2) софинансирование и диверсификация риска государства с частным капиталом;

3) конкурсность, срочность, возвратность и платность выделяемых на инвестиционные нужды средств.

Средства бюджета развития формируются за счет внутренних и внешних заимствований на инвестиционные цели, а также части доходов бюджетов. Они аккумулируются на специальных счетах органов Главного управления Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации в учреждениях Банка России. Средства бюджета развития направляются на финансирование инвестиционных проектов, отобранных на конкурсной основе, и исполнение обязательств по предоставленным инвесторам государственным гарантиям за счет средств бюджета развития.

Денежные средства бюджета развития используются на финансирование инвестиционных проектов на конкурсной основе на условиях возвратности, платности и срочности.

Государственные гарантии за счет средств бюджета развития являются обязательством органа исполнительной власти возместить кредитору за счет средств этого бюджета часть фактически предоставленных им средств на финансирование инвестиционного проекта в случае невозврата заемщиком основного долга в срок, установленный кредитным договором.

Денежные средства за счет средств бюджета развития выделяются путем кредитования инвестиционных проектов, обеспеченных собственными средствами инвестора и другими источниками финансовых ресурсов в дополнение к бюджетным средствам, а также за счет прямых инвестиций в имущество коммерческих организаций, реализующих инвестиционные проекты, при соответствующем увеличении доли государства в уставном капитале этих организаций.

Кредитование инвестиционных проектов осуществляется посредством оплаты счетов за товары, работы, услуги, необходимые для реализации этих проектов, в объемах и по графикам, которые согласованы с уполномоченными органами исполнительной власти.

Для каждого инвестиционного проекта разрабатывается *индивидуальная схема финансового обеспечения,* в том числе график перечисления денежных средств всеми соинвесторами, объем и формы государственного участия в финансировании и обеспечение возвратности получаемых денежных средств через залоговые схемы, безусловные контргарантии финансовых институтов и др. Возмещение вложенных за счет средств бюджета развития денежных средств обеспечивается путем возврата кредитов и уплаты процентов заемщиками, а также возврата средств от реализации имущества, используемого в качестве предмета залога, в случае прекращения реализации инвестиционного проекта по вине заемщика и в других случаях, предусмотренных условиями кредитного соглашения.

Таким образом, бюджет развития является важным источником инвестиций в расширенное воспроизводство, позволяет решать проблемы совершенствования государственного финансирования.

Оценка бюджетных потребностей, закрепление доходных источников, оказание финансовой помощи нижестоящим бюджетам базируются ***на разграничении расходных полномочий и ответственности между уровнями бюджетной системы***.

Проведена инвентаризация расходных полномочий федерального, регионального и местных бюджетов, конкретизировано разграничение расходов и бюджетной ответственности органов власти и управления разных уровней.

В настоящее время применяется метод *нормативной оценки бюджетных потребностей* органов власти и управления разных уровней, соответствующих их расходным полномочиям и ответственности. Разработаны следующие нормативы, утверждаемые Правительством РФ:

- финансирования расходов на жилищно-коммунальное хозяйство, начальное и общее среднее образование, здравоохранение, государственное управление, выплату пособий семьям, имеющим детей;
- затрат на финансирование общественного транспорта, правоохранительной деятельности, учреждений культуры, физической культуры и спорта, другие нормативы, необходимые для определения обоснованных бюджетных потребностей субъектов Российской Федерации.

Оценка расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации проводится на нормативной основе. Субъекты переходят к нормативной оценке бюджетных потребностей бюджетов муниципальных образований.

Значения бюджетных нормативов базируются на минимальных государственных стандартах и социальных нормативах с учетом реальных возможностей консолидированного бюджета Российской Федерации по их финансированию в данном финансовом году. Нормативы дифференцируются по регионам согласно единой методике с учетом объективно обусловленных географических, природно-климатических и социально-экономических особенностей. Бюджетные нормативы используются для расчетов финансовой помощи регионам и не предопределяют уровень и структуру бюджетных расходов субъектов Российской Федерации.

При распределении финансовой помощи субъектам Российской Федерации учитывается отношение обоснованной нормативной бюджетной потребности региона в расчете на душу населения к средней (минимальной) обоснованной потребности по субъектам РФ — *индекс бюджетных расходов*. Он показывает, насколько больше или меньше необходимо затратить бюджетных средств в расчете на душу населения в данном регионе по сравнению со средними

или минимальными по Российской Федерации затратами для обеспечения сопоставимого уровня финансирования основных бюджетных расходов.

Рассмотрим *разграничение бюджетных полномочий* в сфере финансирования расходов из бюджетов разных уровней.

Только из федерального бюджета финансируются расходы на следующие мероприятия:

- общегосударственное управление;
- функционирование федеральной судебной системы;
- международную деятельность в общефедеральных интересах;
- национальную оборону и обеспечение безопасности государства, конверсию оборонных отраслей промышленности;
- фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
- государственную поддержку железнодорожного, воздушного и морского транспорта, а также атомной энергетики;
- ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба;
- исследование и использование космического пространства;
- содержание учреждений, находящихся в федеральной собственности или в ведении органов государственной власти Российской Федерации;
- формирование федеральной собственности;
- компенсацию государственным внебюджетным фондам расходов на выплату государственных пенсий и пособий, других социальных выплат из федерального бюджета;
- обслуживание и погашение государственного долга Российской Федерации;
- пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, государственного материального резерва;
- проведение выборов и референдумов Российской Федерации;
- федеральную инвестиционную программу;
- обеспечение реализации решений федеральных органов государственной власти, приведших к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов бюджетов других уровней;
- обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
- финансовую поддержку субъектов Российской Федерации;
- официальный статистический учет;
- прочие расходы.

Совместно за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов финансируются следующие расходы:

- государственная поддержка отраслей промышленности, кроме атомной энергетики, строительства и строительной индустрии, сельского хозяйства, автомобильного и речного транспорта, связи и дорожного хозяйства, метрополитенов;
- обеспечение правоохранительной деятельности, противопожарной безопасности;
- научно-исследовательские, опытно-конструкторские и проектно-изыскательские работы, обеспечивающие научно-технический прогресс;
- социальную защиту населения;
- охрану окружающей природной среды, воспроизводство природных ресурсов, гидрометеорологическую деятельность;
- предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий межрегионального масштаба;
- развитие рыночной инфраструктуры;
- развитие федеративных и национальных отношений;
- обеспечение деятельности избирательных комиссий субъектов Федерации;
- обеспечение деятельности средств массовой информации.

Распределение и закрепление расходов между бюджетами разных уровней производится по согласованию органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и утверждается соответствующими законами о бюджетах либо по согласованию органа государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Если в законодательных или других правовых актах установлены бюджетные обязательства, реализуемые из бюджетов различных уровней, то имеет место разграничение расходных полномочий по финансированию каждого вида обязательств между бюджетами различных уровней.

За счет средств федеральной адресной инвестиционной программы и федеральных целевых программ могут финансироваться объекты государственной собственности субъектов Федерации и муниципальной собственности. При исполнении федерального бюджета ассигнования передаются бюджетам субъектов Федерации и местным бюджетам.

Из средств бюджетов субъектов Федерации финансируются расходы на следующие цели:

- функционирование органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Федерации;

- обслуживание и погашение государственного долга субъектов Федерации;
- проведение выборов и референдумов субъектов Федерации;
- реализацию региональных целевых программ;
- формирование государственной собственности субъектов Федерации;
- осуществление международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации;
- содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов Федерации;
- обеспечение деятельности средств массовой информации субъектов Федерации;
- оказание финансовой помощи местным бюджетам;
- осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень;
- компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов Федерации, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов местных бюджетов.

Только из средств местных бюджетов финансируются расходы на следующие цели:

- содержание органов местного самоуправления;
- формирование и управление муниципальной собственностью;
- организацию, содержание и развитие учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
- содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;
- организацию, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства;
- муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
- благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований; организацию утилизации и переработки бытовых отходов, кроме радиоактивных;
- содержание мест захоронения;
- организацию транспортного обслуживания населения и учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
- обеспечение противопожарной безопасности;

- охрану окружающей природной среды на территориях муниципальных образований;
- реализацию целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления;
- обслуживание и погашение муниципального долга;
- целевое дотирование населения;
- содержание муниципальных архивов;
- проведение муниципальных выборов и местных референдумов;
- прочие расходы.

Таким образом, расходы бюджетов различных уровней имеют серьезные различия, обусловленные разграничением полномочий и предметов ведения между различными органами власти и управления. Они определяются функциями и задачами, которые выполняют законодательные и исполнительные органы власти того или иного уровня. Общая тенденция в области расходов бюджетов направлена на их сокращение путем рационализации, отказа от финансирования неэффективных мероприятий, расширения принципа субсидиарности, адресности и прозрачности.

9.9. РАСХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Бюджетная политика в области расходов бюджетов направлена на совершенствование их структуры, оптимизацию использования имеющихся у государства финансовых ресурсов и их направления на решение приоритетных проблем.

В последние годы внутренняя структура расходов федерального бюджета изменялась в следующих направлениях:

1) ликвидирован целевой статус практически всех бюджетных фондов, за исключением Фонда Министерства РФ по атомной энергии, что повлекло за собой отражение соответствующих расходов по разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации;

2) изменилась структуры функциональной классификации расходов бюджетов на уровне подразделов, целевых статей и видов расходов с целью максимальной концентрации в соответствующих разделах расходов, связанных с функциональной деятельностью отдельных федеральных органов исполнительной власти;

3) стала зачисляться в федеральный бюджет вся сумма налога на добавленную стоимость и образовываться в структуре раздела «Финансовая помощь бюджетам других уровней» Фонд компенсаций, направляемый на реализацию социальных законов;

4) ликвидирован с 1 января 2001 г. Государственный фонд занятости населения Российской Федерации; его расходы включены в соответствующие разделы федерального бюджета;

5) в разделах «Судебная власть», «Национальная оборона» и «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства» учтен необходимый объем средств на финансирование затрат по предоставлению льгот работникам судов, прокуратуры, военнослужащим и приравненным к ним лицам по коммунальным услугам, абонентской плате за телефон, оплате его установки, бесплатному проезду в городском транспорте.

Расходы на государственное управление и местное самоуправление

Расходы бюджета на государственное управление и местное самоуправление включают в себя расходы на функционирование главы государства — Президента РФ, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, деятельность финансовых и налоговых органов, на деятельность по общегосударственному управлению, а также на функционирование органов местного самоуправления.

При определении объема расходов бюджета на государственное управление учитываются следующие особенности:

- реализация комплекса мер по оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти;
- рационализация затрат на финансирование государственного аппарата;
- увеличение расходов на оплату труда с начислениями работников федеральных органов государственной власти в связи с повышением заработной платы;
- закрепление принципа полного финансового обеспечения федеральных органов государственной власти исключительно за счет средств федерального бюджета;
- возмещение дополнительных расходов федеральным органам государственной власти в связи с ростом тарифов на электроэнергию и другие коммунальные услуги;
- увеличение расходов на содержание территориальных органов федерального казначейства в связи с переходом финансирования силовых ведомств через органы федерального казначейства;
- увеличение расходов на оплату услуг связи, проведение капитального ремонта, обеспечение гарантированного медицинского обслуживания государственных служащих, возмещение расходов по

отдельным федеральным органам исполнительной власти и другим получателям средств.

Все организации, финансируемые за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов составляют отчеты о расходах на содержание управленческого персонала. При составлении отчетов бюджетные организации руководствуются: бюджетной классификацией РФ; основами государственной службы Российской Федерации; основами муниципальной службы в Российской Федерации; перечнями государственных должностей федеральной государственной службы, входящими в Реестр государственных должностей государственной службы Российской Федерации; законодательными актами субъектов Российской Федерации о государственной службе субъектов Федерации; нормативными правовыми актами органов местного самоуправления об установлении муниципальных должностей муниципальной службы.

Органы государственной власти, другие государственные органы, образованные в соответствии с Конституцией Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации, созданные для осуществления управленческих или других функций некоммерческого характера, на основании полученных от подведомственных организаций отчетов составляют сводные отчеты.

Организации, имеющие внебюджетные средства и использующие их на содержание управленческого персонала, составляют отчет о произведенных расходах, в том числе за счет внебюджетных средств.

Суды и органы прокуратуры составляют и представляют дополнительные данные о расходах на содержание судей и прокурорских работников (прокуроры, следователи) за год с указанием их численности.

Организации здравоохранения расходы на содержание управленческого персонала и служебных легковых автомобилей, произведенные за счет средств фондов обязательного медицинского страхования, отражают отдельно.

В отчете по органу государственной власти, другому государственному органу, образованному в соответствии с Конституцией РФ, органу местного самоуправления, организации, созданной для осуществления управленческих или других функций некоммерческого характера, показываются все расходы, предусмотренные сметой.

Сводные отчеты составляются по разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, а также по каждому наименованию органов государственной власти (законодательной (представительной), исполнительной, судебной), органов

прокуратуры, других государственных органов, образованных в соответствии с Конституцией РФ, и органов местного самоуправления.

В случае выделения средств на поддержку территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, судов и органов прокуратуры из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов органы исполнительной власти субъектов Федерации по соответствующему разделу функциональной классификации расходов бюджетов указывают направление расходов в разрезе органов исполнительной, судебной власти, органов прокуратуры.

Федеральные органы государственной власти по расходам, произведенным за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, выделенных на поддержку федеральных структур, составляют отдельный отчет.

В отчетах отражаются: все расходы на оплату труда государственных и муниципальных служащих, предусмотренные действующим законодательством и другими нормативными правовыми актами, включая компенсации и гарантии при переводе, приеме или направлении на работу в другую местность; материальная помощь; расходы на оплату труда работников, не состоящих в штате; расходы на служебные командировки работников управленческого персонала, в которые входят: суточные за время нахождения в командировке, расходы по проезду к месту назначения и обратно, расходы по найму жилого помещения в местах командировок; расходы, связанные со служебными разъездами работников, в пункте нахождения организации.

К прочим расходам на содержание управленческого персонала относятся:

- в учреждениях дошкольного и общего образования, начального, среднего и высшего профессионального образования, здравоохранения, культурно-просветительных, научно-исследовательских и других подобных организациях, финансируемых за счет средств бюджетов всех уровней, — расходы на уплату страховых взносов в ФСС РФ, Пенсионный фонд РФ, фонды обязательного медицинского страхования, начисленных в установленных законом размерах от фонда оплаты труда работников управленческого персонала, расходы по переезду и подъемные, выплачиваемые работникам управленческого персонала в соответствии с действующим законодательством о компенсациях и гарантиях при переводе, приеме или направлении на работу в другую местность, расходы, связанные со служебными разъездами работников управленческого персонала в пункте нахождения организации, в которой они работают;
- в органах государственной власти и других государственных органах, образованных в соответствии с Конституцией Российской

Федерации, органах местного самоуправления, организациях, созданных для осуществления управленческих или других функций некоммерческого характера, — все расходы, предусмотренные экономической классификацией расходов бюджетов, кроме расходов на оплату труда и служебные командировки этих работников.

В отчете отражается также сумма всех расходов: на содержание и эксплуатацию служебных легковых автомобилей, состоящих на балансе организации и обслуживающих работников управленческого персонала этой организации; на содержание водителей служебных легковых автомобилей, предоставляемых по договорам другим организациям (расходы на оплату труда этих водителей и страховые взносы на государственное социальное страхование); на наем (аренду) служебных легковых автомобилей у других организаций; суммы компенсации, выплачиваемой работникам организации, служебная деятельность которых связана с необходимостью систематических служебных поездок и использующим для этих поездок легковые автомобили, находящиеся в их личной собственности.

Данные о денежном содержании и численности государственных и муниципальных служащих показываются по категориям и группам государственных должностей. Распределение государственных и муниципальных служащих по категориям и группам производится в соответствии с Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации», Перечнями государственных должностей федеральной государственной службы, являющимися соответствующими разделами Реестра государственных должностей государственной службы Российской Федерации, перечнями государственных должностей государственных служащих субъектов Федерации, утвержденными соответствующими законодательными актами субъектов Федерации, Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Федерации», реестрами муниципальных должностей муниципальной службы, установленными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Организации, финансируемые за счет средств бюджетов других уровней, представляют периодическую и годовую отчетность о расходах на содержание управленческого персонала и о расходах на содержание органов государственной власти и органов местного самоуправления вышестоящему органу в установленные сроки. Сводные отчеты представляются в Министерство финансов РФ.

Расходы на содержание судебной системы

Финансирование расходов на содержание судебной системы определяется ее составом. Судебная власть в Российской Федерации представлена следующими органами:

- Конституционный суд РФ;
- Конституционные суды республик в составе Российской Федерации;
- Верховный Суд РФ;
- Верховные суды республик в составе Российской Федерации;
- краевые, областные, городские федерального значения, окружные суды;
- районные и городские суды;
- Высший Арбитражный Суд РФ;
- федеральные арбитражные суды округов;
- арбитражные суды республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов;
- Судебный департамент при Верховном Суде РФ;
- управления (отделы) Судебного департамента при Верховном Суде РФ в субъектах Российской Федерации;
- нотариальные конторы.

При формировании расходов на содержание судебной системы проводится линия на укрепление финансовой базы судебной системы, улучшение ее материального обеспечения и увеличение судейского корпуса. В объеме средств, предусматриваемых на судебную систему, в последние годы учитываются дополнительные ассигнования на индексацию заработной платы с начислениями судей и работников аппаратов судов, увеличение штатной численности судей и работников аппаратов арбитражных судов в Российской Федерации, текущее содержание судов (капитальный ремонт зданий, приобретение оборудования и инвентаря, коммунальные расходы и расходы на связь), создание информатизационной системы арбитражных судов.

В действующих законах содержится прямой запрет любых уменьшений финансирования судов и установленного денежного содержания судей. Им компенсируются потери в связи с отменой льгот по уплате подоходного налога с заработной платы. В расходах на судебную систему учтены средства для введения денежной компенсации взамен ранее предоставляемых судьям льгот в виде бесплатного проезда по служебному удостоверению.

Заработная плата судей освобождается от уплаты единого социального налога в Пенсионный фонд РФ.

Расходы в сфере международной деятельности

Ассигнования на международную деятельность имеют такое подразделение:

- международное сотрудничество;

- участие в миротворческой деятельности;
- реализацию межгосударственных договоров в рамках Содружества Независимых Государств;
- международные культурные, научные и информационные связи;
- экономическая и гуманитарная помощь другим государствам.

В связи с изменением структуры функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации с целью максимальной концентрации в соответствующих разделах расходов, связанных с функциональной деятельностью отдельных федеральных органов исполнительной власти, часть расходов по функционированию российских структур за рубежом, которые ранее отражались по разделу «Международная деятельность», в настоящее время включены в разделы «Государственное управление и местное самоуправление», «Национальная оборона», «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства», «Социальная политика».

Расходы на международное сотрудничество включают:

- затраты на содержание российских учреждений за рубежом;
- взносы в международные организации;
- расходы по обеспечению внешней безопасности;
- расходы, связанные с визитами делегаций высших органов власти за границу, приобретением, строительством и реконструкцией недвижимости за рубежом;
- расходы по предоставлению государственных кредитов правительствам иностранных государств, предоставлению кредитов внутри страны, полученных от правительств иностранных государств, банков и фирм, международных финансовых организаций.

В расходах на международное сотрудничество со знаком «минус» отражаются средства, поступающие в федеральный бюджет в оплату основной суммы долга по кредитам, предоставленным Союзом ССР и Российской Федерацией правительствам иностранных государств, а также возврат кредитов (бюджетных ссуд), предоставленных внутри страны в счет полученных от международных финансовых организаций, правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм кредитов.

Основными факторами, вызывающими увеличение рассматриваемых расходов, являются: реформирование системы материального обеспечения в иностранной валюте работников представительств Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти за рубежом, дипломатических и консульских учреждений Российской Федерации; увеличение расходов на оплату визитов делегаций высших органов власти, а также руководителей Прави-

тельства Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации. Кроме того, в расходах на международное сотрудничество учитываются расходы по кредитным операциям.

В целях достижения общей стабилизации и укрепления позиции России на мировом рынке и в соответствии с ранее достигнутыми на межправительственном уровне договоренностями Россия продолжает оказание технического содействия (строительство, расширение и модернизация объектов, поставки оборудования, машиностроительной продукции, оказание прочих услуг) в счет государственных кредитов таким странам, как Индия, Куба, Марокко, Тунис, Китай. В то же время проведены переговоры и подписаны соответствующие документы по предоставлению Россией новых государственных кредитов Югославии, Болгарии, Боснии и Герцеговине.

При этом финансирование российского экспорта является важной формой государственной поддержки предприятий машиностроительного, оборонного комплекса и позволяет России поддерживать свое присутствие на традиционных рынках.

Сотрудничество в области строительства комплексных объектов за рубежом является в настоящее время одной из немногих форм продвижения на внешний рынок машинотехнической продукции российских предприятий, отечественной технологии и строительных услуг.

В последние годы наметилась активизация работы по обеспечению выполнения российскими заемщиками своих обязательств в рамках соглашений, подписываемых между Минфином России, Внешэкономбанком и российскими заемщиками, а также принятию мер по принудительному взысканию имеющейся в настоящее время задолженности. Присоединение России к деятельности Парижского клуба кредиторов в качестве полноправного государства-участника позволило расширить круг стран, обслуживающих свою задолженность перед Россией, стабилизировать поступления в федеральный бюджет с возможным увеличением их объема в будущем. Присоединение России к работе Парижского клуба также означает переход от товарных форм погашения задолженности к платежам в СКВ, что существенно повышает эффективность использования имеющихся активов.

В расходах федерального бюджета отражаются средства, направляемые на *реализацию межгосударственных договоров в рамках Содружества Независимых Государств,* за вычетом средств, поступающих в оплату основной суммы долга по кредитам, предоставленным Российской Федерацией государствам — участникам СНГ.

К ним относятся средства на долевое участие в содержании координационных структур СНГ, на реализацию межгосударственных соглашений в рамках СНГ.

Кроме того, в расходах бюджета предусматриваются взносы Российской Федерации в бюджет Союзного государства, в том числе на реализацию совместных целевых программ, подпрограмм, проектов и мероприятий.

Со знаком «минус» показываются поступления от возврата основной суммы долга по кредитам, предоставленным Российской Федерацией государствам — участникам СНГ. Здесь следует отметить некоторые особенности. Так, к примеру, часть задолженности Украины погашается путем проведения взаимозачета в соответствии с соглашениями между Правительством РФ и Правительством Украины о взаиморасчетах, связанных с разделом Черноморского флота и пребыванием Черноморского флота на территории Украины и о взаимном зачете задолженности за поставленные энергоресурсы и за расщепляющиеся материалы.

Размер государственных кредитов, предоставляемых Российской Федерацией государствам — участникам СНГ, поставлен в зависимость от исполнения конкретными государствами обязательств по уплате процентных платежей и сумм в погашение основной задолженности по ранее предоставленным кредитам.

В целях реализации положений, предусмотренных в Соглашении между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об урегулировании взаимных финансовых вопросов, учитываются расходы по внесению Россией платы за аренду комплекса «Байконур».

Расходы по международным культурным, научным и информационным связям уменьшаются за счет сокращения затрат по аренде каналов связи и радиопередатчиков за рубежом, а также затрат на проведение выставок и ярмарок. Незначительны также *расходы по экономической и гуманитарной помощи другим государствам.*

Расходы на фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу

Ассигнования на фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу исходят из главного приоритета бюджетных расходов — воспроизводство научного потенциала.

Расходы на науку гражданского назначения распределяются по показателям функциональной классификации следующим образом:

- на фундаментальные исследования;
- на разработку перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса.

Учитывая, что базисом науки являются *фундаментальные исследования*, значительный рост бюджетных ассигнований предусматривается в последние годы для организаций академического сектора и бюджетных научных фондов (в среднем на 30,0%).

Ассигнования по этой статье направляются на повышение оплаты труда работникам бюджетных учреждений отрасли и увеличение выплат социального характера, в том числе по привлечению молодежи в научно-техническую сферу, оплату коммунальных расходов научных учреждений, реализацию первоочередных мероприятий по обновлению материально-технической и приборной базы науки, оплату договоров на выполнение НИОКР, реализацию научно-технических проектов развития инновационной инфраструктуры и др.

В связи с переходом на федеральную контрактную систему в прикладной науке обеспечивается реализация научно-технических проектов, выполняемых за счет средств бюджета, а также централизованных внебюджетных фондов на конкурсной основе.

В настоящее время значительно расширяется диапазон источников финансирования наукоемких проектов, имеющих коммерческую значимость, в том числе возвратное, венчурное, долевое финансирование.

Средства внебюджетных источников направляются в первую очередь на завершение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в интересах отраслей промышленности и на инновационные проекты. Повышается роль Российского фонда технологического развития и Федерального фонда производственных инноваций.

Начинается формирование федеральных центров науки и высоких технологий, деятельность которых должна быть направлена на реализацию приоритетных направлений развития науки и техники с разработкой современных видов наукоемкой конкурентоспособной продукции и последующей организацией ее выпуска.

Расширяется целевая финансовая поддержка патентной деятельности.

Основными направлениями *государственной научно-технической и инновационной политики* являются:

- концентрация научно-технических, финансовых и материальных ресурсов на приоритетных направлениях технологического развития и создание благоприятных экономических условий для технологического перевооружения производства;
- образование технополисов, «инкубаторов» новых технологий на основе крупных научных организаций;
- объединение узкоспециализированных научных и проектных организаций в единые научно-промышленные группы;
- реструктуризация части отраслевых научно-исследователь-ских и проектных институтов в инжиниринговые фирмы с развитой финансовой, маркетинговой и коммерческой инфраструктурой;

- повышение действенности и результативности федеральных целевых научно-технических программ;
- формирование кадрового потенциала, адекватного условиям инновационного развития производства через реформирование системы образования;
- разработка и совершенствование нормативно-правового обеспечения инновационной деятельности и механизмов ее стимулирования;
- реализация высокоэффективных инновационных проектов;
- развитие малого инновационного предпринимательства;
- совершенствование конкурсной системы отбора проектов НИОКР, инновационных проектов и программ.

В настоящее время основной упор в отраслях промышленности делается на небольшие и быстроокупаемые инновационные проекты при условии паритетного финансирования таких проектов за счет собственных средств предприятий и гарантированном рыночном спросе на наукоемкую продукцию.

Расширяется научно-техническое сотрудничество со странами СНГ в рамках Союза России и Белоруссии и стран — участниц Таможенного союза, в частности, в реализации совместных программ по созданию единых информационного и технологического пространства и ряда других совместных разработок.

Основными направлениями *государственной политики в области «новой экономики»* являются:

- создание благоприятной для развития электронной торговли информационных технологий правовой среды;
- стимулирование развития отраслей экономики, связанных с информационными технологиями;
- интеграция России в глобальное информационное сообщество;
- информатизация государства и государственного сектора экономики;
- распространение информационных технологий в обществе;
- поддержка научных исследований в области информационных технологий.

Интеграция России в глобальное информационное сообщество призвано способствовать повышению конкурентоспособности российской экономики на международных рынках и повышению ее инвестиционной привлекательности. В рамках этого направления необходимо осуществление следующих мер:

1) развитие телекоммуникаций;

2) обеспечение доступа учебных заведений к российским и международным информационным ресурсам;

3) интеграция существующих и разработка новых информационных электронных ресурсов;

4) участие Российской Федерации в деятельности международных организаций, функционирующих в сфере «новой экономики».

Расходы на промышленность, энергетику и строительство

Ассигнования на промышленность, энергетику и строительство выделяются по следующим статьям:

- топливно-энергетический комплекс;
- конверсия оборонной промышленности;
- другие отрасли промышленности;
- строительство и архитектура;
- стандартизация и метрология;
- воспроизводство минерально-сырьевой базы.

Особое место в расходах на промышленность занимают отрасли материального производства, нуждающиеся в реструктуризации. Так *финансирование угольной промышленности* из федерального бюджета осуществляется в соответствии с комплексом мероприятий по государственному финансированию реструктуризации угольной промышленности.

Приоритетными направлениями реструктуризации угольной промышленности являются мероприятия по социальной защите трудящихся, созданию безопасных условий работы в угольной отрасли, технические работы по ликвидации особо убыточных и неперспективных угольных (сланцевых) шахт и разрезов. Однако при сохранении общей тенденции ликвидации особо убыточных и неперспективных угольных (сланцевых) шахт и разрезов изменяются акценты в выделении государственной поддержки. Так, предусматривается значительное расширение инвестиционной программы для направления бюджетных средств на те перспективные шахты, которые могут выйти на рентабельную работу. Кроме того, в составе расходов бюджета предусматриваются средства на субсидирование процентных ставок по сезонной заготовке топлива на электростанциях, включая атомные электростанции, закачки газа в подземные хранилища, проведения мероприятий по ремонту энергетического оборудования и обеспечения населения топливом предприятиями топливно-энергетического комплекса.

Особое значение имеет *финансирование спецкомбинатов системы «Радон»*, осуществляемое на основании ассигнований предприятиям и организациям особо радиационно-опасных и ядерно-опасных

производств и объектов, осуществляющих разработку, производство, эксплуатацию, хранение, транспортировку, утилизацию ядерного оружия, компонентов ядерного оружия, радиационно-опасных материалов и изделий. Это позволяет частично профинансировать мероприятия по централизованному сбору, транспортировке, переработке и захоронению радиоактивных отходов, образующихся при использовании радиоактивных веществ и источников ионизирующих излучений в медицинских и научно-исследовательских учреждениях, на сельскохозяйственных и промышленных предприятиях.

В *электроэнергетике* продолжается реализация мероприятий по развитию федерального оптового рынка электроэнергии, созданию эффективного регулирования цен и тарифов на продукцию отрасли как субъекта естественной монополии, усилению государственного регулирования инвестиционной деятельности, по существенному сокращению масштабов перекрестного субсидирования различных потребителей электроэнергии, нормализации оплаты за поставленные энергоресурсы и уменьшению задолженности потребителей за потребленную электро- и теплоэнергию.

В *нефтедобывающей промышленности* завершены институциональные преобразования, связанные с переходом на рыночные методы хозяйствования.

Газовая отрасль имеет самую высокую задолженность потребителей, в том числе стран СНГ, за поставленную продукцию. Кроме того, из-за длительного сдерживания внутренней цены на газ, которая в 2001 г. составляла примерно 10% цены внешнего рынка, предприятия не имеют необходимых инвестиционных ресурсов

По статье *строительство и архитектура* отражаются государственные капитальные вложения, которые сосредоточены в основном на объектах непроизводственного назначения, имеющих некоммерческий характер и не располагающих собственными источниками накоплений, что позволит профинансировать федеральные целевые программы, связанные с ликвидацией последствий аварий и катастроф, отдельные объекты здравоохранения, науки, культуры, образования. Значительная доля средств направляется на финансирование мероприятий по переселению граждан из районов Крайнего Севера, в первую очередь работающих в ликвидируемых организациях и проживающих в закрывающихся городах, поселках и полярных станциях, а также на обеспечение жильем участников ликвидации последствий на Чернобыльской АЭС.

В производственные комплексы средства направляются только на неотложные нужды, связанные с обеспечением обороноспособности страны, повышением безопасности АЭС, функционированием технически сложных, в том числе инфраструктурных систем,

всех видов транспорта; захоронением радиоактивных отходов; укреплением правоохранительных органов. В федеральную адресную инвестиционную программу включаются соответствующие расходы ликвидированных целевых бюджетных фондов: Федерального фонда Министерства РФ по налогам и сборам и Федеральной службы налоговой полиции РФ, Фонда управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов. Федерального экологического фонда РФ, Федерального фонда восстановления и охраны водных объектов.

Кроме того, за счет государственных капитальных вложений обеспечивается финансирование мероприятий по реализации президентской программы «Государственные жилищные сертификаты». Реализуется Федеральная целевая программа «Развитие органов федерального казначейства на 2000—2004 годы». Погашение кредиторской задолженности по государственным капитальным вложениям позволяет значительно снизить объемы просроченной, непогашенной кредиторской задолженности прошлых лет, которая является в строительстве одним из основных дестабилизирующих факторов, ведущих к затягиванию сроков и удорожанию стоимости строительства, значительным потерям по брошенным, ввиду отсутствия средств на консервацию и охрану, стройкам и объектам, роспуску строительных организаций.

Государственная инвестиционная поддержка объектов производственного и непроизводственного назначения для федеральных государственных нужд, обеспечивающих структурную перестройку экономики Российской Федерации, решение важнейших социально-экономических проблем, осуществляется через механизмы исполнения текущего федерального бюджета на безвозвратной основе.

Для усиления контроля за эффективным и целевым использованием выделенных средств на финансирование государственных капитальных вложений государственными заказчиками по объектам Федеральной инвестиционной программы являются только федеральные органы исполнительной власти, которые, выступая в роли главных распорядителей бюджетных средств, должны нести полную ответственность за использование средств.

По статье *стандартизация и метрология* предусматривается финансирование расходов на содержание эталонной базы России, Государственной службы времени, частоты и определения параметров вращения Земли, Государственной службы стандартных образцов состава и свойства веществ и материалов, Государственной службы стандартных справочных данных, Федерального фонда стандартов и общероссийских классификаторов, осуществление государственны-

ми инспекторами территориальных органов Госстандарта России надзорных и контрольных функций, а также финансирование прочих расходов.

В связи с ликвидацией с 1 января 2001 г. Федерального фонда *воспроизводства минерально-сырьевой базы* расходы на геологическое изучение недр Российской Федерации, континентального шельфа и Мирового океана для федеральных нужд, геолого-разведочные работы и расходы на управление Государственным фондом недр отражаются по статье промышленность, энергетика и строительство.

Расходы на сельское хозяйство и рыболовство

Финансирование расходов на сельское хозяйство и рыболовство осуществляется в разрезе следующих статей:

- сельскохозяйственное производство;
- земельные ресурсы;
- заготовка и хранение сельскохозяйственной продукции;
- рыболовное хозяйство;
- прочие мероприятия в области сельского хозяйства.

В связи с развитием рыночных механизмов, накоплением финансовых ресурсов в агропромышленном комплексе предусматривается уменьшение прямых бюджетных ассигнований в сельское хозяйство и рыболовство и переориентирование их на приоритетные, высокоэффективные направления. Государственная поддержка направлена на финансирование работ бюджетных организаций, связанных с выполнением общегосударственных задач, проведение земельной реформы и мероприятия по сохранению плодородия почв. Государственная помощь оказывается развитию племенного животноводства и элитному семеноводству, на частичное возмещение страховых взносов при страховании урожая сельскохозяйственных культур.

Часть средств, предусмотренных на государственную поддержку *сельского хозяйства*, направляется на субсидирование процентной ставки по кредитам, привлеченным производителями зерна и масличных культур в кредитных организациях для финансирования сезонных затрат.

В посевных работах государственная финансовая помощь оказывается через федеральный фонд семян. Определенные усилия государства направляются на формирование и функционирование рынка сельскохозяйственных продукции, сырья и продовольствия, защиту интересов отечественных товаропроизводителей при осуществлении внешнеэкономической деятельности.

За счет средств, предоставляемых Россельхозбанку, осуществляется кредитование предприятий и организаций агропромышленного комплекса, а также реализуются программы обеспечения агропромышленного комплекса машиностроительной продукцией и приобретения племенного скота на основе договоров финансового лизинга, другие программы финансирования организаций и предприятий агропромышленного комплекса, предусматриваемые ранее за счет средств федерального бюджета.

В расходы на мероприятия по *использованию земельных ресурсов* включаются затраты, связанные с повышением плодородия почв и мелиорацией. Из бюджета выделяются ассигнования Федеральной службе земельного кадастра России и Министерству имущественных отношений РФ на мероприятия по улучшению землеустройства и землепользования, ведение государственного земельного кадастра, мониторинга земель, реализацию программ по землеустройству, на содержание кадастровых служб и другие мероприятия.

В связи с ликвидацией Фонда управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов в федеральном бюджете предусматриваются средства на финансирование расходов, связанных с *содержанием субъектов рыболовного хозяйства* федеральной собственности. Из средств бюджета финансируется текущее содержание организаций рыбного хозяйства, содержание аварийно-спасательного флота, обеспечивающего безопасность мореплавания рыболовецких судов, мониторинг и контроль за воспроизводством рыбных запасов.

Расходы на охрану окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорологию, картографию и геодезию

В расходы по разделу *охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия* включается финансирование мероприятий на осуществление государственного экологического контроля, организацию и содержание государственных природных заповедников и национальных парков, финансирование лесоохранных и лесовосстановительных работ, на берегоукрепительные и противопаводковые работы, ремонт дамб, расчистку устьев рек, очистку водохранилищ, содержание насосных станций и гидротехнических сооружений, а также другие мероприятия по воспроизводству, охране и восстановлению водных объектов и обеспечению на этой основе населения и народного хозяйства качественной водой.

Также за счет бюджетных средств финансируется гидрометеорологическое обеспечение народного хозяйства, населения, обороны Российской Федерации, контроля в области гидрометеорологии и предоставление народному хозяйству информации о возникновении опасных стихийных гидрометеорологических явлений, а также на проведение Российских антарктических экспедиций, деятельность которых направлена на реализацию национальных интересов России в рамках Договора об Антарктике 1959 г.

Бюджетные средства направляются на проведение для народного хозяйства топографо-геодезических и картографических работ, дистанционного зондирования земли, демаркации границ Российской Федерации, упорядочиванию употребления географических названий, а также на реализацию Федеральной целевой программы «Прогрессивные технологии картографо-геодезического обеспечения Российской Федерации». Финансируются мероприятия по охране озера Байкал и его бассейна и другие природоохранные мероприятия.

Расходы на транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатику

Финансирование *транспорта* осуществляется в разрезе отдельных видов транспорта, включая автомобильный, железнодорожный, воздушный, водный и прочие виды транспорта.

Изменение объема ассигнований на *дорожное хозяйство* обусловлено ликвидацией Федерального дорожного фонда РФ. Расходы на финансирование фельдъегерской службы стали учитываться в составе расходов на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства.

В расходах федерального бюджета предусматриваются ассигнования на содержание, ремонт, реконструкцию и строительство автомобильных дорог общего пользования, являющихся федеральной собственностью.

Кроме того, в расходах бюджета предусматриваются средства на приобретение дорожной техники и другого имущества, необходимого для функционирования федеральных дорог, предоставляемые на возвратной и безвозвратной основах, резерв средств по финансированию работ на федеральных автомобильных дорогах, подвергшихся разрушению в результате обстоятельств непреодолимой силы, и др.

Ассигнования из бюджета предусматриваются на покрытие убытков аэропортов федерального значения, расположенных в районах Крайнего Севера, на содержание поисково-спасательных авиационных служб Министерства транспорта РФ, дотации Государст-

венной транспортной компании «Россия» для осуществления полетов специального назначения.

В части финансирования *водного транспорта* предусматриваются ассигнования на содержание бюджетных учреждений и субвенции предприятиям Министерства транспорта Российской Федерации, обеспечивающих безопасность мореплавания и выполнение Российской Федерацией Международных конвенций и межправительственных Соглашений. Кроме того, выделяются средства на компенсацию расходов по содержанию и использованию ледокольного флота, находящегося в федеральной собственности, не покрываемых доходами от их эксплуатации.

В расходах на содержание и эксплуатацию *внутренних водных путей* предусматриваются ассигнования в связи с ростом цен на топливно-энергетические ресурсы и погашение накопленной ранее кредиторской задолженности бюджетных учреждений. Сохраняются субсидии коммерческим организациям речного флота на покрытие убытков на межобластных пассажирских перевозках.

На содержание и поддержку *предприятий связи и информатики* предусматриваются средства на покрытие убытков почтовых отделений, расположенных в основном в районах Крайнего Севера.

Расходы на образование

Расходы на образование осуществляются в разрезе отдельных видов образования, включая:

- дошкольное образование;
- общее образование;
- начальное профессиональное образование;
- среднее профессиональное;
- переподготовка и повышение квалификации;
- высшее профессиональное образование;
- прочие расходы в области образования.

Бюджетные расходы на образование направлены на реализацию важнейшей задачи государственной политики в области образования — сохранению необходимой в условиях рыночных отношений сети образовательных учреждений и кадрового потенциала системы образования. Расходы на образование включают расходы по заработной плате работников с учетом начислений и стипендии учащейся молодежи, которые увеличиваются в связи с повышением минимального размера оплаты труда. Кроме того, растут расходы на выплату стипендий и компенсацию удорожания стоимости питания, а также физкультурно-оздоровительную работу, санаторно-

курортное лечение и отдых учащейся молодежи, доплаты преподавателям на приобретение книгоиздательской продукции и периодических изданий, доплаты профессорско-преподавательскому составу за ученое звание и степень, пособие на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей для детей-сирот и пособие при их трудоустройстве.

Увеличиваются расходы на питание учащейся молодежи из числа детей-сирот, а также находящихся на государственном обеспечении в профтехучилищах и учебных заведениях закрытого типа. Предусматриваются также расходы на пополнение учебной литературой библиотек учреждений профессионального образования, а также расходы на проведение производственной практики.

В составе расходов на образование учтены средства на реализацию *федеральных целевых программ*: «Дети-сироты»; «Одаренные дети»; «Русский язык»; «Развитие Всероссийских детских центров «Орленок» и «Океан»; «Развитие образования» и др.

Расходы на обеспечение деятельности учреждений, не обладающих правом юридического лица, учитываются в расходах головных учреждений, в структуре которых они находятся.

Расходы на культуру, искусство и кинематографию

Ассигнования из бюджета *покрывают расходы* на содержание подведомственных Министерству культуры РФ и другим органам исполнительной власти учреждений культуры и искусства, в том числе особо ценные объекты культурного наследия народов Российской Федерации; на подготовку и проведение мероприятий Федеральной целевой программы «Культура России (2001—2005 годы)».

Бюджетные средства *направляются на поддержку* программ социально-экономического развития регионов страны, проведение реставрационных работ памятников федерального значения, выплату стипендий для выдающихся деятелей культуры и искусства и талантливых молодых авторов литературных, музыкальных и художественных произведений, стимулирование и поддержка международного, межнационального и межрегионального культурного сотрудничества, поддержку производства и проката фильмов, адресованных детской и подростковой аудитории, произведений кинопублицистики, кинокартин популярных жанровых форм, кинопроизведений, расширяющих содержательный диапазон кино, содействующих творческому поиску в киноискусстве.

Особое внимание уделяется осуществлению организационной и финансовой поддержки формирования и пополнения государствен-

ного фильмофонда России, распространению в прокате лучших фильмов молодого поколения кинематографистов и произведений мастеров российского кино. Кроме того, расходы на финансирование культуры, искусства и кинематографии обеспечивают выплату грантов Президента РФ для поддержки творческих проектов общенационального значения в области культуры и искусства, а также Государственных премий Российской Федерации в области литературы и искусства и другие расходы.

Накопленная ранее кредиторская задолженность организаций культуры погашается за счет внебюджетных источников с привлечением остатков бюджетных средств на счетах организаций.

В расходах федерального бюджета предусматриваются ассигнования на финансирование домов ученых Российской академии наук, домов ученых Сибирского отделения Российской академии наук и Художественно-педагогического музея игрушки Российской академии образования.

Расходы на финансирование средств массовой информации

Расходы на финансирование средств массовой информации производятся в разрезе следующих статей:

- телевидение и радиовещание;
- периодическая печать и издательства;
- прочие средства массовой информации.

Ассигнования из бюджета *обеспечивают*:

- введение в действие с 1 января 2001 г. тарифных коэффициентов Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы;
- выполнение Федеральной целевой программы «Поддержка государственной полиграфии и книгоиздания в России в 1996—2001 годах» в части государственной поддержки социально-значимой литературы;
- государственную поддержку периодической печати по расходам на бумагу и типографские работы, периодических изданий, учрежденных органами исполнительной и законодательной власти;
- экономическую поддержку районных (городских) газет;
- поддержку государственных организаций телерадиовещания для реализации ими функций государственных производителей и распространителей телевизионных и радиопрограмм, обеспечивающих население оперативной информацией, телерадиопрограммами, имеющими общественное значение и техническое качество, в том

числе 11 государственных организаций телевидения и радиовещания, являющихся по своему юридическому статусу бюджетными учреждениями, из них один особо ценный объект культурного наследия народов Российской Федерации — Государственный фонд телевизионных и радиопрограмм, и шести региональных государственных телевизионных и радиовещательных компаний;

- государственную поддержку в виде субсидий на обеспечение деятельности Информационного телеграфного агентства России (ИТАР-ТАСС).

Государственная поддержка государственных организаций телерадиовещания, объединенных в единый производственно-технологический комплекс государственных средств массовой информации с головным предприятием — Всероссийской государственной телевизионной и радиовещательной компанией и являющихся государственными унитарными предприятиями, основанными на праве хозяйственного ведения, предусмотрена в бюджете в форме субсидий.

Расходы на здравоохранение и физическую культуру

Расходы на здравоохранение и физическую культуру финансируются в разрезе следующих статей:

- здравоохранение;
- санитарно-эпидемиологический надзор;
- физическая культура и спорт.

Финансирование мероприятий по обеспечению здравоохранения основывается на приоритетах, определенных Концепцией развития здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации, которая предусматривает создание более эффективной модели здравоохранения, переход к высокотехнологичным видам медицинской помощи без снижения объемов и качества оказываемой медицинской помощи населению России.

По разделу *здравоохранение и физическая культура* финансовые ресурсы приоритетно направляются на мероприятия по улучшению здоровья, охрану материнства и детства, снижение уровня инфекций за счет вакцинации населения, стабилизации социально обусловленных заболеваний (туберкулез, СПИД, наркомания, и др.). Особое внимание уделяется профилактическим задачам.

Конкретные целевые федеральные программы в здравоохранении направлены на реализацию мероприятий по снижению заболеваемости и смертности населения, особенно в трудоспособном возрасте. В пределах расходов на здравоохранение и физическую культуру выделяются средства на реализацию федеральных целевых программ «Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России»,

«Сахарный диабет», «Вакцинопрофилактика», «Анти-ВИЧ/СПИД», «Безопасное материнство», «Развитие и совершенствование Всероссийской службы медицины катастроф», «Медико-санитарное обеспечение современного этапа развития ядерно-энергетического комплекса и других особо опасных производств в условиях ракетного, ядерного и химического разоружения, а также конверсии и разработки новых технологий», «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту».

При выделении бюджетных средств на санитарно-эпидемиологический надзор решаются задачи стабилизации санитарно-эпидемиологической обстановки в стране.

В сфере *физической культуры и спорта* бюджетные ассигнования в приоритетном порядке направляются на развитие детско-юношеского спорта, проведение комплексных мероприятий среди инвалидов и массовых физкультурно-оздоровительных мероприятий среди различных слоев населения, а также на крупнейшие международные спортивные мероприятия, проводимые в России и за рубежом, в том числе Игры Доброй воли (Австралия), Европейские юношеские олимпийские дни.

Расходы на социальную политику

Ассигнования на проведение социальной политики государства подразделяются на следующие статьи:

- учреждения социального обеспечения;
- социальная помощь;
- молодежная политика;
- пенсии военнослужащим;
- пенсии и пособия в правоохранительных органах;
- государственные пособия гражданам, имеющим детей;
- миграционная политика;
- прочие мероприятия в области социальной политики.

Расходы на социальную политику включают средства, передаваемые из федерального бюджета Пенсионному фонду РФ на выплату пенсий и пособий в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Расходы на текущую выплату пенсий, финансирование которых осуществляется за счет средств федерального бюджета, определяются с учетом дополнительных расходов на выплату социальных пенсий, а также с учетом предусмотренного повышения пенсий в связи с ростом средней заработной платы в стране.

По рассматриваемой статье ассигнования выделяются также на содержание учреждений социального обеспечения, на мероприятия по организации оздоровления детей и подростков.

Расходы на социальную политику включают финансирование *федеральных целевых программ*: «Дети-инвалиды», «Развитие социального обслуживания семьи и детей», «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «Дети Севера», «Молодежь России», «Социальная поддержка инвалидов», «Старшее поколение», «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев», «Дети Чернобыля». В расходах предусматриваются средства на изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий.

В связи с упразднением с 1 января 2001 г. Государственного фонда занятости населения Российской Федерации в расходах федерального бюджета учитываются средства на содержание территориальных органов Министерства труда и социального развития Российской Федерации по вопросам занятости, выплату пособий по безработице, досрочных пенсий, материальной помощи безработным гражданам, реализацию программ содействия занятости населения.

В федеральном бюджете выделяются средства на социальную защиту населения, пострадавшего вследствие радиационного воздействия, а также на финансирование компенсаций и льгот гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии на ПО «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча; социальную защиту граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне.

Предусматриваются бюджетные ассигнования на реализацию мер:

- по обеспечению реабилитации российских немцев, в целях дальнейшего развития социально-экономической и культурной базы возрождения российских немцев;
- по выполнению Федеральной миграционной программы.

Из средств федерального бюджета покрываются расходы, связанные с содержанием и питанием граждан, временно покинувших места постоянного проживания на территории Чеченской Республики и находящихся в местах временного размещения на территории Российской Федерации, а также оплату проезда и провоза багажа этим гражданам к местам их проживания на территории Чеченской Республики.

Расходы по обслуживанию государственного долга

Расходы по обслуживанию государственного долга относятся к процентным расходам бюджета. Они учитываются в разрезе двух

статей: обслуживание государственного внутреннего долга; обслуживание государственного внешнего долга.

Расходы на обслуживание государственного внутреннего долга резко возросли накануне финансового кризиса августа 1998 г. 17 августа 1998 г. государство объявило о невозможности своевременного выполнения своих обязательств по краткосрочным внутренним заимствованиям.

В результате проведенной реструктуризации (новации) государственных ценных бумаг со сроками погашения до 31 декабря 1999 г. инвесторы рынка ГКО-ОФЗ в течение последующих двух лет смогли компенсировать ущерб от прекращения обслуживания краткосрочных ценных бумаг Правительством Российской Федерации.

В настоящее время существенно меняется структура расходов на обслуживание государственного внутреннего долга, отражающая степень влияния последствий кризиса. Так, если в 1999 г. расходы на обслуживание государственных ценных бумаг, полученных инвесторами в ходе новации, составили 55%, в 2000 г. — 38,9%, то в 2001 г. — 37%. В последующие годы эти расходы будут снижаться до 10% в год. Снижается и удельный вес расходов по обслуживанию государственного внутреннего долга в составе расходов бюджета до 5,0%.

Наиболее значительный размер расходов на обслуживание долга складывается из расходов по обслуживанию размещенных в 1997—1998 гг. среднесрочных обязательств, а также купонных выплат по вновь размещаемым выпускам. Размеры купонных выплат по расчетам Министерства финансов Российской Федерации не должны превышать 18—20% годовых. Расходы на обслуживание государственных ценных бумаг, принадлежащих Банку России, составляют около 18% суммы всех расходов на обслуживание государственного внутреннего долга.

Применение нового способа определения купонной доходности по облигациям государственного сберегательного займа — по уровню потребительских цен, определяемому Госкомстатом России, позволит снизить доходность купонов по ОГСЗ до 18—20% годовых. Купонный доход будет выплачиваться один раз в полугодие. Планируется перейти от заимствований по ОГСЗ сроком до двух лет.

Расходы по обслуживанию государственного внешнего долга осуществляются в соответствии с оригинальными графиками платежей на погашение и обслуживание внешнего долга. Учитывая ограниченные ресурсы федерального бюджета, выделение средств для обеспечения платежей по внешнему долгу в полном объеме не всегда представляется возможным. В этой связи особое значение приобретает необхо-

димость реструктуризации долга СССР перед Парижским клубом кредиторов и другими официальными кредиторами.

Расходы по обслуживанию государственного внешнего долга учитывают валютные и процентные риски, в том числе возможное ослабление в ближайшие годы доллара США по отношению к остальным мировым валютам, и в первую очередь к евро и иене.

Процентные ставки по кредитам, привлекаемым от международных финансовых организаций, планируются исходя из преобладания в мировой экономике тенденции к удорожанию заимствований и росту процентных ставок по большинству финансовых инструментов.

Финансовая помощь бюджетам других уровней

Финансовая помощь бюджетам других уровней включает выделение средств на формирование Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, Фонда софинансирования социальных расходов; Фонда регионального развития, Фонда реформирования региональных финансов, Фонда компенсаций, а также на дотации, субвенции и прочие мероприятия в области регионального развития.

Формирование Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации определяется методикой, разрабатываемой Министерством финансов Российской Федерации. Далее эта статья рассмотрена подробно.

Финансовая поддержка северного завоза

В целях создания благоприятных условий для жизнедеятельности северных регионов, а также принимая во внимание дотационность большинства северных субъектов Российской Федерации и невозможность в связи с этим привлечения дешевых кредитных ресурсов коммерческих банков на длительные (более шести месяцев) сроки, в Федеральном фонде финансовой поддержки субъектов Российской Федерации предусматривается финансовая поддержка северного завоза.

Государственная финансовая поддержка досрочного завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов осуществляется за счет средств региональных фондов государственной финансовой поддержки досрочного завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов и средств, выделяемых из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Ука-

занные региональные фонды формируются за счет средств, выделенных из федерального бюджета в 1994—1995 гг. на поддержку досрочного завоза грузов на Север и передаваемых в управление регионам, а также за счет передаваемых в собственность субъектов Российской Федерации сумм процентных платежей, начисленных за пользование средствами федерального бюджета, выделенными им в 1994—1995 гг. на государственную финансовую поддержку досрочного завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, переданные в управление субъектам Российской Федерации.

Средства региональных фондов государственной финансовой поддержки досрочного завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов отражаются в бюджетах субъектов РФ и используются для закупки и доставки нефти, нефтепродуктов, топлива, продовольственных товаров, медикаментов и лекарственных средств, продукции материально-технического назначения и непродовольственных товаров народного потребления первой необходимости в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов для снабжения населения, предприятий и организаций социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства.

Средства федерального бюджета, выделяемые из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, предоставляются органам исполнительной власти субъектов в виде субсидий для обеспечения государственной финансовой поддержки закупки и доставки нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольственных товаров (за исключением подакцизных) по перечню, утверждаемому Правительством РФ.

Необходимость направления бюджетных средств на цели государственной поддержки досрочного завоза грузов в районы Севера обусловлена большими затратами предприятий и организаций по транспортировке грузов на значительные расстояния с многочисленными перевалками, накоплением и длительным хранением грузов в межнавигационный период, а также невозможностью в условиях ограниченной платежеспособности населения компенсировать указанные повышенные затраты предприятий в полном объеме за счет выручки от реализации продукции, товаров, работ и услуг.

Правительство РФ выделяет органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации бюджетные ссуды на покрытие кассового разрыва, возникающего в связи с несовпадением сроков поступления средств в региональные фонды со сроками закупки и

доставки продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов.

В целях оказания дополнительной государственной поддержки северным субъектам Российской Федерации и организациям, работающим в условиях Крайнего Севера, в федеральном бюджете предусматривается предоставление организациям, осуществляющим завоз (хранение и реализацию) продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, отсрочки погашения задолженности федеральному бюджету по переоформленным в государственный внутренний долг Российской Федерации централизованным кредитам, выданным в 1993—1994 гг., и начисленным по ним процентам. Выплату процентов за обслуживание государственного внутреннего долга Российской Федерации по указанным централизованным кредитам и начисленным по ним процентам предполагается производить с 1 января 2001 г. до 1 декабря 2010 г. ежегодно в размере 5% годовых.

Финансовые расходы на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области

Государственная финансовая поддержка на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области вызвана отсутствием в регионах Дальнего Востока и Архангельской области топливно-сырьевой базы. Учитывая отдаленность указанных регионов от мест добычи твердого и жидкого топлива, расходы по транспортировке топлива в структуре себестоимости производства топливной и электрической энергии достигают 60% и в целом превышают средний уровень тарифов, сложившихся в целом по России. Финансовая поддержка электрических систем способствует выравниванию тарифов на электроэнергию и своевременному обеспечению топливом этих регионов.

Государственная поддержка дорожного хозяйства

Субвенции и субсидии субъектам Российской Федерации на развитие, содержание и ремонт автомобильных дорог общего пользования направляются на бесплатной и безвозвратной основах на строительство и реконструкцию конкретных дорожных объектов, относящихся к собственности субъектов, имеющих межрегиональное значение или обеспечивающих международные транспортные связи, в том числе в форме долевого участия в строительстве и реконструкции этих объектов, на основе договоров, заключенных ор-

ганами исполнительной власти субъектов Российской Федерации с Российским дорожным агентством.

Прочие расходы

В состав прочих расходов федерального бюджета включены: расходы по резервным фондам Президента РФ и Правительства РФ; расходы на проведение выборов и референдумов; расходы, связанные с возвратом и выдачей из федерального бюджета ссуд и др.

В прочих расходах учитываются со знаком «минус» поступления средств от возврата ранее предоставленных бюджетных кредитов и ссуд.

Из федерального бюджета выделяются средства на предоставление бюджетных кредитов на сезонные разрывы в отраслях промышленности, а также осуществляется субсидирование процентных ставок по кредитам.

Целевые бюджетные фонды

В целях реализации законодательно закрепленного Бюджетным кодексом РФ принципа общего (совокупного) покрытия расходов, в соответствии с которым доходы бюджета не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, с 1 января 2001 г. ликвидированы практически все целевые бюджетные фонды федерального бюджета с переводом соответствующих расходов в федеральный бюджет по соответствующим разделам функциональной классификации на общей основе.

В составе доходов и расходов федерального бюджета отдельно учитывается функционирование Фонда Министерства РФ по атомной энергии.

В условиях недостаточности финансовых ресурсов характерно неполное финансирование расходных мандатов бюджета того или иного уровня бюджетной системы. В результате недофинансирования образуется задолженность государства перед бюджетополучателем, погашение которой растягивается зачастую на несколько лет. В этой связи принимаются меры, направленные на сокращение отдельных расходов путем приостановления действия ряда законов, в соответствии с которыми должны выделяться бюджетные ассигнования. Перечень таких законов проходит тщательный отбор.

В последние годы предложения по приостановлению законодательных актов вносятся не отдельным законопроектом, как это было ранее, а в составе проекта федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год в виде приложения.

Производится финансовая оценка объема средств, необходимых для реализации предлагаемых к приостановлению действия законодательных актов.

В представляемый перечень законодательных актов включаются федеральные законы или их отдельные положения, предусматривающие:

- определение доли того или иного вида расходов в общем объеме расходов федерального бюджета, национального дохода, средств федерального бюджета, а также статьи, где уровень оплаты труда одних категорий работников приравнивается к уровню оплаты труда других категорий, поскольку такие положения противоречат законодательно закрепленному порядку формирования бюджета;
- выделение средств на оплату индивидуальных, не всегда оправданных социальных льгот различным категориям населения;
- взаимоотношения федерального бюджета, Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования РФ;
- предоставление налоговых и таможенных льгот, поскольку положения федеральных законов, предусматривающих такие льготы, противоречат действующему налоговому и бюджетному законодательству и единому подходу к финансово-бюджетным отношениям;
- образование целевых бюджетных фондов, упраздненных в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете.

9.10. СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ, ДЕФИЦИТ И ПРОФИЦИТ БЮДЖЕТОВ

В процессе составления, утверждения и исполнения бюджетов может иметь место ***сбалансированность*** доходов и расходов, превышение расходов над доходами — ***дефицит бюджета*** либо превышение доходов над расходами — ***профицит бюджета***.

Под ***первичным профицитом*** понимается превышение доходов бюджета над его расходами без учета расходов на обслуживание государственного долга. В этом случае расходы на обслуживание государственного долга превышают сумму дефицита бюджета.

При принятии бюджета на очередной финансовый год с дефицитом устанавливаются источники его финансирования.

Текущие расходы бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета не могут превышать объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета. Размер дефицита федерального бюджета не может превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга

Российской Федерации. Размер дефицита бюджета субъекта Российской Федерации не может составлять более 15% объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета финансовой помощи из федерального бюджета. Поступления из источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации направляются на финансирование инвестиционных расходов.

Размер дефицита местного бюджета не может превышать 10% объема доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации. Поступления из источников финансирования дефицита местного бюджета направляются на финансирование инвестиционных расходов.

Источники финансирования дефицита бюджета утверждаются органами законодательной власти в законе о бюджете на очередной финансовый год по основным видам привлеченных средств.

В настоящее время законодательно установлено, что кредиты Банка России, а также приобретение Банком России долговых обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований при их первичном размещении не могут быть источниками финансирования дефицита бюджета.

Источниками финансирования дефицита федерального бюджета являются:

- *внутренние*: кредиты, полученные Российской Федерацией от кредитных организаций в национальной валюте; государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации; бюджетные ссуды и бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации; сумма превышения доходов над расходами по государственным запасам и резервам; изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета;
- *внешние*: государственные займы, осуществляемые в иностранной валюте путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации; кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм, международных финансовых организаций, предоставленные в иностранной валюте.

Источниками финансирования дефицита бюджета субъекта РФ являются *внутренние* источники: государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени субъекта Российской Федерации; бюджетные ссуды и бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации; кредиты, полученные от кредитных организаций; поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности субъекта Российской Федерации; изменение остатков

средств на счетах по учету средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Источниками финансирования дефицита местного бюджета могут быть *внутренние* источники: муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска муниципальных ценных бумаг от имени муниципального образования; бюджетные ссуды и бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации; кредиты, полученные от кредитных организаций; поступления от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности; изменение остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета.

До последнего времени бюджетная классификация, применяемая в Российской Федерации, принципиально отличалась от норм международных стандартов. Поэтому для приведения федерального бюджета в сопоставимый с показателями бюджетов других стран вид требовалась дополнительная корректировка данных. Кроме того, нарушалась логика в исследовании бюджетных потоков.

Внешние источники финансирования бюджетного дефицита обеспечивают поступление иностранной валюты в бюджет на погашение и обслуживание внешнего долга. При этом большое значение имеют диверсификация источников внешних заимствований, соотношение внутренних и внешних займов, сроки и условия привлечения средств.

Улучшению структуры внешних заимствований в значительной степени способствует получение Россией кредитных рейтингов ведущих специализированных международных организаций. Они зависят от политических и экономических рисков для потенциальных внешних инвесторов, а также влияют на условия размещения внешних займов, которые при определенных обстоятельствах могут быть лучше, чем условия размещения внутренних займов. Однако внешние заимствования сопряжены с необходимостью поддержания такой структуры платежного баланса, когда валютные поступления в каждый конкретный отрезок времени достаточны для своевременного выполнения обязательств по внешним займам. Это может создать дополнительные сложности при регулировании валютного курса российского рубля.

Несмотря на высокую значимость заимствований России у Международного валютного фонда и Международного банка реконструкции и развития, Россия осуществляет заимствования и на международном рынке капитала. Это важно для включения ее в международные валютные потоки, обеспечения в перспективе свободной конвертируемости национальной валюты. Кроме того, это необхо-

димо для выполнения обязательств по займам, связанным с погашением накопленного ранее основного внешнего долга.

Начиная с 2001 г. федеральный бюджет предусматривает сбалансированность доходов и расходов, т.е. бездефицитность. В ходе исполнения федерального бюджета на покрытие его дефицита направляется сальдо поступлений от операций на рынке с государственными ценными бумагами, доходы от приватизации государственного имущества, сумма превышения доходов над расходами по государственным запасам драгоценных металлов и драгоценных камней, кредиты международных финансовых организаций, правительств иностранных государств, банков и фирм.

В последние годы происходит существенная корректировка политики в области государственных внешних заимствований. В частности, предусматривается сокращение объемов внешних заимствований, в том числе для целей погашения и обслуживания государственного внешнего долга. В этой связи объем погашения внешнего долга превышает размеры внешних заимствований, что обусловит сокращение общей суммы внешней задолженности. Существенно сокращается привлечение связанных кредитов и нефинансовых кредитов от международных финансовых организаций. При этом учитывается политика Правительства РФ, направленная на постепенный отказ от предоставления суверенных гарантий по инвестиционным и другим кредитам, связанным с импортом оборудования, товаров и услуг. Привлекаемые несвязанные финансовые ресурсы используются, прежде всего, на досрочное погашение и выкуп внешних обязательств с высокой стоимостью обслуживания и короткими сроками погашения. Изменение политики Правительства Российской Федерации в области управления государственным долгом направлено на решение следующих задач: сокращение стоимости обслуживания внешнего долга; снижение общего объема внешнего долга; улучшение структуры внешнего долга по срокам погашения.

В настоящее время завершена работа по переоформлению и реструктуризации задолженности СССР иностранным финансовым институтам, объединенным в Лондонский клуб кредиторов. Реструктуризация задолженности перед Парижским клубом кредиторов предусматривается на условиях, аналогичных соглашению с Парижским клубом кредиторов от 1 августа 1999 г. Однако переговорный процесс до сих пор не завершен.

За счет привлекаемых связанных кредитов от правительств иностранных государств обеспечивается финансирование инвестиционных проектов российских организаций, предусмотренных Программой государственных внешних заимствований Российской Федерации.

Кредиты по линии МВФ и структурные займы МБРР используются на формирование Фонда развития региональных финансов, направляемого на активизацию процессов финансового оздоровления бюджетов субъектов Российской Федерации, содействие реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирование экономических реформ. Предоставление России данных займов обусловлено выполнением комплекса мер в области структурной политики, а также зависит от успешного выполнения макроэкономических показателей в рамках программы МВФ.

В сфере внутренних заимствований федерального бюджета наметились тенденции к полному восстановлению финансовых рынков после кризиса августа 1998 г., создание новых технологий и инструментов, улучшение обслуживания инвесторов.

Проводимая в течение последних лет политика реструктуризации долгов, резкого сокращения дефицита федерального бюджета позволила Правительству РФ уменьшить объем государственного внутреннего долга.

В 2000 г. полностью закончена реструктуризация (новация) государственных ценных бумаг со сроками погашения до 31 декабря 1999 г. Практически все инвесторы согласились с условиями новации.

Завершенная новация по обязательствам Правительства РФ определила параметры расходов на погашение и обслуживание государственного внутреннего долга на ближайшие три года. Платежный график по обязательствам является достаточно ровным, объем помесячных платежей, как правило, не превышает 10% собственных доходов.

Министерство финансов РФ намерено размещать в основном среднесрочные государственные ценные бумаги, состоящие из облигаций с постоянным доходом на срок один — три года, а также более длительные облигации с индексируемой доходностью.

Предусматривается переоформление принадлежащих Центральному банку РФ векселей Минфина России и причитающихся к оплате по ним процентов в государственные ценные бумаги с длительными сроками погашения с выплатой дохода раз в год в размере 2% годовых.

Правительство РФ по согласованию с Банком России при необходимости регулирования денежного рынка вправе переоформить государственные ценные бумаги, полученные Банком в ходе новации в 1999—2000 гг., в государственные ценные бумаги с выплатой купонного дохода, соответствующего ставкам на организованном рынке ценных бумаг, или досрочно осуществить погашение этих ценных бумаг. Размещение государственных краткосрочных инструментов в настоящее время используется только для финансиро-

вания кассовых расходов, а также для привлечения с рынка краткосрочной излишней рублевой ликвидности.

Министерство финансов РФ осуществляет выпуск облигаций государственного сберегательного займа для инвесторов физических лиц.

Среди физических лиц размещаются облигации Российского внутреннего выигрышного займа 1992 г. Продолжается погашение государственных долговых товарных обязательств, включая облигации государственных целевых беспроцентных займов 1990 г. и целевые расчетные чеки с правом приобретения легковых автомобилей в 1991—1992 гг.

Ежегодно предусматриваются средства на выплату предварительной компенсации сбережений граждан.

Доходы от продажи имущества складываются в основном из находящихся в федеральной собственности акций ОАО «Газпром», ОАО «Роснефть», ОАО «Славнефть», ОАО «Связьинвест» и др. Кроме того, в составе источников погашения государственного долга учитывается поступление средств от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней.

9.11. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ИХ РЕФОРМИРОВАНИЕ

Межбюджетные отношения — совокупность отношений между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации и органами местного самоуправления по поводу разграничения и закрепления бюджетных полномочий и предметов ведения в бюджетной сфере, соблюдения прав, обязанностей и ответственности законодательных (представительных) и исполнительных органов власти в области составления, утверждения и исполнения бюджетов и бюджетного процесса. Совокупность межбюджетных отношений основывается на бюджетном федерализме.

Межбюджетные отношения базируются на следующих *принципах:*

- сбалансированности интересов всех участников межбюджетных отношений;
- единства бюджетной системы и самостоятельности бюджетов разных уровней;
- разграничения и распределения регулирующих доходов по уровням бюджетной системы;
- распределения и закрепления расходов бюджетов по уровням бюджетной системы;
- равенства бюджетных прав субъектов Федерации, равенства бюджетных прав муниципальных образований;

• выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований.

Единство бюджетной системы позволяет отдельные виды расходов передавать из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации. В аналогичном порядке отдельные виды расходов бюджетов субъектов Российской Федерации могут передаваться из бюджетов субъектов местным бюджетам.

Поскольку бюджет каждого уровня предусматривает выделение ассигнований на осуществление государственных полномочий, относящихся к предмету ведения соответствующего уровня государственной власти, то передача полномочий другому уровню власти сопровождается передачей необходимых финансовых ресурсов. Это означает, что собственные и передаваемые бюджету другого уровня средства учитываются в расходах того бюджета, из которого выделяются ассигнования. В свою очередь полученные из бюджета другого уровня средства учитываются в соответствующем бюджете как доход в форме *безвозмездных перечислений.*

Органы законодательной (представительной) и исполнительной власти и местного самоуправления в течение финансового года могут принимать решения, приводящие к увеличению расходов или снижению доходов бюджетов других уровней бюджетной системы. Это требует обязательной финансовой компенсации путем внесения изменений и дополнений в соответствующие законы о бюджетах.

Перераспределение финансовых ресурсов в рамках бюджетной системы осуществляется с помощью нормативов. Могут устанавливаться единые либо дифференцированные нормативы отчислений от федеральных налогов и сборов в бюджеты субъектов Российской Федерации, а также от региональных налогов и сборов в бюджеты муниципальных образований. Однако для соблюдения принципа равенства субъектов во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, а бюджетов муниципальных образований во взаимоотношениях с бюджетами субъектов, нормативы отчислений от налогов и сборов должны быть едиными и устанавливаться на основе единой методики.

Финансовая помощь субъектам Российской Федерации из федерального бюджета и органам местного самоуправления из бюджетов субъектов Федерации предоставляется исходя из расчетных нормативов финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг и нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. Эти нормативы определяются на основе единой методики в части взаимоотношений с федеральным бюджетом, а также единых методик в рамках каждого субъекта с учетом социально-экономических, географических, климатических и других особенностей субъектов Федерации и муниципальных образований.

Финансовая помощь из бюджета субъекта Российской Федерации местному бюджету может быть оказана в следующих формах:

- дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований с целью финансирования минимальных государственных социальных стандартов, ответственность за финансирование которых возложена на органы местного самоуправления;
- субвенций на финансирование отдельных целевых расходов;
- других формах в соответствии с бюджетным законодательством субъекта Российской Федерации.

Дотации на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований предоставляются из фондов финансовой поддержки муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

Получатели финансовой помощи в форме дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности несколько ограничиваются в правах. В частности, если речь идет о субъекте Российской Федерации, то его бюджет должен исполняться через Федеральное казначейство. Кроме того, ограничивается предоставление региональным и муниципальным бюджетом бюджетных кредитов юридическим лицам (не более 3% расходов бюджета), государственных и муниципальных гарантий (не более 5% расходов бюджета).

Выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности означает, что финансирование расходов осуществляется на уровне не ниже *минимальных государственных социальных стандартов*. Это обеспечивается через расчетные нормативы финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг.

Минимальные государственные социальные стандарты устанавливаются федеральным законом, а нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг и нормативы минимальной бюджетной обеспеченности — Правительством Российской Федерации.

Рассмотрим механизм предоставления финансовой помощи на финансирование отдельных целевых расходов.

Субвенции и субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации предоставляются на финансирование расходов, имеющих целевой характер, в том числе: федеральных целевых программ; капитальных расходов; расходов, передаваемых из бюджетов других уровней бюджетной системы.

Субъекты Федерации и органы местного самоуправления привлекают *целевые бюджетные ссуды*. Они направляются на финанси-

рование кассовых разрывов, возникающих в процессе исполнения бюджетов и связанных с сезонным характером затрат либо сезонным характером поступлений доходов. Их предоставление ограничено сроком до шести месяцев. Это могут быть как возмездные, так и безвозмездные ссуды.

В целях контроля соблюдения принципов межбюджетных отношений, целевого использования финансовой помощи уполномоченные органы государственной власти проводят проверку бюджета субъекта Российской Федерации, бюджета муниципального образования.

Развитие межбюджетных отношений на федеральном уровне

Принципы действующей в настоящее время системы межбюджетных отношений были сформированы в 1994 г. Они обеспечили переход от индивидуального согласования объемов финансовой помощи субъектам Российской Федерации к единым правилам ее распределения. В качестве основы расчетов использовались данные о бюджетных расходах 1991 г. с последующим их доведением до года, принимаемого за базовый по доходам. Это привело к усилению субъективизма при принятии решений об объемах финансирования. Система не создавала в полной мере условий для обоснования закрепления расходных полномочий для каждого уровня бюджетов.

Трансферты из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР) стали превалирующей формой финансовой помощи из федерального бюджета. Таким образом, были устранены альтернативные варианты решения проблемы бюджетной обеспеченности регионов.

В 1998 г. Правительство РФ одобрило Концепцию реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 гг. Результатом реализации данной Концепции стал переход к новой методике распределения трансфертов.

Указанная методика распределения трансфертов гарантировала всем дотационным регионам не менее 77% бюджетной обеспеченности от среднероссийского уровня. При этом разрыв между наиболее и наименее обеспеченными регионами сокращается более чем в 5 раз. Методика была построена таким образом, что снижение собственных доходов не компенсировалось ростом трансфертов, а увеличение доходов не приводило к падению бюджетной обеспеченности из-за сокращения финансовой помощи.

Важным элементом реформирования межбюджетных отношений является сокращение, а в дальнейшем и полное исключение нефинансируемых федеральных законов и обязательств. В этих целях была проведена инвентаризация федеральных законов, позво-

лившая установить, какие из них не имеют финансового обеспечения и должны быть отменены или приостановлены. Для того чтобы сохранить важнейшие профессиональные льготы, их финансирование предусматривается в законе о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год.

В рамках реформирования межбюджетных отношений в федеральном бюджете 2001 г. был создан Фонд компенсаций, за счет средств которого финансировались детские пособия и социальная защита инвалидов во всех субъектах Российской Федерации.

Основными недостатками действовавшей до 2002 г. системы межбюджетных отношений были:

1) резкая дифференциация регионов по уровню бюджетной обеспеченности;

2) неэффективное расходование средств региональных бюджетов, в том числе получаемых в качестве трансфертов из федерального бюджета;

3) медленное проведение институциональных реформ, направленных на сокращение бюджетных расходов;

4) отсутствие заинтересованности органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления в увеличении налогового потенциала и росте собственных бюджетных доходов;

5) отсутствие нормативной базы для обоснования потребностей в бюджетных расходах;

6) трансферты из ФФПР не влияли на территориальное перераспределение государственных инвестиций.

Несогласованность в решении проблем межбюджетных отношений усиливала противоречия между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации, а последних — с органами местного самоуправления.

Для устранения существующих недостатков и реформирования межбюджетных отношений необходимо:

- повышать эффективность функционирования региональных бюджетных систем, укреплять региональные финансы;
- сокращать дотирование и число дотационных территорий;
- повышать контроль и ответственность за использование регионами предоставляемых финансовых ресурсов;
- обеспечивать дополнительную финансовую поддержку высокодотационных территорий;
- создавать механизмы инвестиционной поддержки территорий;
- использовать режимы совместного финансирования за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации для реализации отдельных программ и проектов;

- повышать заинтересованность органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления в увеличении производственного и налогового потенциала территории, рационализировать расходы и обеспечивать сбалансированность бюджетов;
- обеспечивать взаимную увязку межбюджетных отношений органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Реформа межбюджетных отношений направлена на решение следующих задач: повышение эффективности использования и управления финансовыми ресурсами бюджетной системы; выравнивание возможностей обеспечения минимального уровня социальных гарантий, финансируемых из бюджетов всех уровней; создание условий для ускорения социально-экономического развития регионов.

Необходима жесткая зависимость величины трансфертов и ассигнований от таких параметров, как открытость бюджетного процесса в регионе для контроля со стороны федеральных органов власти, эффективность использования средств регионального и местных бюджетов, включая средства, передаваемые из федерального бюджета, мобилизация доходов в бюджет, включая федеральный, степень участия региональных органов власти в реализации федеральных программ на своей территории, соблюдение федерального законодательства.

Развитие межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях

В целях повышения заинтересованности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в увеличении собственных доходов, оптимизации бюджетных расходов, обеспечении сбалансированности бюджетов в области реформирования межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях необходимо:

- унифицировать механизмы межбюджетных отношений на субфедеральном и муниципальном уровнях;
- четко закрепить бюджетные полномочия и ответственность всех органов власти и местного самоуправления;
- обеспечивать дополнительные обязательства, возлагаемые на нижестоящие бюджеты, соответствующими источниками финансирования;
- расширять налоговые полномочия субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления для расширения налогового потенциала территорий;

- применять стабильные базовые нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов в бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- обеспечить поступления налоговых платежей дочерних компаний, филиалов и подразделений предприятий и организаций в соответствующие территориальные бюджеты;
- рассчитывать финансовую помощь территориальным бюджетам на основе сопоставления их нормативных бюджетных потребностей и налогового потенциала;
- осуществлять не только текущую, но и инвестиционную поддержку субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- контролировать полноту и целевой характер использования финансовой помощи с учетом обоснованности бюджетных расходов дотационных регионов.

Необходимыми условиями для выделения средств из ФФПР должны быть: перевод бюджетов субъектов Федерации на казначейское исполнение через территориальные органы федерального казначейства; использование трансфертов под контролем территориальных органов федерального казначейства и федеральных контрольных органов при наличии у субъекта задолженности по выплате заработной платы в бюджетной сфере только для погашения этой задолженности, а также для погашения и обслуживания государственного и муниципального долга; наличие у субъекта программы увеличения собственных доходов и последовательного сокращения получаемых трансфертов.

Таким образом, межбюджетные отношения играют важную роль в повышении действенности бюджетов всех уровней в решении социально-экономических задач территорий и укреплении позиций органов государственной власти и местного самоуправления.

Межбюджетные отношения и развитие бюджетного федерализма

В 2002 г. начался новый этап развития бюджетного федерализма. Правительство РФ утвердило Программу развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. Она направлена на существенное расширение законодательно установленных налоговых и бюджетных полномочий региональных и местных органов власти с одновременным повышением ответственности за их использование и полученные результаты.

В области межбюджетных отношений существует принципиальная проблема — соотношение между централизацией и децентрализацией бюджетных ресурсов и ответственность всех уровней власти за их целевое и рациональное использование.

В настоящее время более 90% налоговых доходов территориальных бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов. Отсюда высокая зависимость региональных и местных бюджетов от ежегодно устанавливаемых пропорций расщепления федеральных налогов.

Важную роль играет полнота финансирования отдельных программ, социальных льгот, предусмотренных федеральными законами. Отсутствие в бюджетах средств на их реализацию приводит к росту социальной напряженности, нарушению воспроизводственного цикла, подрыву доверия к государству.

Целями реформирования межбюджетных отношений являются:

1) создание стимулов и условий для региональных и местных органов власти и управления проводить структурные реформы, поддерживать конкурентную среду, благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат;

2) эффективное использование централизованных финансовых ресурсов соответствующих территорий для производства общественных услуг, прозрачности и подотчетности бюджетной политики;

3) выравнивание доступа граждан к основным общественным услугам и социальным гарантиям;

4) обеспечение единства бюджетной и налоговой системы.

Сохраняющиеся резкие различия в уровне социально-экономического развития регионов и их бюджетной обеспеченности, недостаточную прозрачность региональных бюджетов, а также значительные социальные обязательства государства предполагают увеличение размеров финансовой помощи субъектам Федерации из федерального бюджета. Это требует централизации бюджетных ресурсов на федеральном уровне.

Большое значение имеет такое направление, как ***реформирование бюджетного устройства субъектов Российской Федерации***. Необходимо ввести два уровня местного самоуправления — территориальный и поселенческий и закрепить за каждым из них четкие функции.

До 1995 г. существовало три уровня административно-территориального деления и, соответственно, три уровня бюджетной системы субъектов Российской Федерации:

1) региональный (субъектов Федерации);

2) районов и городов областного (краевого, республиканского, окружного) значения;

3) городов районного подчинения, поселков, сельских администраций, районов в городах.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995) допускает различные трактовки функций и предметов ведения местного самоуправления, не содержит четких критериев их отделения от государственных функций и не устанавливает четкого разграничения полномочий между муниципальными образованиями разных территориальных уровней.

В большинстве субъектов Федерации муниципальные образования и бюджеты были созданы на уровне бывших городов областного (краевого, республиканского, окружного) значения и административных районов. В свою очередь территориальные единицы более низкого уровня (бывшие города районного подчинения, поселки, сельские администрации, районы в городах), ранее имевшие свои бюджеты, были переведены на сметное финансирование. В ряде субъектов Федерации муниципальные образования и местные бюджеты были созданы на уровне городов, поселков, сельских администраций, тогда как на уровне бывших административных районов создавались территориальные органы государственной власти, как правило, с назначенными должностными лицами и сметами расходов. В ряде субъектов Федерации формально появились два уровня муниципальных образований — территориальный и поселенческий. При этом реально бюджетный процесс осуществляется только на уровне районов.

Поскольку Бюджетный и Налоговый кодексы регулируют только один уровень местных бюджетов, налогов и полномочий в бюджетной и налоговой сферах, то это нарушает процесс принятия решений и финансирования социально значимых расходов. Субъекты Федерации должны самостоятельно определять в соответствии с общими принципами свое бюджетное устройство, включая разделение местных бюджетов на два и более самостоятельных уровня и разграничение между ними полномочий. Необходимо обеспечить формирование в субъектах Федерации нескольких уровней местных бюджетов, определить сферу их расходных полномочий, ввести единые принципы формирования доходов местных бюджетов разных уровней и выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Другое важное направление реформирования межбюджетных отношений — ***более четкое разграничение расходных полномочий и ответственности***. Цель реформирования — ликвидация нефинансируемых обязательств всех уровней власти, предусмотренных при-

нимаемыми ими законами, постановлениями и нормативно-правовыми актами. Принятие социально-экономических решений, требующих дополнительного финансирования, должно обеспечиваться на каждом конкретном уровне власти и управления соответствующими бюджетными средствами. Недопустимо перекладывать дополнительное бремя расходов на региональные и местные бюджеты из-за принятия популистских законов, не обеспеченных источниками финансирования. Существовавшая практика, когда один субъект Федерации полностью финансирует социальные льготы, а другой лишь частично или вовсе не имеет средств, приводит к нарушению конституционных прав граждан.

В настоящее время отсутствует четкое разграничение расходных полномочий и ответственности между органами власти разных уровней. Отчасти это связано с тем, что многие вопросы отнесены к сфере совместного ведения. Сохраняется регламентация бюджетных расходов, финансируемых из региональных и местных бюджетов, нормативными актами федерального уровня, действует множество централизованно устанавливаемых натуральных и финансовых норм, на региональные и местные бюджеты федеральным законодательством возложены многочисленные социальные обязательства, не обеспеченные источниками финансирования.

Главная задача реформы межбюджетных отношений заключается в предоставлении региональным и местным органам власти реальных расходных полномочий, сбалансированных с финансовыми ресурсами.

Необходимо четкое и стабильное разграничение расходных полномочий между властями разных уровней. В перспективе целесообразно закрепить за одним уровнем бюджетной системы все элементы расходных полномочий, включая нормативно-правовое регулирование, финансовое обеспечение, расходование средств. При сохраняющейся разобщенности элементов расходных полномочий необходимо, чтобы закрепление за нижестоящими уровнями власти расходов, нормативно-правовое регулирование которых осуществляется вышестоящим уровнем, производилось только в пределах предоставленной на эти цели финансовой помощи в форме субвенции.

Расходы на услуги общественного сектора, предоставляемые на всей территории Российской Федерации в соответствии с минимальными государственными социальными стандартами, должны финансироваться на долевой основе из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации.

Обеспечение финансовыми средствами социальных выплат и льгот отдельным категориям граждан, установленных федеральными законами, должно осуществляться в основном за счет субвенций

и субсидий, выделяемых из федерального бюджета при их финансировании из бюджетов субъектов Федерации.

Расходные полномочия по начальному и среднему профессиональному образованию, а также части высшего образования целесообразно передать региональным органам власти и управления.

Необходимо завершить перевод финансовых обязательств по профессиональным (ведомственным) льготам, учреждениям и организациям, находящимся в ведении федеральных органов власти, в федеральный бюджет. Это ослабит нагрузку на региональные бюджеты, укрепит вертикаль исполнительной власти, позволит устранить необоснованное влияние местных властей на принимаемые федеральными органами решения на местах.

Существенное сокращение расходов региональных и местных бюджетов может быть достигнуто за счет ликвидации субсидирования жилищно-коммунального хозяйства, что потребует предоставления из федерального бюджета целевой финансовой помощи регионам на выплату адресных жилищных пособий малообеспеченным слоям населения.

В сферу расходных полномочий муниципальных образований должны быть включены основные социальные услуги общественного сектора, в том числе школьное образование, здравоохранение, социальное обеспечение, культура и др.

Следующее направление реформирования межбюджетных отношений — ***четкое и стабильное распределение налоговых полномочий и доходных источников субъектов Федерации***. Во многом через механизм расщепления федеральных налогов в настоящее время обеспечивается вертикальная сбалансированность бюджетной системы. Поэтому пока речь не идет о реализации принципа «один налог — один бюджет», а сохраняется принцип «один налог — три бюджета». В перспективе по мере укрепления бюджетного федерализма и создания необходимых предпосылок государство должно перейти первому из названных принципов.

Однако уже в ближайшие годы за региональными и местными бюджетами на долгосрочной основе следует закрепить собственные доходные источники. Доходы местных бюджетов должны быть разделены на минимально гарантированные федеральным законодательством и «выравнивающие», определяемые на региональном уровне.

Повышению доходов территориальных бюджетов способствует сохранение на среднесрочную перспективу налога с продаж, передача в бюджеты субъектов Федерации 100% поступлений налога на доходы физических лиц, платежей за лесные, водные, животные

ресурсы, налогов на совокупный доход, а также отказ от централизации земельного налога.

Расходные полномочия всех уровней бюджетной системы определяются налоговыми полномочиями и доходными источниками. Степень централизации налоговых полномочий зависит от двух факторов:

1) соотношения между федеральными, региональными и местными налогами и сборами;

2) пропорциями расщепления регулирующих налогов.

В настоящее время на первом месте — пропорции расщепления регулирующих налогов, обеспечивающие вертикальное выравнивание доходов бюджетов. Основная часть доходов территориальных бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов. Собственные налоги покрывают менее 15% расходных потребностей региональных и местных бюджетов. Налогооблагаемая база региональных и местных налогов недостаточна для финансирования расходов регионального и местного характера.

Ориентация преимущественно на регулирующие налоги имеет свои недостатки. В частности, они не создают зависимости между объемом предоставляемых государственных и муниципальных услуг и уровнем налогообложения. Отсюда незаинтересованность региональных и местных органов власти в развитии налоговой базы, ограничение возможностей для проведения эффективной бюджетной политики, размывание ответственности за состояние бюджетной системы.

Большое значение имеет повышение роли собственных доходов региональных и местных бюджетов. Для решения этой задачи необходимо:

- расширить налоговые полномочия территориальных органов власти и управления;
- закрепить регулирующие налоги за региональными и местными бюджетами на постоянной основе;
- предусмотреть зачисление 100% поступлений по определенным видам налогов и сборов за бюджетом одного уровня;
- отказаться от централизации поступлений по региональным и местным налогам в вышестоящие бюджеты;
- обеспечить уплату налогов, поступающих в региональные и местные бюджеты по месту деятельности предприятий;
- ликвидировать внутренние «оффшорные» зоны, позволяющие уклоняться от налогов.

Принципами разграничения налоговых полномочий и доходных источников между органами власти и управления разных уровней являются: стабильность расщепления налогов между уровнями

бюджетной системы на основе единых принципов и подходов; ориентированность преимущественно на вертикальное бюджетное выравнивание; гарантирование каждому муниципальному образованию минимального норматива отчислений от налогов, подлежащих разделению между региональными и местными бюджетами в соответствии с федеральным законодательством; распределение части доходов от регулирующих налогов между местными бюджетами на основе критериальных показателей: численности населения, бюджетной обеспеченности и др.

Критериями разделения конкретных видов налогов и доходных источников между бюджетами разных уровней являются:

- зависимость уровня централизации закрепленных налогов от их подверженности экономической конъюнктуре;
- зависимость закрепленных налогов от финансовой политики конкретного уровня власти в отношении формирования налоговой базы;
- зависимость уровня централизации налоговых поступлений от территориальной мобильности налоговой базы;
- зависимость уровня централизации налоговых поступлений от равномерности размещения налоговой базы;
- закрепление налогов, носящих перераспределительный характер, за федеральным уровнем власти;
- поступление сборов в виде платы за государственные и муниципальные услуги в бюджет того уровня, за счет которого они предоставляются.

В процессе реформирования межбюджетных отношений предполагается осуществить следующие мероприятия:

1) при закреплении 100% поступлений по налогу на доходы физических лиц, 70% поступлений налога на прибыль за консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации на долгосрочной основе обеспечивать его рациональное разделение между региональными и местными бюджетами и выделение в составе налоговых поступлений в местные бюджеты минимально гарантированной и выравнивающей частей;

2) при зачислении в бюджеты субъектов Российской Федерации 100% платежей за пользование общераспространенными природными ресурсами, налога на игорный бизнес обеспечивать разделение поступлений между региональными и местными бюджетами;

3) повысить уровень централизации платежей за пользование неравномерно размещенными природными ресурсами, прежде всего по углеводородному сырью;

4) корректировать пропорции расщепления налога с продаж между региональными и местными бюджетами, разделять поступления в местные бюджеты на минимально гарантированную и выравнивающую части;

5) заменить налог на пользователей автодорог на региональный транспортный налог;

6) заменить региональный налог на имущество предприятий, местный налог на имущество физических лиц и земельный налог местным налогом на недвижимость;

7) при закреплении 100% поступлений по налогам на совокупный доход, кроме платежей в государственные внебюджетные фонды, за местными бюджетами расширить полномочия местных органов власти по их регулированию.

Следующее важное направление реформирования межбюджетных отношений относится к сфере ***бюджетного выравнивания***.

В настоящее время в целом созданы основы системы оказания финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Российской Федерации. В то же время необходимо ее дальнейшее реформирование.

Система финансовой помощи бюджетам других уровней должна быть направлена на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов и создание стимулов для проведения на региональном и местном уровне рациональной и ответственной налогово-бюджетной политики.

Система финансовой помощи должна отвечать следующим основным требованиям:

- разделять финансовую помощь на текущую и инвестиционную, а также выравнивающую и стимулирующую составляющие;
- выделять в составе текущей помощи дотации, субвенции и субсидии как основные формы финансовой поддержки;
- использовать единую методику распределения финансовой помощи на основе объективных критериев бюджетной обеспеченности регионов либо заранее установленных условий и процедур конкурсного отбора (в части инвестиционной составляющей);
- не использовать в расчетах бюджетной обеспеченности отчетные данные о фактически произведенных бюджетных расходах и фактически поступивших налоговых доходах (использовать оценки относительных различий в расходных потребностях в расчете на душу населения или потребителя бюджетных услуг; использовать методы сравнения налогового потенциала различных территорий с учетом уровня и структуры развития региональной экономики);
- устанавливать на федеральном уровне общие принципы и требования к формам и механизмам выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Финансовая помощь из федерального бюджета субъектам Российской Федерации с 2002 г. предоставляется через: Фонд финансовой поддержки субъектов Федерации; Фонд компенсаций; Фонд софинансирования социальных расходов; Фонд регионального развития; Фонд реформирования региональных финансов.

Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации — регионов (ФФПР) остается на перспективу основным каналом распределения финансовой помощи субъектам Федерации. При распределении трансфертов учитываются факторы, ведущие к удорожанию бюджетных расходов в субъектах Федерации, имеющих на своей территории районы с ограниченными сроками завоза продукции.

Фонд компенсаций служит для предоставления субъектам Федерации целевой финансовой помощи в форме субвенций и субсидий на реализацию федеральных законов, предусматривающих социальные выплаты, пособия или льготы отдельным категориям населения. Распределение субвенций Фонда компенсаций не зависит от уровня бюджетной обеспеченности региона, а производится пропорционально численности соответствующих категорий населения с учетом коэффициентов удорожания бюджетных услуг.

Фонд софинансирования социальных расходов (ФССР) направлен на стимулирование субъектов Федерации поддерживать на определенном уровне предоставление основных услуг общественного сектора. Средства ФССР распределяются между всеми субъектами Федерации для долевого финансирования приоритетных социально-значимых расходов, прежде всего на образование, здравоохранение, культуру, социальное обеспечение и социальную помощь населению, при соблюдении определенных условий.

Инвестиционная поддержка субъектов Российской Федерации сосредоточена в *Фонде регионального развития* (ФРР), который объединяет средства, выделяемые на программы развития регионов. Фонд обеспечивает обособленный учет капитальных расходов, финансируемых через бюджеты субъектов Федерации, в рамках финансовой помощи регионам. В 2002 г. принципиально изменились условия формирования ФРР. Значительно сокращено число федеральных программ развития регионов, финансируемых за счет ФРР. Если в 2001 г. их насчитывалось 41, то в 2002 г. финансируется шесть программ по развитию крупных экономических регионов, а также регионов, имеющих геополитическое значение.

В 2002 г. за счет ФРР финансируются федеральные программы по развитию Особой экономической зоны в Калининградской области, экономическому и социальному развитию Дальнего Востока

и Забайкалья, социально-экономическому развитию Курильских островов и Сахалинской области, Юга России, а также программа, направленная на сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов. Кроме того, в состав ФРР включена федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан». Это связано с необходимостью компенсации выпадающих доходов Республики Татарстан в связи с переходом на уплату налогов и платежей в соответствии с федеральным законодательством.

В ФРР учтены расходы на капитальные вложения и прочие расходы по объектам, имеющим региональное значение. При этом финансирование федеральных объектов предусмотрено за счет государственной инвестиционной программы. Это означает, что в 2002 г. наряду с трансфертами и другими текущими выплатами в составе финансовой помощи субъектам Федерации за счет средств федерального бюджета предусматривается выделение инвестиционных средств на программные объекты, имеющие региональное значение.

Распределение субсидий Фонда регионального развития основывается на целевой поддержке капитальных вложений в инфраструктуру общественного сектора; софинансировании капитальных вложений из бюджетов субъектов Федерации обратно пропорционально уровню бюджетной обеспеченности; определении долгосрочных квот субъектов Федерации; соблюдении ими федеральных стандартов инвестиционного процесса.

Фонд реформирования региональных финансов заменил с 2002 г. Фонд развития региональных финансов. Он формируется за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития и средств федерального бюджета. Распределение средств Фонда осуществляется на конкурсной основе субъектам Федерации при условии выполнения ими программ реформ в бюджетной сфере. В 2002 г. средства Фонда предоставляются десяти субъектам Федерации для реализации программ реформирования региональных финансов, повышения эффективности бюджетных расходов.

Программа развития бюджетного федерализма предусматривает, что помимо раздела «Финансовая помощь бюджетам других уровней» из федерального бюджета выделяются средства бюджетам субъектов Федерации и по отраслевым статьям расходов.

К примеру, это касается финансирования дорожного хозяйства. Средства на дорожное хозяйство в зависимости от их экономического содержания делятся на капитальные вложения на развитие и реконструкцию федеральной и межрегиональной сети, переданные

в федеральную целевую программу; средства на развитие и реконструкцию региональных дорожных сетей.

Неотложная финансовая помощь субъектам Федерации, включая финансирование и возмещение расходов на ликвидацию последствий стихийных бедствий, других чрезвычайных ситуаций, оказывается также из резервного фонда Правительства Российской Федерации.

Особое место уделяется финансовой поддержке закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО). Финансовая помощь увеличивается в связи с отменой ряда налоговых льгот и снижением доходной части бюджетов ЗАТО.

Кроме того, из федерального бюджета выделяются средства по следующим направлениям: финансовая поддержка города-курорта Сочи в форме дотации; финансирование программ развития наукоградов — для финансирования инфраструктуры городов, имеющих статус наукоградов, в том числе г. Королеву Московской области, г. Обнинску Калужской области, г. Троицку Московской области и др.; финансирование Всероссийского конкурса на звание «Самый благоустроенный город России»; финансирование работ по сбору и утилизации радиоактивных отходов; финансирование расходов по содержанию объектов ЖКХ и социальной сферы, переданных в ведение местных органов самоуправления; дотации на стабилизацию доходной базы субъектов Российской Федерации.

Предусматривается, что пролонгация и реструктуризация просроченной задолженности субъекта Федерации перед федеральным бюджетом, других долговых обязательств будет проводиться в исключительных случаях при условии получения субъектом Федерации статуса «региона, находящегося в финансовом кризисе» с временным ограничением налогово-бюджетных полномочий региональных администраций.

Важное направление реформирования межбюджетных отношений — ***управление региональными финансами***. Создается трехуровневая система регулирования, включающая: обязательные для исполнения минимальные требования, установленные в федеральном законодательстве; рекомендуемые нормативы и параметры, соблюдение которых учитывается при предоставлении целевых субсидий из федерального бюджета; дополнительные обязательства, принимаемые и выполняемые региональными и местными органами власти.

Полномочия региональных и местных органов власти по определению состава и типов бюджетных учреждений, структуры занятости в бюджетной сфере, уровня заработной платы, других бюджетных расходов регионального и местного характера предполагает-

ся существенно расширить с одновременным внедрением в бюджетную практику методов оценки результативности бюджетных расходов и качества предоставляемых услуг.

По наиболее значимым социальным расходам устанавливаются государственные минимальные стандарты, учитывающие, в частности, необходимость поддержания адекватного уровня заработной платы в соответствующих отраслях бюджетной сферы. Подушевые нормативы финансирования данных стандартов не имеют для региональных и местных органов власти обязательного характера, однако на федеральном уровне создается механизм, поддерживающий регионы в части приоритетного финансирования соответствующих расходов. Таким механизмом является, в частности, Фонд софинансирования социальных расходов.

Важным элементом бюджетного регулирования является усиление финансового контроля за бюджетным процессом, временное ограничение бюджетных полномочий территориальных органов власти, реструктуризация задолженности. Особое место занимает финансовая санация проблемных регионов. В частности, Программа развития бюджетного федерализма предусматривает ее применение в отношении следующих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований:

- более 50% доходов которых формируются за счет финансовой помощи из вышестоящего бюджета (*высокодотационный регион*);
- не обеспечивающих соблюдение требований федерального законодательства и сбалансированность бюджетов (*регион, находящийся в финансовом кризисе*);
- не выполняющих обязательства перед населением, бюджетополучателями, кредиторами, включая федеральный бюджет (*регион, находящийся под внешним финансовым управлением*).

Важной проблемой реформирования межбюджетных отношений является ***казначейское исполнение бюджетов и налоговое администрирование***. Расширение административных полномочий регионов в нынешних условиях не вполне оправданно, так как необходимая для этого прозрачность финансовых потоков не достигнута. Поэтому сокращение встречных потоков финансовых ресурсов и масштабов перераспределения в рамках бюджетной системы напрямую связано с повышением ответственности региональных властей, подконтрольности бюджетных потоков.

В целом бюджеты всех уровней должны четко и качественно выполнять обязанности по предоставлению государственных и муниципальных услуг в соответствии с тем объемом ресурсов, которые они администрируют.

В процессе реформирования межбюджетных отношений на основе четкого разграничения расходных и налоговых полномочий и ответственности должны быть созданы институциональные стимулы устойчивого экономического развития регионов.

Актуальной проблемой на региональном и местном уровне остается внедрение современных методов бюджетного планирования, обеспечение прозрачности бюджетного процесса, разработка и реализация средне- и долгосрочных программ модернизации бюджетной сферы.

Межбюджетные отношения, основанные на вертикальном и горизонтальном выравнивании, являются производными по отношению к социально-экономическому развитию регионов, их финансовому потенциалу. Процесс их реформирования нельзя рассматривать в отрыве от корпоративного и общественного секторов экономики.

Следует отметить, что бюджетное регулирование непосредственно связано с состоянием и развитием социальной сферы. Это относится в первую очередь к системе социальной защиты населения, которая в настоящее время не достигает своих целей. Социальные обязательства, не обеспеченные финансовыми ресурсами, создают нестабильность в регионах и муниципальных образованиях. В настоящее время установленные федеральными законами обязательства по социальной защите населения выполняются лишь частично. Выход из этой ситуации — либо повышение бюджетных доходов, либо отмена федеральных социальных законов, не обеспеченных источниками финансирования.

Серьезной проблемой остается реформа жилищно-коммуналь-ной сферы. В настоящее время муниципальные образования не заинтересованы в переходе к новой системе оплаты жилищно-коммунальных услуг, поскольку сокращение бюджетных расходов приведет к снижению финансовой помощи, выделяемой из вышестоящих бюджетов. С другой стороны, возможен рост социальной напряженности, который отразится в первую очередь на муниципальных органах власти. Реформированию подлежат также образование, здравоохранение, социальное обеспечение, культура. При этом самым важным является поддержание баланса между государственным и индивидуальным финансированием социально-культурных услуг.

В связи с этим следует обеспечивать повышение налогово-бюджетной самостоятельности органов местного самоуправления в рамках четких и прозрачных взаимоотношений с вышестоящими бюджетами, предоставления целевой финансовой помощи из федерального бюджета на выплату адресных субсидий населению. Региональные и местные органы должны быть наделены реальными

бюджетными и расходными полномочиями и ответственностью за их использование.

Рассмотрим состав и методику формирования фондов, с помощью которых в 2002 г. выделяется финансовая помощь регионам из федерального бюджета, используемую Министерством финансов Российской Федерации.

Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ

Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации — регионов (ФФПР) направлен на выравнивание условий обеспечения граждан основными бюджетными услугами и социальными гарантиями, финансируемыми из консолидированных бюджетов субъектов. Он занимает центральное место в финансовой помощи субъектам Российской Федерации из федерального бюджета. Его средства направляются в следующих формах:

- дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;
- субсидий на государственную поддержку закупки и доставки нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольственных товаров (за исключением подакцизных) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов для снабжения населения, предприятий и организаций социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства;
- субвенций на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области.

Средства ФФПР распределяются между бюджетами субъектов Федерации на основе сопоставления бюджетной обеспеченности, которая измеряется как величина приведенных к сопоставимым условиям удельных (в расчете на душу населения) валовых налоговых ресурсов. При этом за основу принимаются консолидированные бюджеты субъектов Федерации.

В составе средств ФФПР выделяются субсидии на закупку и доставку продукции в районы с ограниченными сроками завоза и субвенции на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области.

Государственная поддержка досрочного завоза грузов в районы Севера обусловлена большими затратами предприятий по транспортировке грузов, накоплением и длительным хранением грузов в межнавигационный период, невозможностью в условиях ограниченной платежеспособности населения компенсировать повышенные затраты предприятий в полном объеме за счет повышения цен

на товары первой необходимости. В то же время государственная поддержка досрочного завоза осуществляется также и за счет средств региональных фондов государственной финансовой поддержки. На пополнение этих фондов направляются переданные с 1 января 2002 г. в управление субъектов Федерации средства, выделенные им из федерального бюджета в 1994—1995 гг. на поддержку досрочного завоза грузов на Север.

Средства региональных фондов государственной поддержки досрочного завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов отражаются в бюджетах субъектов Федерации и используются ими для закупки и доставки нефти, нефтепродуктов, топлива, продовольствия, медикаментов и лекарственных средств, продукции материально-технического назначения и непродовольственных товаров народного потребления первой необходимости в районы Севера для снабжения населения, предприятий социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства.

Выделение субвенций на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области связано с тем, что указанные регионы не имеют достаточной сырьевой базы топливных ресурсов, завоз топлива производится ими из отдаленных регионов России и услуги по перевозке топлива к месту нахождения электростанций оказывают значительное влияние на формирование тарифов на электроэнергию. В связи с высокой топливной составляющей в себестоимости продукции тарифы на электроэнергию в этих регионах значительно выше, чем в среднем по России. Субвенции позволяют выравнивать тарифы и не вызывать значительных ценовых различий на товары, работы, услуги.

В целях гарантированного обеспечения топливом и электроэнергией отраслей экономики и населения и своевременного доведения средств до организаций энергетики и электрификации, субвенции направляются на оплату поставок топлива через систему счетов, открытых в органах федерального казначейства.

Рассмотрим порядок расчета ФФПР, применяемый Министерством финансов РФ.

Валовые налоговые ресурсы субъекта Федерации — оценка потенциальных налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации в прогнозируемом году, основанная на объеме и структуре валового регионального продукта.

Удельные валовые налоговые ресурсы рассчитываются по формуле:

$$\text{ВНР}_i = a \cdot \text{ИНП}_i,$$

где a — прогнозируемый средний уровень налоговых доходов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения;

ИНП_i — индекс налогового потенциала данного субъекта Федерации.

Индекс налогового потенциала — относительная (по сравнению со средним по России уровнем) количественная оценка возможностей экономики региона с учетом ее уровня и структуры развития мобилизовать налоговые доходы, поступающие в консолидированный бюджет субъекта.

Для приведения удельных ВНР к сопоставимому виду их значение делится на индекс бюджетных расходов.

Индекс бюджетных расходов показывает, насколько больше или меньше необходимо затратить бюджетных средств в расчете на душу населения в данном субъекте Федерации с учетом объективных региональных факторов и условий (по сравнению со средним по России уровнем) для предоставления одного и того же объема бюджетных услуг.

Распределение средств ФФПР проводится по двум направлениям. Первая часть ФФПР (80%) распределяется между субъектами Российской Федерации, для которых приведенные к сопоставимому виду удельные ВНР не превышают среднего по Российской Федерации показателя, пропорционально отклонению приведенных удельных ВНР от среднего по субъектам Российской Федерации уровня. Вторая часть ФФПР (20%) распределяется таким образом, чтобы довести приведенные к сопоставимому виду удельные ВНР наименее обеспеченных регионов после распределения первой части ФФПР до одного и того же максимально возможного при заданном объеме ФФПР уровня.

Первая часть ФФПР рассчитывается по формуле:

$$T_1 = w \cdot \text{ФФПР} \cdot D_i / \sum D_i,$$

где w — доля первой части ФФПР в общем объеме ФФПР;

ФФПР — общий объем ФФПР;

D_i — объем средств, необходимый для доведения приведенных удельных ВНР по данному субъекту РФ до среднего по Российской Федерации уровня (при условии, что $D_i > 0$);

$\sum D_i$ — суммарный объем средств, необходимый для доведения приведенных удельных ВНР до среднего по Российской Федерации уровня (по субъектам РФ, для которых $D_i > 0$).

Объем средств, необходимый для доведения приведенных удельных ВНР данного субъекта РФ до среднего по Российской Федерации уровня рассчитывается по формуле:

$$D_i = a \cdot (1 - \text{ИНП}_i / \text{ИБР}_i) \cdot \text{ИБР}_i \cdot N_i,$$

где a — средний по субъектам РФ уровень налоговых доходов в расчете на душу населения, прогнозируемый на соответствующий год (в 2002 г. он равен 6788,3 руб. на 1 чел.);

ИНП_i — индекс налогового потенциала для данного субъекта;

ИБР_i — индекс бюджетных расходов для данного субъекта;

N_i — численность населения данного субъекта;

Вторая часть ФФПР рассчитывается по формуле:

$$T_2 = \left[x - (a \cdot \text{ИНП}_i + t_1)/\text{ИБР}_i\right] \cdot \text{ИБР}_i \cdot N_i,$$

где x — максимальный уровень, до которого может быть проведено повышение удельных приведенных ВНР (на 2002 г. он установлен 5534,2 руб. на 1 чел.);

a — средний по субъектам РФ уровень налоговых доходов на душу населения, прогнозируемый на соответствующий год;

t_1 — первая часть ФФПР данному субъекту РФ в расчете на душу населения;

ИНП_i — индекс налогового потенциала для данного субъекта;

ИБР_i — индекс бюджетных расходов для данного субъекта;

N_i — численность населения данного субъекта.

Итоговый объем средств субъекту РФ из ФФПР определяется суммированием первой и второй частей.

Индекс налогового потенциала (ИНП) для i-го субъекта Российской Федерации на 2002 г. рассчитывается по формуле:

$$\text{ИНП}_i = V^{98\text{-}99}{}_i \cdot K_{i\text{отр}},$$

где V_i — суммарная величина добавленной стоимости отраслей экономики (в основных ценах) в расчете на душу населения по данному субъекту, отнесенная к аналогичному показателю по Российской Федерации, в среднем за 1998 и 1999 г. (для субъектов Российской Федерации, для которых показатель $V^{99}{}_i$ составляет менее 65% от уровня $V^{98}{}_i$, используются данные за 1999 г.);

$K_{i\text{отр}}$ — поправочный коэффициент на отраслевую структуру экономики данного субъекта.

Величина добавленной стоимости по субъектам Российской Федерации и в среднем по Российской Федерации рассчитывается по данным Госкомстата России за 1998 и 1999 г.

Поправочный коэффициент на отраслевую структуру экономики региона рассчитывается по формуле:

$$K_{i\text{отр}} = T_{\text{пром}} \cdot D_{i\text{пром}} \cdot K_{i\text{пром}} + T_{\text{стр}} \cdot D_{i\text{стр}} + T_{\text{тр}} \cdot D_{i\text{тр}} + T_{\text{торг}} \cdot D_{i\text{торг}} + T_{\text{жкх}} \cdot D_{i\text{жкх}} + T_{\text{пр}} \cdot D_{i\text{пр}},$$

где $T_{\text{пром}}$, $T_{\text{стр}}$, $T_{\text{тр}}$, $T_{\text{торг}}$, $T_{\text{жкх}}$, $T_{\text{пр}}$ — средние по Российской Федерации относительные уровни налоговой нагрузки соответственно на промышленность, строительство, транспорт, торговлю, жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) и прочие отрасли экономики;

$D_{i\text{пром}}$, $D_{i\text{сх}}$, $D_{i\text{стр}}$, $D_{i\text{тр}}$, $D_{i\text{торг}}$, $D_{i\text{жкх}}$, $D_{i\text{пр}}$ — доли добавленных стоимостей соответственно промышленности, строительства, транспорта, торговли, ЖКХ и прочих отраслей экономики в сумме добавленных стоимостей учтенных отраслей экономики данного субъекта Федерации в 1999 г.;

$K_{i\text{пром}}$ — поправочный коэффициент на отраслевую структуру промышленности данного субъекта.

Поправочный коэффициент на отраслевую структуру промышленности рассчитывается по формуле:

$$K_{i\text{пром}} = \sum (T_{\text{отр}} \cdot D_{i\text{отр}}),$$

где $T_{\text{отр}}$ — средние по Российской Федерации относительные уровни налоговой нагрузки на основные отрасли промышленности;

$D_{i\text{отр}}$ — доли соответствующих отраслей промышленности в общем объеме продукции промышленности данного субъекта в 1999 г.

Относительный уровень налоговой нагрузки на топливную промышленность, химическую и нефтехимическую промышленность, лесную, деревообрабатывающую и целлюлозно-бумажную и легкую промышленность умножается на дополнительный поправочный коэффициент структуры данных отраслей.

Например, дополнительный поправочный коэффициент на отраслевую структуру топливной промышленности рассчитывается по формуле:

$$K_{i\text{топл}} = T_{\text{нд}} \cdot D_{i\text{нд}} + T_{\text{нп}} \cdot D_{i\text{нп}} + T_{\text{г}} \cdot D_{i\text{г}} + T_{\text{уг}} \cdot D_{i\text{уг}},$$

где $T_{\text{нд}}$, $T_{\text{нп}}$, $T_{\text{г}}$, $T_{\text{уг}}$ — средние по Российской Федерации относительные уровни налоговой нагрузки соответственно на нефтедобывающую, нефтеперерабатывающую, газовую, угольную промышленность;

$D_{i\text{нд}}$, $D_{i\text{нп}}$, $D_{i\text{г}}$, $D_{i\text{уг}}$ — доли соответственно нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной промышленности в общем объеме продукции топливной промышленности (по сумме учтенных отраслей) данного субъекта РФ в 1999 г.

Индекс бюджетных расходов (ИБР) для *i*-го субъекта РФ рассчитывается по формуле:

$$\text{ИБР}_i = (R_i / N_i) : (R_{\text{РФ}} / N_{\text{РФ}}),$$

где R_i — суммарные бюджетные расходы субъекта РФ в планируемом году по учтенному кругу отраслей;

N_i — численность постоянного населения субъекта РФ на 1 января отчетного года;

$R_{\text{РФ}}$ — суммарные бюджетные расходы субъектов РФ в планируемом году по учтенному кругу отраслей;

$N_{\text{РФ}}$ — численность постоянного населения Российской Федерации на 1 января отчетного года.

Суммарные бюджетные расходы субъектов Российской Федерации в 2002 г. рассчитывались как сумма нормативных расходов по следующим отраслям: жилищно-коммунальное хозяйство, начальное и среднее общее образование, дошкольное образование, начальное и среднее профессиональное образование, здравоохранение, физическая культура и спорт, социальное обеспечение и социальная защита населения, культура и искусство, общественный транспорт, правоохранительная деятельность, управление. Дополнительно учитывались расходы на реализацию Федерального закона «О ветеранах».

Нормативные расходы субъектов Российской Федерации на жилищно-коммунальное хозяйство на 2002 г. рассчитывались по формуле:

$$R_i^{\text{ЖКХ}} = B_i + A_i,$$

где B_i — нормативные бюджетные дотации на ЖКХ;

A_i — бюджетные расходы на выплату адресных жилищных субсидий малоимущему населению.

Нормативные бюджетные дотации ЖКХ рассчитываются по формуле:

$$B_i = 12 \cdot (1-f) \cdot C_i^{\text{ЖКУ}} \cdot s_i^{\text{норм}} \cdot N_i,$$

где $C_i^{\text{ЖКУ}}$ — федеральный стандарт предельной стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг в субъекте РФ (в расчете на месяц);

f — установленный на планируемый год норматив оплаты населением жилищно-коммунальных услуг (на 2002 г. равен 0,9);

$s_i^{\text{норм}}$ — норматив обеспеченности жилой площадью на 1 чел. (18 м^2);

N_i — численность населения субъекта Российской Федерации.

Нормативно-расчетные расходы субъекта Российской Федерации в 2002 г. на предоставление жилищных субсидий населению по оплате жилья и коммунальных услуг определялись на основе оценки расходов населения на оплату жилья и коммунальных услуг и распределения населения по уровню среднедушевых доходов в условиях 2002 г.

Душевые среднемесячные расходы населения на ЖКУ в 2002 г. определялись по формуле:

$$E_i = f \cdot C_i^{\text{ЖКУ}} \cdot s^{\text{норм}},$$

где E_i — душевые среднемесячные расходы населения на ЖКУ в 2002 г. (рублей в месяц);

$C_i^{\text{ЖКУ}}$ — федеральный стандарт предельной стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг в предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг на 1 м^2 общей площади жилья по субъектам Российской Федерации на 2002 г.;

f — установленный на 2002 г. норматив оплаты населением жилищно-коммунальных услуг (0,9);

$s^{\text{норм}}$ — норматив обеспеченности жилой площадью на 1 чел.

Для лиц, имеющих право на льготы по оплате жилья и коммунальных услуг в соответствии с федеральным законодательством, объем ежемесячных расходов на оплату жилья и коммунальных услуг применяется в размере 50% нормативных.

Распределение населения по уровню среднедушевых доходов определялось на основе данных Госкомстата России за 2000 г. В целях приведения величины доходов населения в 2000 г. к условиям 2002 г. их размер индексировался на прогноз роста доходов населения в 2002 г. по отношению к 2000 г. (в 1,789 раза по расчетам Минфина России на основе данных Минэкономразвития России) по каждой группе доходов.

Средний уровень доходов для j-й группы в 2002 г. рассчитывался по формуле:

$$U_j^{\text{ср}} = (U_j^{\min} + U_j^{\max}) / 2,$$

где $U_j^{\text{ср}}$ — средний уровень доходов для j-й группы населения в 2002 г.;

$U_j^{\min}$ — минимальный уровень доходов j-й группы доходов населения в 2002 г.;

$U_j^{\max}$ — максимальный уровень доходов j-й группы доходов населения в 2002 г.

Общий объем расходов консолидированного бюджета i-го субъекта Федерации на выплату субсидий определялся суммированием выплат, рассчитанных по двум группам:

$$A_i = A_{1i} + A_{2i}.$$

а) Для групп населения, для которых $U_j^{\max} \cdot q < E_i$:

$$A_{1i} = \Sigma \{(E_i - U_j^{\text{ср}} \cdot q) \cdot 12 \cdot G_{ij}\},$$

где G_{ij} — численность населения j-ой группы доходов для i-го субъекта РФ;

q — максимально допустимая доля расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в среднедушевых доходах граждан (22%).

б) Для групп населения, для которых $U_j^{max} \cdot q > E_i > U_j^{min} \cdot q$:

$$A_{2i} = \Sigma \{(E_i - U_i^{lim\ ср} \cdot q) \cdot 12 \cdot G_i^{lim}\},$$

где $U_i^{lim\ ср}$ — средний уровень доходов части населения данной группы доходов для i-го субъекта РФ.

Средний уровень доходов части населения данной группы доходов для i-го субъекта Российской Федерации определяется по формуле:

$$U_i^{lim\ ср} = (E_i/q + U_j^{min})/2,$$

где $G_i^{lim\ ср}$ — численность части населения, имеющего право на субсидии, в данной группе для i-го субъекта РФ.

Численность части населения, имеющего право на субсидии, в данной группе для i-го субъекта РФ определяется по формуле:

$$G_i^{lim} = G_{ij} \cdot (E_i - q \cdot U_j^{min}) / (q \cdot U_j^{max} - q \cdot U_j^{min}).$$

Расчет нормативных расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по другим социально значимым отраслям проводится по единой методологии. Базовая формула расчетов нормативных расходов для i-го субъекта РФ имеет следующий вид:

$$R_i^{норм} = k_i^{уд} \cdot r_{РФ} \cdot q_i \cdot P_i,$$

где $k_i^{уд}$ — коэффициент удорожания стоимости условной единицы бюджетных услуг;

$r_{РФ}$ — норматив финансирования данного вида услуг на планируемый год в расчете на одного потребителя в среднем по субъектам РФ;

q_i — поправочный коэффициент;

P_i — число потребителей данного вида бюджетных услуг в субъекте РФ.

Коэффициент удорожания стоимости условной единицы бюджетных услуг ($k_i^{уд}$) рассчитывается для каждого субъекта РФ по формуле:

$$k_i^{уд} = 0{,}6 \cdot k_i^{зп} + (0{,}2 \cdot k_i^{ц} + 0{,}2 \cdot k_i^{тэк}) \cdot (1 + k_i^{тд}),$$

где $k_i^{зп}$ — коэффициент заработной платы;

$k_i^{ц}$ — коэффициент уровня цен;

$k_i^{тэк}$ — коэффициент стоимости топливно-энергетических ресурсов и коммунальных услуг;

$k_i^{тд}$ — коэффициент транспортной доступности.

Коэффициент заработной платы рассчитывается по формуле:

$$k_i^{зп} = k_i^{рай} + k_i^{терр} + d,$$

где $k_i^{рай}$ — средневзвешенный (по численности населения соответствующих городов и районов) районный коэффициент к заработной плате, установленный федеральными нормативно-правовыми актами в соответствующих районах (городах) данного субъекта Российской Федерации;

$k_i^{терр}$ — средневзвешенные (по численности населения соответствующих городов и районов) территориальные надбавки к заработной плате, установленные федеральными нормативно-правовыми актами в соответствующих районах (городах) данного субъекта Российской Федерации;

d — условная надбавка по компенсации затрат на проезд к месту использования отпуска для работников бюджетной сферы.

Условная надбавка по компенсации затрат на проезд к месту использования отпуска рассчитывается по формуле:

$$d = \sum(U_{эр} \cdot k_i^{от}) \cdot n_i^{от},$$

где $U_{эр}$ — коэффициент отдаленности, который устанавливается дифференцированно по экономическим районам или зонам с увеличением в 2 раза для субъектов, не имеющих выхода на железнодорожную сеть: Северный экономический район — 0,4 (0,8), Уральский и Западно-Сибирский — 0,6 (1,2), Восточно-Сибирский — 0,8 (1,6), Дальневосточный — 1 (2);

$k_i^{от}$ — территориальные надбавки к заработной плате, установленные федеральными нормативно-правовыми актами в соответствующих районах (городах) данного субъекта РФ, работники бюджетной сферы которых имеют право на компенсацию проезда к месту использования отпуска;

$n_i^{от}$ — удельный вес населения данных районов (городов) в общей численности населения субъекта РФ.

В качестве коэффициента уровня цен принимается отношение стоимости минимального набора продуктов питания в данном субъекте Федерации к среднему по Российской Федерации уровню. Минимальное значение коэффициента уровня цен принимается равным 1.

Коэффициент стоимости топливно-энергетических ресурсов и коммунальных услуг для данного субъекта Российской Федерации рассчитывается по формуле:

$$k_i^{тэк} = k_i^{ос} \cdot (k_i^{ЖКУ} + k_i^{эн})/2,$$

где $k_i^{ос}$ — отношение продолжительности отопительного сезона в данном субъекте РФ к среднему по Российской Федерации уровню;

$k_i^{ЖКУ}$ — отношение федерального стандарта стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг на 2002 г. по данному субъекту РФ к среднему по Российской Федерации уровню;

$k_i^{эн}$ — отношение минимального уровня тарифа на электроэнергию для населения согласно проекту постановления Правительства Российской Федерации к среднему по Российской Федерации уровню.

Коэффициент транспортной доступности рассчитывается по формуле:

$$k_i^{тд} = (k_i^{с} - 1) \cdot n_i^{отд},$$

где $k_i^{с}$ — коэффициент сезонности завоза товаров;

$n_i^{отд}$ — максимальное значение одного из двух показателей: удельного веса населения субъекта Федерации, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров (навигации) и удельного веса населения, проживающего в горных районах.

Коэффициент сезонности рассчитывается по формуле:

$$k_i^{с} = 360/180 \cdot (1 + TR_i),$$

где 360 — срок транспортной доступности для районов, не отнесенных к районам с ограниченными сроками завоза продукции, дн.;

180 — максимальный срок транспортной доступности для районов, отнесенных к районам с ограниченными сроками завоза продукции, дн.;

TR_i — коэффициент транспортной освоенности территории.

Коэффициент транспортной освоенности территории рассчитывается по формуле:

$$TR_i = 1 - \rho_i/\rho_{ср},$$

где ρ_i — плотность транспортных путей постоянного действия (железных дорог и автодорог с твердым покрытием) в данном субъекте РФ;

$\rho_{ср}$ — плотность транспортных путей постоянного действия в среднем по РФ.

Отрицательные значения коэффициента транспортной освоенности территории принимаются равными 0.

В качестве поправочных используются следующие коэффициенты:

1. Для начального и общего среднего (школьного) образования, здравоохранения, нестационарного социального обслуживания, культуры и искусства — поправочный коэффициент на дисперсность расселения:

$$qs = 1 + S_i,$$

где S_i — удельный вес населения, проживающего в населенных пунктах с численностью населения менее 500 человек, по данному субъекту Российской Федерации (по данным переписи населения 1989 г.).

2. Для здравоохранения и нестационарного социального обеспечения — дополнительный поправочный коэффициент на возрастную структуру населения:

$$qf = F_i / F_{\text{РФ}},$$

где F_i — суммарный удельный вес населения в возрасте до 18 лет и пенсионеров в общей численности населения данного субъекта РФ, %;

$F_{\text{РФ}}$ — суммарный удельный вес населения в возрасте до 18 лет и пенсионеров в общей численности населения в целом по Российской Федерации, %.

3. Для правоохранительной деятельности — поправочный коэффициент штатной численности милиции общественной безопасности и государственной пожарной охраны в расчете на 1000 чел.:

$$qx = X_i / X_{\text{РФ}},$$

где X_i — нормативная численность милиции общественной безопасности и государственной пожарной охраны в расчете на 1000 чел. в данном субъекте РФ;

$X_{\text{РФ}}$ — нормативная численность милиции общественной безопасности и государственной пожарной охраны в расчете на 1000 чел. в среднем по Российской Федерации.

В составе расходов на социальное обеспечение дополнительно учитываются расходы на выплату пособий на детей, находящихся под опекой или попечительством, из расчета 25 250 руб. на одного ребенка с корректировкой на коэффициент уровня цен.

Расчет нормативных расходов на государственное и муниципальное управление проводился путем суммирования соответствующих расходов исходя из норматива на одного жителя городской и сельской местности.

Расходы на реализацию Федерального закона «О ветеранах» в части, подлежащей финансированию из бюджетов субъектов Федерации, рассчитывались по формуле:

$$S_{vr} = V_i \cdot k_i^{\text{уд}} \cdot w,$$

где V_i — общее число лиц, подпадающих под действие Закона «О ветеранах» в данном субъекте Российской Федерации (по данным Минтруда России);

$k_i^{уд}$ — коэффициент удорожания стоимости условной единицы бюджетных услуг для данного субъекта Российской Федерации;

w — минимально гарантированный объем расходов на реализацию Закона «О ветеранах» в расчете на 1 ветерана.

Средние по субъектам Российской Федерации нормативы финансирования социально значимых услуг установлены на основе данных, представленных соответствующими министерствами и ведомствами, оценок Минфина России либо рассчитаны исходя из общего объема текущих расходов по данной статье (направлению) по отношению к ВВП (на 2002 г. принят в размере 10 950 млрд руб.).

Исходные данные и результаты расчетов индекса бюджетных расходов субъектов Российской Федерации на 2002 г. приведены в табл. 9.1.

Таблица 9.1

Средние нормативы текущих бюджетных расходов на 2002 г.

Вид бюджетных расходов	Источник	Категория потребителей	Средний норматив бюджетных расходов, руб. на 1 потребителя в год
Начальное и среднее общее образование	Минобразования России	Учащиеся общеобразовательных школ	8 525,8
Школы-интернаты	Минобразования России	Учащиеся школ-интернатов	51 154,7
Детские дома	Минобразования России	Воспитанники детских домов	97 099,3
Начальное профессиональное образование	Минобразования России	Учащиеся начального профессионального образования	19 861,4
Среднее профессиональное образование	Минобразования России	Учащиеся среднего профессионального образования	10 517,5
Дошкольное образование	Расчет по нормативу Минобразования России	Дети дошкольного возраста	9 923,6
Здравоохранение	Минздрав России	Население (с корректировкой на возрастную структуру)	1 965,0
Физкультура и спорт	Госкомспорт России	Население	60,0
Стационарное социальное обслуживание	Минтруд России	Лица старше 18 лет, нуждающиеся в стационарном обслуживании	45 726,0
		Дети, нуждающиеся в стационарном обслуживании	54 712,0

Фонд компенсаций

В 2001 г. в составе расходов федерального бюджета был создан Фонд компенсаций. Средства Фонда компенсаций предоставляются субъектам Федерации в виде целевой финансовой помощи (субвенций и субсидий) вне зависимости от их бюджетной обеспеченности для финансирования социальных обязательств, возложенных на бюджеты субъектов Федерации федеральными законами. При этом соответствующие обязательства по федеральным законам, закрепленные за федеральным бюджетом, финансируются также и из федерального бюджета по разделу «Социальная политика».

По сути создание рассматриваемого Фонда увеличило финансовые потоки, распределяемые между федеральным центром и регионами. Поэтому от такого перераспределения «выиграли» регионы с низким налоговым потенциалом и «проиграли» регионы-доноры. Распределение средств Фонда компенсаций между субъектами Федерации осуществляется исходя из численности контингента — соответствующих категорий бюджетополучателей.

Фонд компенсаций на 2002 г. предусматривает предоставление: субвенций на выплату пособий гражданам, имеющим детей в соответствии с Федеральным законом «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»; субсидий на реализацию Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»; субвенций на реализацию Федерального закона «О реабилитации жертв политических репрессий»; субвенций на реализацию федеральных законов «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» и «О предоставлении социальных гарантий Героям социалистического труда и полным кавалерам Ордена трудовой славы»; субсидий на возмещение льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, услуг связи, проезда на общественном транспорте городского и пригородного сообщения гражданам, подвергшимся радиационному воздействию Чернобыльской АЭС, аварии на производственном объединении «Маяк» и ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне; субсидий на возмещение льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг и услуг связи военнослужащим, сотрудникам милиции, органов внутренних дел, налоговой полиции, должностным лицам таможенных органов.

В соответствии с утвержденной методикой расчет Фонда компенсаций производит Министерство финансов Российской Федерации. Субвенции на выплату пособий гражданам, имеющим детей, рассчитываются по формуле:

$$S_{i\,D} = 12 \cdot K_{i\,\text{рай}} \cdot (D_{i1} \cdot H_1 + D_{i2} \cdot H_2 + D_{i3} \cdot H_3) \cdot (1 + p_i \cdot 1{,}85\%),$$

где $S_{i\,D}$ — объем субвенций i-му субъекту Российской Федерации на выплату пособий гражданам, имеющим детей;

$K_{i\text{рай}}$ — средневзвешенный по численности населения городов и районов районный коэффициент к заработной плате в i-м субъекте РФ (без надбавок);

D_{i1} — число детей в семьях со среднедушевыми доходами ниже прожиточного минимума в i-м субъекте РФ (кроме детей, на которых установлен повышенный размер пособия);

D_{i2} — число детей одиноких матерей, имеющих право на получение пособия (с доходами ниже прожиточного минимума) в i-м субъекте РФ;

D_{i3} — число детей военнослужащих по призыву и детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, имеющих право на получение пособия, в i-м субъекте РФ;

H_1 — базовый (минимальный) размер пособия на 1 ребенка (на 2002 г. — 70 руб. в месяц);

H_2 — размер пособия на 1 ребенка одиноким матерям (на 2002 г. — 140 руб. в месяц);

H_3 — размер пособия на 1 ребенка военнослужащих по призыву и на 1 ребенка, родители которого уклоняются от уплаты алиментов (на 2002 г. — 105 руб. в месяц);

p_i — доля расходов на выплату пособий, доставка которых осуществляется по почте, в общей сумме расходов на выплату пособий в i-м субъекте РФ (максимальная стоимость доставки — 1,85% от размера пособия).

Субсидии на реализацию Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в части, подлежащей финансированию из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, рассчитываются по формуле:

$$S_{in} = R_i \cdot k_i^{\text{уд}} \cdot y,$$

где S_{in} — объем средств i-му субъекту РФ на реализацию данного Закона;

R_i — число лиц, подпадающих под действие Закона, в i-м субъекте РФ;

$k_i^{\text{уд}}$ — коэффициент удорожания стоимости условной единицы бюджетных услуг для i-го субъекта РФ;

y — минимально гарантированный объем расходов на реализацию указанного Закона в расчете на 1 инвалида (996,2 руб. в год) исходя из общего объема субсидий и с учетом региональных коэффициентов удорожания бюджетных услуг.

Субсидии на возмещение льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, услуг связи, проезда на общественном транспорте городского и пригородного сообщения гражданам, подвергшимся радиационному воздействию Чернобыльской АЭС, аварии на производственном объединении «Маяк» и ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, рассчитываются по формуле:

$$U_i = Q_i \cdot k_i^{\text{ЖКУ}} \cdot q,$$

где U_i — объем субсидий i-му субъекту Российской Федерации на возмещение указанных льгот;

Q_i — число лиц, имеющих право на льготы, в i-м субъекте РФ;

$k_i^{\text{ЖКУ}}$ — отношение федерального стандарта стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг на 2002 г., установленный постановлением Правительства Российской Федерации по данному субъекту РФ к среднему по РФ уровню;

q — минимально гарантированный объем расходов на возмещение льгот в расчете на 1 лицо, имеющее право на указанные льготы (1948,9 руб. в год) исходя из общего объема субсидий и с учетом федерального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг.

Субсидии на возмещение льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг и услуг связи военнослужащим, сотрудникам милиции, органов внутренних дел, налоговой полиции, должностным лицам таможенных органов рассчитываются по формуле:

$$L_i = M_i \cdot k_i^{\text{ЖКУ}} \cdot z,$$

где L_i — объем субсидий i-му субъекту РФ на возмещение указанных льгот;

M_i — число лиц, имеющих право на указанные льготы, в i-м субъекте РФ;

z — минимально гарантированный объем расходов на возмещение льгот в расчете на 1 лицо, имеющее право на указанные льготы (400,7 руб. в год) исходя из общего объема субсидий и с учетом федерального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг.

Таким образом, Фонд компенсаций позволяет федеральному центру четко контролировать выполнение федеральных обязательств по важнейшим социальным законам.

Фонд софинансирования социальных расходов

Фонд софинансирования социальных расходов создан в составе расходов федерального бюджета в 2002 г. в целях поддержки при-

оритетных социально значимых расходов в условиях проведения структурных реформ в отраслях естественных монополий. Он предназначен для частичного возмещения расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с повышением первого разряда Единой тарифной сетки работников бюджетных организаций и на предоставление жилищных субсидий населению по оплате жилья и коммунальных услуг. Целевое использование средств фонда направлено на ускорение перехода новой системе оплаты жилья и коммунальных услуг, повышение социальной защищенности населения при проведении реформы, обеспечение заинтересованности субъектов Федерации в соблюдении федеральных стандартов в ЖКХ.

В 2002 г. дотации из указанного фонда предоставляются субъектам Российской Федерации, уровень бюджетной обеспеченности которых после распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации — регионов не превышает среднероссийский уровень более чем на 35%.

Распределение дотаций на повышение ЕТС проводится в два этапа: на первом дотации предоставляются субъектам РФ, которым в связи с изменением методики формирования ФФПР в 2002 г. была уменьшена финансовая помощь по сравнению с 2001 г. (им возмещается образовавшаяся разница); на втором они распределяются между субъектами РФ, имеющими право на получение данных дотаций, пропорционально объему расходов, связанных с повышением первого разряда ставки ЕТС, скорректированных на уровень бюджетной обеспеченности после распределения средств ФФПР.

Размер дотаций на повышение ЕТС субъекту РФ определяется по формуле:

$$AS_i = K_i + (S_{\text{РФ}} - K_{\text{РФ}}) \cdot (\Delta R_i / \text{БО}_i) \,/ \Sigma(\Delta R_i / \text{БО}_i),$$

где AS_i — размер дотации на повышение ЕТС i-му субъекту РФ;

$S_{\text{РФ}}$ — общий объем средств ФССР, выделенных на дотации на повышение ЕТС;

K_i — размер средств субъекту РФ, получающему в 2002 г. трансферты ФФПР, необходимых для доведения объема средств ФФПР до уровня 2001 г.;

$K_{\text{РФ}}$ — общий по Российской Федерации объем средств субъектам РФ, получающим в 2002 г. средства ФФПР, необходимых для доведения объема средств ФФПР до уровня 2001 г.;

$ДR_i$ — расчетные дополнительные расходы i-го субъекта РФ, необходимые для повышения первого разряда ЕТС в 2002 г.;

БО_i — уровень бюджетной обеспеченности i-го субъекта РФ после распределения средств ФФПР;

$\Sigma(\Delta R_i / \text{БО}_i)$ — сумма соответствующего показателя по субъектам РФ, имеющим право на получение дотаций на повышение ЕТС.

Расчетные дополнительные расходы *i*-го субъекта Российской Федерации в 2002 г., связанные с повышением первого разряда ЕТС, определяются по формуле:

$$\Delta R_i = R_{2002} - 12 \cdot (F_{01.10.01} - \Delta D)/9,$$

где R_{2002} — нормативно-расчетный объем средств на выплату заработной платы (без начислений) из консолидированного бюджета субъекта РФ с учетом повышения первого разряда ЕТС;

$F_{01.10.01}$ — фактический объем расходов на выплату заработной платы (без начислений) из консолидированного бюджета субъекта РФ по отчету об исполнении бюджета за девять месяцев 2001 г.;

ΔD — расходы на сокращение кредиторской задолженности по выплате заработной платы из консолидированного бюджета субъекта РФ за девять месяцев 2001 г.

Уровень бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации после распределения средств ФФПР определяется по формуле:

$$БО_i = (ИНП_i \cdot a \cdot N_i + ФФПР_i)/(ИБР_i \cdot a \cdot N_i),$$

где $ИНП_i$ — индекс налогового потенциала *i*-го субъекта РФ;

a — средний по субъектам РФ уровень налоговых доходов в расчете на душу населения, прогнозируемый на 2002 г. (6788,9 руб.);

N_i — численность постоянного населения *i*-го субъекта РФ на 1 января 2001 г.;

$ФФПР_i$ — объем средств ФФПР *i*-му субъекту РФ на 2002 г.;

$ИБР_i$ — индекс бюджетных расходов *i*-го субъекта РФ.

Дотации выделяются в пределах общего размера средств, предусмотренных в Фонде софинансирования социальных расходов, исходя из среднего уровня возмещения расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на предоставление субсидий населению по оплате жилья и коммунальных услуг в размере 20%.

9.12. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС

9.12.1. Бюджетное планирование

Бюджетное планирование — это процесс разработки проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы в соответствии с бюджетной классификацией на основе прогноза социально-экономического развития исходя из финансовой политики государства, действующей системы налогов и сборов.

Для составления проектов бюджетов разрабатываются прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований и отраслей экономики, а также подготавливаются сводные финансовые балансы. Проекты бюджетов составляются в соответствии с нормами и нормативами, установленными законодательством Российской Федерации, субъектов Федерации, правовыми актами органов местного самоуправления.

Бюджетная политика Российской Федерации на очередной финансовый год определяется в *Бюджетном послании* Президента РФ.

Составление проектов бюджетов обеспечивают Правительство Российской Федерации, соответствующие органы исполнительной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления. Проекты бюджетов непосредственно разрабатывают Минфин России, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Основу бюджетного планирования составляют:

- действующая система налогов и сборов;
- нормативы отчислений от собственных и регулирующих доходов бюджетов;
- предполагаемые объемы финансовой помощи из бюджетов других уровней;
- расходы, передаваемые с одного уровня бюджетной системы на другой уровень.

Составление бюджета базируется на прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории на очередной финансовый год, основных направлениях бюджетной и налоговой политики соответствующей территории на очередной финансовый год, прогнозе сводного финансового баланса по соответствующей территории на очередной финансовый год, плане развития государственного или муниципального сектора экономики соответствующей территории на очередной финансовый год.

Прогноз социально-экономического развития территории разрабатывается по данным социально-экономического развития территории за последний отчетный период, прогноза социально-экономического развития территории до конца базового года и тенденций развития экономики и социальной сферы на планируемый финансовый год и предшествует составлению проекта бюджета.

Перспективный финансовый план — план, формируемый на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования и содержащий данные о прогнозных возможностях бюджета по мо-

билизации доходов, привлечению государственных или муниципальных заимствований и финансированию основных расходов бюджета. Он разрабатывается в целях анализа предполагаемых среднесрочных тенденций развития экономики и социальный сферы, комплексного прогнозирования финансовых последствий реформ, программ, законов, отслеживания долгосрочных негативных тенденций и своевременного принятия соответствующих мер.

Перспективный финансовый план разрабатывается на три года и ежегодно корректируется с учетом показателей уточненного среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования. Он составляется по укрупненным показателям бюджетной классификации.

Баланс финансовых ресурсов (финансовый баланс) представляет собой баланс всех доходов и расходов Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов на определенной территории. Он составляется на основе отчетного баланса финансовых ресурсов за предыдущий год в соответствии с прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории и является основой для составления проекта бюджета.

В процессе составления бюджета каждому главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств и бюджетному учреждению устанавливаются задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг в зависимости от цели функционирования конкретного главного распорядителя, распорядителя бюджетных средств, бюджетного учреждения, государственного или муниципального унитарного предприятия.

При составлении проекта бюджета выделение средств конкретному главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств, бюджетному учреждению должно определяться с учетом нормативов финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных или муниципальных услуг и задания на предоставление указанных услуг. Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг должны использоваться при расчете финансирования государственного заказа на предоставление государственных или муниципальных услуг, выполняемого государственными, муниципальными унитарными предприятиями или иными юридическими лицами. Однако это требует принятия федерального закона о государственных минимальных социальных стандартах.

План развития государственного или муниципального сектора экономики включает:

- перечень и сводный финансовый план развития федеральных казенных предприятий;

- перечень и сводный финансовый план развития государственных или муниципальных унитарных предприятий;
- программу приватизации государственного или муниципального имущества и приобретения имущества в государственную или муниципальную собственность;
- сведения о предельной штатной численности государственных или муниципальных служащих и военнослужащих по главным распорядителям бюджетных средств.

На федеральном уровне в план развития государственного сектора экономики включается в форме сводного плана по главным распорядителям бюджетных средств план предоставления государственных или муниципальных услуг бюджетными учреждениями.

Долгосрочные целевые программы направлены на комплексное решение наиболее важных задач социально-экономического развития Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований. Перечень долгосрочных целевых программ формируется органом исполнительной власти, органом местного самоуправления в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации и прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории и определяемыми на основе этих прогнозов приоритетами.

В проекте закона (решения) о бюджете содержатся *основные характеристики бюджета,* в том числе общий объем доходов, общий объем расходов и дефицит бюджета. К другим показателям бюджета относятся:

- прогнозируемые доходы по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов Российской Федерации; нормативы отчислений от собственных доходов бюджета, передаваемых бюджетам других уровней бюджетной системы; расходы бюджета по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации;
- общий объем капитальных и текущих расходов бюджета; расходы и доходы целевых бюджетных фондов; объемы финансовой помощи бюджетам других уровней, предоставляемой в форме дотаций, субвенций и субсидий, по бюджетам, получающим финансовую помощь; распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств в соответствии с ведомственной структурой расходов соответствующего бюджета и др.

В проекте бюджета определяются характеристики государственного или муниципального долга, государственных или муниципальных заимствований, которые включают:

- источники финансирования дефицита бюджета;

- верхний предел государственного или муниципального долга;
- предел государственных внешних заимствований;
- объемы и перечень государственных внешних заимствований по показателям источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета;
- пределы предоставления Российской Федерацией государственных кредитов;
- предел предоставления государственных гарантий третьим лицам на привлечение внешних заимствований.

В процессе бюджетного планирования определяются соотношения между величиной прожиточного минимума и минимальным размером пенсии по старости, минимальными размерами стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат.

Одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год разрабатываются:

1) прогноз консолидированного бюджета соответствующей территории на очередной финансовый год;

2) адресная инвестиционная программа на очередной финансовый год;

3) план развития государственного или муниципального сектора экономики;

4) структура государственного или муниципального долга и программа внутренних и внешних заимствований, предусмотренных на очередной финансовый год для покрытия дефицита бюджета;

5) оценка потерь бюджета от предоставленных налоговых льгот;

6) оценка ожидаемого исполнения бюджета за текущий финансовый год и др.

Бюджетное планирование исходит из прогноза макроэкономических показателей, включая объем ВВП на очередной финансовый год и темп его роста, а также уровень инфляции.

Правительство РФ определяет порядок и сроки составления проекта федерального бюджета, порядок работы над документами и материалами, обязательными для представления одновременно с проектом федерального бюджета.

Рассмотрим этапы работы над проектом бюджета.

Минэкономразвития РФ разрабатывает прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и уточняет параметры среднесрочного прогноза социально-экономического развития, использованные в расчетах перспективного финансового плана.

Минфин РФ разрабатывает проекты основных показателей федерального бюджета на среднесрочную перспективу, а также проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финан-

совый год. Базой для таких расчетов служит среднесрочная программа Правительства РФ, среднесрочный прогноз социально-экономического развития Российской Федерации и прогноз сводного финансового баланса по территории Российской Федерации.

Минэкономразвития РФ с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, а также по согласованию с Центральным банком РФ разрабатывает и представляет в Правительство РФ сценарные условия функционирования экономики на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу, содержащие основные макроэкономические показатели, параметры и приоритеты социально-экономической политики.

Минтруд РФ и ПФР представляют в Минфин РФ и Минэкономразвития РФ предложения о соотношениях между величиной прожиточного минимума и минимальным размером оплаты труда, минимальным размером пенсии по старости, минимальными размерами стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат, а также предложения по порядку индексации оплаты труда работников организаций бюджетной сферы и государственных пенсий, денежного содержания федеральных государственных служащих, денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц в очередном финансовом году и в среднесрочной перспективе.

Минфин РФ направляет:

- главным распорядителям средств федерального бюджета — прогнозируемые данные о предельных объемах бюджетного финансирования по разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, а также методические материалы по формированию проектировок основных расходов федерального бюджета;
- Минэкономразвития РФ — прогнозируемые данные о предельных объемах государственных капитальных вложений;
- Минпромнауки России — прогнозируемые данные о предельных объемах государственных расходов на фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
- органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации — концепцию формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и ее субъектов на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу.

Минпромнауки России распределяет и доводит до главных распорядителей средств федерального бюджета прогнозируемые предельные объемы государственных расходов на фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу.

Госзаказчики федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, включенных в одобренный Правительством РФ перспективный перечень федеральных программ, финансируемых за счет средств федерального бюджета начиная с очередного финансового года, подготавливают и представляют на утверждение в Правительство РФ проекты федеральных программ.

Органы исполнительной власти субъектов Федерации представляют госзаказчикам федеральных программ предложения о финансировании за счет средств федерального бюджета реализуемых на их территориях федеральных программ.

Госзаказчики — главные распорядители средств федерального бюджета, осуществляющие закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд, разрабатывают на основе предельных объемов бюджетного финансирования и представляют в федеральные органы исполнительной власти обоснование объемов финансирования закупок и поставок продукции для федеральных государственных нужд.

Госзаказчики федеральных программ разрабатывают предложения о финансировании федеральных программ за счет средств федерального бюджета, обоснование объемов финансирования по всем направлениям расходования средств и всем источникам финансирования, предложения об изменении, о приостановлении действия или об отмене нормативных правовых актов, в соответствии с которыми реализуются федеральные программы, а также о финансировании федеральных программ в среднесрочной перспективе.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации представляют в Минэкономразвития РФ и Минфин РФ предварительные показатели развития государственного и муниципального секторов экономики, поступления и расходования средств от использования государственного имущества, данные об объемах финансирования государственного оборонного заказа, варианты прогнозов развития отраслей экономики и социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Главные распорядители средств федерального бюджета представляют в Минфин РФ:

- данные о распределении предельных объемов бюджетного финансирования по показателям функциональной и экономической классификаций расходов бюджетов Российской Федерации;
- предложения о проведении структурных и организационных преобразований в соответствующих сферах деятельности с учетом адресности дотаций и реальных возможностей федерального бюджета;
- предложения об отмене, о приостановлении действия, поэтапном введении федеральных законов и других нормативных пра-

вовых актов, исполнение которых влечет за собой расходование средств федерального бюджета на мероприятия, не обеспеченные реальными источниками финансирования;

- материалы, необходимые для разработки соответствующих разделов проектировок основных расходов федерального бюджета.

МНС РФ разрабатывает и представляет в Минфин РФ, Минэкономразвития РФ, Пенсионный фонд РФ, ФСС и ФФОМС прогнозы собираемых доходов по единому социальному налогу и единому налогу на вмененный доход для определенных видов деятельности в части, подлежащей зачислению в соответствующие государственные внебюджетные фонды, а также прогнозные оценки по этим показателям.

ПФР, ФСС и ФФОМС представляют предварительные данные об исполнении бюджетов этих фондов за предыдущий финансовый год, прогноз формирования и расходования средств фондов на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу.

ФСС РФ разрабатывает предложения по размерам страховых тарифов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на очередной финансовый год.

Минимущества РФ составляет прогноз поступления в федеральный бюджет доходов от использования федерального имущества и прогноз поступлений доходов от приватизации.

Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг готовит анализ состояния рынка корпоративных ценных бумаг и прогноз его развития.

МНС РФ, ГТК РФ и Минимущества РФ разрабатывают прогноз объемов собираемых ими доходов консолидированного и федерального бюджетов.

МНС РФ и ГТК РФ готовят материалы с оценкой ожидаемых потерь федерального бюджета в связи с предоставленными налоговыми льготами.

Федеральные органы исполнительной власти и организации — непосредственные получатели средств федерального бюджета составляют прогноз поступления доходов от оказания находящимися в их ведении бюджетными учреждениями платных услуг.

МНС РФ и ФСФО разрабатывают прогнозно-аналитические материалы по дополнительным поступлениям средств в федеральный бюджет в результате реструктуризации задолженности, проводимой этими органами.

Минэкономразвития РФ представляет в Минфин РФ предложения по развитию экономического сотрудничества государств — участников СНГ, основные показатели прогноза на очередной фи-

нансовый год, в том числе по субъектам Российской Федерации, предварительный вариант прогнозного финансового баланса по каждому субъекту, с участием Министерства промышленности, науки и технологий РФ — перечень федеральных программ, предлагаемых к финансированию за счет средств федерального бюджета, параметры среднесрочного прогноза, предполагаемые объемы и источники бюджетного финансирования федеральных программ на среднесрочную перспективу, данные о распределении предельных объемов бюджетного финансирования государственных капитальных вложений на очередной финансовый год по показателям ведомственной, функциональной и экономической классификаций расходов бюджетов Российской Федерации.

Для разработки основных направлений единой денежно-кредитной политики в Центральный банк представляются основные показатели социально-экономического развития Российской Федерации, объемы государственных внешних заимствований и предоставляемых иностранным государствам государственных кредитов, расчеты платежей по внешнему долгу, прогноз поступлений доходов от приватизации, анализ состояния рынка корпоративных ценных бумаг и прогноз его развития.

Центральный банк представляет в Минфин РФ сводный годовой отчет по доходам федерального бюджета за предыдущий финансовый год и отчетные данные по остаткам средств на счетах по учету доходов и средств федерального бюджета, открытых в учреждениях Центрального банка, по состоянию на начало текущего года, данные об объемах прибыли, полученной в предыдущем финансовом году, и объеме прибыли, которую предполагается перечислить в федеральный бюджет в текущем финансовом году.

Кроме того, Банк России представляет в Правительство РФ, Минфин РФ и Минэкономразвития РФ прогноз платежного баланса Российской Федерации на очередной финансовый год, отчетный платежный баланс за I квартал текущего финансового года, анализ текущего состояния банковской системы и прогноз ее развития на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу, уточненный прогноз платежного баланса РФ на очередной финансовый год.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации представляют в Минфин РФ и Минэкономразвития РФ отчеты об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации за предыдущий финансовый год.

На заключительном этапе планирования после обработки всей полученной информации Минфин РФ представляет в Правительство РФ:

- проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год;

- прогноз консолидированного бюджета Российской Федерации на очередной финансовый год;
- основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год;
- расчеты по статьям классификации доходов бюджетов Российской Федерации, по разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации и профициту (дефициту) федерального бюджета;
- основные принципы и расчеты по взаимоотношениям федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Федерации;
- перечень международных договоров Российской Федерации, вступивших для нее в силу и содержащих финансовые обязательства Российской Федерации на очередной финансовый год, в том числе нератифицированных международных договоров о государственных внешних заимствованиях и государственных кредитах;
- проект программы государственных внешних заимствований;
- проект программы предоставления Российской Федерацией иностранным государствам государственных кредитов;
- проект структуры государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации;
- проект программы внутренних заимствований;
- оценку ожидаемых потерь федерального бюджета в связи с предоставленными налоговыми льготами;
- перечень законодательных актов, действие которых отменяется или приостанавливается на очередной финансовый год в связи с тем, что в проекте федерального бюджета на очередной финансовый год не предусматриваются средства на их реализацию;
- проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации».

Минэкономразвития РФ представляет в Правительство РФ на заключительном этапе планирования:

- предварительные итоги социально-экономического развития Российской Федерации за январь — май текущего года и оценку предполагаемых итогов за текущий год в целом;
- прогноз на очередной финансовый год, основные параметры прогноза на среднесрочную перспективу;
- перечень основных социально-экономических проблем, на решение которых будет направлена политика Правительства Российской Федерации в очередном финансовом году;
- прогноз сводного финансового баланса по территории Российской Федерации на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу;

- проект федеральной адресной инвестиционной программы на очередной финансовый год;
- перечень федеральных программ, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу;
- перечень и объемы поставок продукции для федеральных государственных нужд;
- план развития государственного и муниципального секторов экономики.
- Министерство имущественных отношений представляет проект программы приватизации государственных и муниципальных предприятий на очередной финансовый год.

Минтруда РФ представляет проекты федеральных законов «О повышении минимального размера оплаты труда», «О повышении тарифной ставки (оклада) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы», а также предложения по индексации минимальных размеров стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат, денежного содержания федеральных государственных служащих, денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц, а также предложения по порядку индексации (повышения) оплаты труда работников организаций бюджетной сферы.

ПФР представляет проект федерального закона о бюджете Фонда на очередной финансовый год.

ФСС представляет проекты федеральных законов о бюджете Фонда на очередной финансовый год и о страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на очередной финансовый год.

ФФОМС представляет проект федерального закона о бюджете Фонда на очередной финансовый год.

Минобороны РФ совместно с заинтересованными государственными заказчиками вооружения и военной техники представляет основные показатели государственной программы вооружения в части, относящейся к очередному финансовому году.

Минэкономразвития РФ доводит до федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Пенсионного фонда, Фонда социального страхования и Федерального фонда обязательного медицинского страхования показатели и характеристики функционирования экономики на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу, уточненные по результатам их рассмотрения Правительством РФ.

9.12.2. Рассмотрение и утверждение бюджета

Соответствующие государственные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления вносят проект закона о бюджете на очередной финансовый год на рассмотрение законодательного (представительного) органа государственной власти, представительного органа местного самоуправления.

При возникновении разногласий между ветвями законодательной и исполнительной власти в связи с составлением смет расходов орган исполнительной власти одновременно с проектом бюджета представляет проекты смет бюджетов, предложенные законодательными (представительными), судебными и контрольными органами. Одновременно с проектом закона о бюджете на очередной финансовый год рассматриваются и утверждаются проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов.

До принятия закона о бюджете на очередной финансовый год на рассмотрение и утверждение законодательным (представительным) органом представляются проекты законов о внесении изменений в налоговое законодательство Российской Федерации.

Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в ***четырех чтениях.*** До утверждения основных характеристик федерального бюджета в первом чтении Государственной Думой принимаются федеральные законы о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды. До рассмотрения во втором чтении проекта закона о федеральном бюджете принимаются федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов, о повышении минимального размера пенсии, о порядке индексации и перерасчета государственных пенсий, о повышении минимального размера оплаты труда.

Государственная Дума рассматривает проект закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в *первом чтении* в течение 30 дней со дня его внесения в Государственную Думу Правительством РФ. За этот период обсуждается концепция бюджета и прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, основные направления бюджетной и налоговой политики, основные принципы и расчеты по взаимоотношениям федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, проект программы государственных внешних заимствований в части источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета, а также основные характеристики федерального бюджета.

К основным характеристикам федерального бюджета относятся:

- доходы федерального бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов Российской Федерации;
- распределение доходов от федеральных налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации;
- дефицит федерального бюджета и источники его покрытия;
- общий объем расходов федерального бюджета.

При отклонении в первом чтении проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Государственная Дума действует по одному из трех вариантов:

1) передает законопроект в согласительную комиссию, состоящую из представителей Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства РФ, для разработки согласованного варианта основных характеристик федерального бюджета;

2) возвращает законопроект в Правительство РФ на доработку;

3) ставит вопрос о доверии Правительству РФ.

По итогам рассмотрения в первом чтении законопроекта принимается постановление Государственной Думы о принятии проекта бюджета в первом чтении и о его основных характеристиках.

В течение 15 дней со дня принятия проекта закона о федеральном бюджете в первом чтении Государственная Дума рассматривает его во *втором чтении*.

Во втором чтении утверждаются расходы федерального бюджета по разделам функциональной классификации в пределах общего объема расходов, утвержденного в первом чтении, и размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. В случае отклонения во втором чтении законопроект передается в согласительную комиссию.

В течение 25 дней со дня принятия проекта закона о федеральном бюджете во втором чтении Государственная Дума рассматривает его в *третьем чтении*.

В третьем чтении утверждаются расходы федерального бюджета по подразделам функциональной классификации и главным распорядителям средств федерального бюджета, распределение средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, расходы на финансирование федеральных целевых программ, федеральной адресной инвестиционной программы в пределах расходов, утвержденных во втором чтении, программы предоставления гарантий Правительства РФ, средств федерального бюджета на возвратной основе по каждому виду расходов, программа государственных внешних заимствований.

В течение 15 дней со дня принятия проекта закона о федеральном бюджете в третьем чтении Государственная Дума рассматривает его в *четвертом чтении* (заключительном).

При рассмотрении в четвертом чтении проект закона о федеральном бюджете голосуется в целом без внесения в него поправок. После этого в течение пяти дней закон о федеральном бюджете передается на рассмотрение Совета Федерации. Совет Федерации рассматривает в течение 14 дней закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год в целом. Одобренный Советом Федерации закон направляется Президенту РФ для подписания и обнародования.

При отклонении закона Советом Федерации он передается в согласительную комиссию, которая в течение десяти дней выносит на *повторное рассмотрение* Государственной Думы согласованный закон.

Государственная Дума повторно рассматривает законопроект в одном чтении. Принятый в результате повторного рассмотрения закон передается в Совет Федерации. При несогласии Государственной Думы с решением Совета Федерации закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее 2/3 общего числа депутатов.

При отклонении Президентом РФ закона он передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию. Федеральный закон о федеральном бюджете не вступает в силу до начала очередного финансового года в случае непринятия Государственной Думой проекта закона до 1 декабря текущего года. В этом случае Государственная Дума принимает федеральный закон о финансировании расходов из федерального бюджета в I квартале очередного финансового года.

9.12.3. Изменения и дополнения в бюджете

В процессе исполнения бюджета в условиях нестабильной экономической ситуации возникает необходимость внесения *изменений и дополнений* в федеральный закон о федеральном бюджете. Правительство РФ разрабатывает и представляет в Государственную Думу проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете.

При снижении или росте ожидаемых поступлений в федеральный бюджет, приводящем к изменению финансирования по сравнению с утвержденным федеральным бюджетом более чем на 10% годовых назначений, Правительство РФ представляет в Государственную Думу проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете.

Государственная Дума рассматривает законопроект во внеочередном порядке в *трех чтениях*. Если проект закона о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете не принимается в установленный срок, Правительство РФ имеет право на пропорциональное сокращение расходов федерального бюджета до принятия соответствующего законодательного решения.

9.12.4. Исполнение бюджетов

Исполнение бюджетов в Российской Федерации осуществляется через *казначейскую либо банковскую системы*. Органы исполнительной власти обеспечивают организацию исполнения и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. Они являются *кассирами* всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений.

Бюджеты всех уровней бюджетной системы исполняются на основе *принципа единства кассы*. Согласно этому принципу предусматривается зачисление всех поступающих доходов, привлечение и погашение источников финансирования дефицита бюджета и осуществление всех запланированных расходов с единого счета бюджета, кроме операций, совершаемых за рубежом.

Бюджеты исполняются уполномоченными исполнительными органами на основе *бюджетной росписи*. Бюджетную роспись составляет главный распорядитель бюджетных средств по распорядителям и получателям бюджетных средств в соответствии с функциональной и экономической классификациями и с поквартальной разбивкой. Орган, ответственный за составление проекта соответствующего бюджета, на основании бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств составляет *сводную бюджетную роспись*.

В процессе исполнения бюджетов по доходам обеспечивается:

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

Бюджеты по расходам исполняются поэтапно с соблюдением обязательных последовательно осуществляемых процедур санкционирования и финансирования. Основными *этапами санкционирования* являются:

- составление и утверждение бюджетной росписи;

- утверждение и доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях до распорядителей и получателей бюджетных средств, утверждение смет доходов и расходов распорядителям и бюджетным учреждениям;
- утверждение и доведение уведомлений о лимитах бюджетных обязательств до распорядителей и получателей, принятие денежных обязательств получателями бюджетных средств;
- подтверждение и выверка исполнения денежных обязательств.

Процедура финансирования — это процесс расходования бюджетных средств.

Орган, исполняющий бюджет, доводит показатели сводной бюджетной росписи до всех нижестоящих распорядителей и получателей бюджетных средств в форме *уведомлений* о бюджетных ассигнованиях.

Бюджетное учреждение на основании уведомления о бюджетных ассигнованиях составляет и представляет на утверждение вышестоящего распорядителя бюджетных средств *смету доходов и расходов*. Распорядитель бюджетных средств ее утверждает. Смета доходов и расходов бюджетного учреждения, являющегося главным распорядителем бюджетных средств, утверждается руководителем главного распорядителя. После утверждения смета передается в орган, исполняющий бюджет.

На следующем этапе появляется *бюджетное обязательство* органа, исполняющего бюджет. Это обязанность совершить расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока согласно закону о бюджете и сводной бюджетной росписи. Объем бюджетных обязательств, определяемый и утверждаемый для распорядителя и получателя бюджетных средств органом, исполняющим бюджет, представляет собой *лимит бюджетных обязательств*. Он устанавливается на квартал.

Лимиты бюджетных обязательств утверждаются органом, исполняющим бюджет, на основе проектов распределения, утвержденных главными распорядителями. Составляется также *сводный реестр лимитов бюджетных обязательств* по всем распорядителям и получателям бюджетных средств.

Получатели бюджетных средств принимают на себя обязательства по осуществлению расходов и платежей в пределах доведенных до них лимитов бюджетных обязательств и сметы доходов и расходов.

При расходовании бюджетные средства списываются с единого счета бюджета в размере подтвержденного бюджетного обязательства в пользу физических и юридических лиц.

Изменение бюджетных ассигнований может быть связано с введением режима сокращения расходов бюджета и исполнения бюджета по доходам сверх утвержденных законом о бюджете либо из-за перемещения бюджетных ассигнований главным распорядителем.

В отдельных случаях может быть предусмотрена *блокировка расходов* бюджета. Это сокращение лимитов бюджетных обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями либо отказ в подтверждении принятых бюджетных обязательств. Блокировка расходов может быть вызвана невыполнением каких-либо заранее установленных законом о бюджете условий, при выявлении нецелевого использования бюджетных средств.

Между бюджетом и получателем бюджетных средств возможно проведение зачета денежных средств при встречных обязательствах в случае наличия задолженности получателя бюджетных средств по платежам в бюджет.

На бюджетные средства может быть обращено взыскание только на основании судебного акта, предусматривающего возмещение убытков, причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий или бездействия государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов. Это называется *иммунитетом* бюджетов. Иммунитет обусловлен тем, что объем бюджетных средств ограничен и иные правила взыскания могут привести к нарушению исполнения бюджета.

Все доходы бюджета, источники финансирования дефицита бюджета, расходы бюджета, а также операции, осуществляемые в процессе исполнения бюджета, подлежат *бюджетному учету,* основывающемуся на едином плане счетов.

Отчетность об исполнении бюджета включает оперативные, ежеквартальные, полугодовые и годовой отчеты. Финансовый год завершается 31 декабря, однако денежные обязательства в счет бюджета текущего года принимаются до 25 декабря включительно, подтверждаются до 28 декабря, оплачиваются до 31 декабря. Счета текущего финансового года закрываются 31 декабря. На очередной финансовый год бюджетному учреждению открываются новые лицевые счета. На них зачисляются остатки средств, полученных от предпринимательской деятельности. Остаток средств отчетного года на едином счете бюджета учитывается как остаток средств на начало очередного финансового года. Таким образом, переходящего остатка бюджетных средств бюджетные учреждения не имеют. Он является общим остатком бюджета данного уровня.

9.12.5. Казначейское исполнение бюджета

Рассмотрим подробнее *процесс казначейского исполнения бюджета.*

Регистрация поступлений, регулирование объемов и сроков принятия бюджетных обязательств, совершение разрешительной надписи на право осуществления расходов в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств, осуществление платежей от имени получателей средств бюджета производятся Главным управлением Федерального казначейства Минфина России, а также казначействами министерств финансов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В процессе исполнения бюджета все операции и средства бюджета отражаются в системе *балансовых счетов* казначейства. Казначейство имеет право открытия и закрытия счетов бюджета и определения режима их ведения. Единый счет федерального бюджета открывается Федеральным казначейством в Банке России. Единые счета бюджетов субъектов Федерации находятся в территориальных учреждениях Банка России. Казначейства могут открывать счета бюджетов помимо единого счета в коммерческих банках.

Исполнение бюджета по доходам предусматривает:

- перечисление и зачисление доходов бюджета на единый счет бюджета;
- распределение в соответствии с утвержденным бюджетом регулирующих налогов;
- возврат излишне уплаченных сумм доходов;
- учет и отчетность о доходах бюджета в соответствии с бюджетной классификацией.

Минфин России и министерства финансов субъектов Федерации составляют *сводные бюджетные росписи соответствующего бюджета.* Утвержденная сводная бюджетная роспись передается на исполнение казначейству.

В целях недопущения принятия к финансированию расходов и совершения платежей, не предусмотренных утвержденным законом о бюджете или не обеспеченных поступлениями доходов и средствами заимствований бюджета, проводятся процедуры *санкционирования расходов бюджета.*

Санкционирование расходов бюджета означает утверждение и доведение бюджетных ассигнований до распорядителей и получателей средств бюджета, уточнение смет доходов и расходов распорядителям средств бюджета и бюджетным учреждениям, утверждение и доведение до распорядителей и получателей средств бюджета лимитов бюджетных обязательств, принятие денежных обязательств

получателями средств бюджета, подтверждение денежных обязательств бюджета.

Орган, исполняющий бюджет, на основании сводной бюджетной росписи бюджета и ассигнований из бюджета, сообщенных казначейством, доводит объемы бюджетных ассигнований до нижестоящих распорядителей и получателей средств бюджета через органы казначейства.

Распределение бюджетных обязательств между распорядителями и получателями средств бюджета утверждают главные распорядители. Утвержденные лимиты бюджетных обязательств доводятся до нижестоящих распорядителей и получателей средств бюджета через казначейство в форме уведомлений.

На основании уведомлений получатель средств принимает на себя денежные обязательства, подлежащие исполнению за счет бюджета, путем заключения договоров с поставщиками товаров, работ и услуг.

Далее получатель средств представляет необходимые документы в казначейство, которое проверяет их соответствие лимитам бюджетных обязательств, сметам доходов и расходов и совершает разрешительную надпись на платежных документах.

На основании платежных документов, представленных получателем средств бюджета, казначейство в день совершения разрешительной надписи производит платеж, списывая средства с единого счета бюджета в пользу физических и юридических лиц и отражая выполненную операцию на лицевом счете.

Финансирование расходов бюджета осуществляется с *лицевых счетов,* открываемых для каждого главного распорядителя, распорядителя и получателя средств бюджета в едином учетном регистре казначейства. На лицевом счете отражается объем средств бюджета, которыми располагает распорядитель либо получатель этих средств.

Средства от предпринимательской деятельности и использования государственной и муниципальной собственности бюджетного учреждения зачисляются на единый счет бюджета в соответствующем казначействе. Сумма превышения фактически полученных бюджетным учреждением средств от предпринимательской деятельности и использования государственной и муниципальной собственности над средствами, учтенными в смете доходов и расходов, остается в распоряжении бюджетного учреждения.

Казначейство регистрирует все операции, связанные с поступлением в бюджет доходов и средств из источников финансирования дефицита бюджета, а также с санкционированием и финансированием расходов бюджета, в *Главной книге казначейства.* Казначейство ведет также *сводный реестр получателей средств бюджета.*

Главная книга казначейства ведется на основе плана счетов, утверждаемого казначейством. Записи в ней осуществляются по факту совершения соответствующих операций в процессе исполнения бюджета. Данные Главной книги являются основой для формирования отчетов об исполнении бюджета. Все операции по доходам и расходам бюджета, по привлечению и погашению источников финансирования его дефицита отражаются в соответствующих регистрах учета.

Главное управление федерального казначейства Министерства финансов РФ включает территориальные управления, открытые в субъектах Российской Федерации. Их 89. Отделения федерального казначейства по городам и районам насчитывают более двух тысяч.

По состоянию на 1 января 2001 г. в системе федерального казначейства обслуживается около 35 тыс. федеральных учреждений.

В настоящее время проводится активная работа по внедрению казначейских технологий на уровне региональных и местных бюджетов, которые переведены на кассовое обслуживание органами Федерального казначейства.

На счетах органов Федерального казначейства в 2001 г. учитывались операции по исполнению семи региональных и 904 местных бюджетов, включая бюджеты ЗАТО. Кроме того, 61 субъект Российской Федерации и 1100 муниципальных образований заключили с Федеральным казначейством соглашения о кассовом обслуживании отдельных операций, предусмотренных в их бюджетах.

В 2000 г. осуществлен полный перевод в систему федерального казначейства доходных счетов таможенных органов. Начиная с 2001 г. органы казначейства осуществляют учет доходов и перевод на счета государственных внебюджетных фондов средств единого социального налога.

С 1 января 2000 г. введен единый порядок распределения доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между бюджетами разных уровней бюджетной системы. В целях обеспечения полноты контроля за соблюдением бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации начиная с 2001 г. установлено, что региональные и местные налоги и сборы, являющиеся источниками формирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, зачисляются на счета органов федерального казначейства для последующего перечисления доходов от их уплаты на счета по учету средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Исключение составляют бюджеты субъектов, не получающих дотацию на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

В настоящее время бывают случаи уплаты головными организациями налогов за структурные подразделения отдельно в федеральный бюджет (на счета доходов федерального бюджета) и в региональные бюджеты (на счета соответствующих бюджетов). Однако это противоречит налоговому и бюджетному законодательству, так как налогоплательщик не является субъектом бюджетных правоотношений и не может делить свое налоговое обязательство между разными уровнями бюджетной системы.

В 2000 г. Правительство РФ одобрило Концепцию функционирования единого счета федерального казначейства, являющуюся составной частью стратегии развития казначейских технологий. Она устанавливает новый порядок движения и учета средств федерального бюджета, создает реальные предпосылки к эффективному управлению государственными средствами. В 2000 г. в 37 управлениях велись подготовительные работы и осуществлялось внедрение отдельных элементов единого счета Федерального казначейства.

Основными задачами по внедрению единого счета Федерального казначейства являются:

- закрытие счетов по учету доходов бюджетов на уровне отделений и централизация их на уровне управлений федерального казначейства;
- ежедневное перечисление невостребованных на региональном уровне федеральных доходов на счета Главного управления федерального казначейства;
- обеспечение электронного документооборота между органами федерального казначейства и учреждениями Банка России; создание устойчивой электронной связи в системе органов федерального казначейства; установление электронного обмена информацией между территориальными органами Министерства по налогам и сборам и органами федерального казначейства.

Важную роль играет учет органами федерального казначейства обязательств, оплата которых осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Существует проблема списания средств со счетов федерального бюджета по судебным искам контрагентов, по договорам бюджетных учреждений. К примеру, по данным Федерального казначейства, в 2000 г. списано более 4 млрд руб. Для устранения негативного воздействия бесспорного списания средств со счетов федерального бюджета в 2001 г. установлен порядок реализации субсидиарной ответственности главных распорядителей средств федерального бюджета по обязательствам, принимаемым подведомственными им учреждениями. Это позволило выявить существенные финансовые нарушения в деятельности министерств и ведомств, а также приня-

тие бюджетополучателями необоснованных бюджетных обязательств путем заключения договоров с поставщиками товаров, работ и услуг. Необходимо, чтобы объем обязательств был приведен в соответствие с финансовыми возможностями государства.

В настоящее время установлено, что учету в Федеральном казначействе подлежат и те финансовые обязательства, которые оплачиваются за счет внебюджетных средств бюджетных учреждений. В 2000 г. федеральными бюджетными учреждениями получено около 107 млрд руб. доходов от внебюджетной деятельности.

В целях формирования национальной системы учета государственных финансов начиная с отчета об исполнении федерального бюджета за 2000 г., в его состав включается бухгалтерский баланс, составляемый на основе инвентаризации активов и обязательств государства.

9.12.6. Проблемы бюджета 2002 г.

Основу бюджета составляет макроэкономический прогноз, в том числе объем ВВП и темпы его роста, уровень инфляции, валютный курс рубля к доллару США, мировые цены на основную экспортную продукцию. От макроэкономических показателей зависят прежде всего доходы бюджета, а значит, его реалистичность и возможность финансирования расходов в утвержденных параметрах.

Прогнозный объем ВВП на 2002 г. составляет 10 950 млрд руб. Темп роста по сравнению с 2001 г. составляет 3,5%, уровень инфляции — 12%, валютный курс — 32 руб. к 1 долл. США, расчетная мировая цена на нефть при исчислении расходов бюджета принята в размере 18,5 долл. США за 1 баррель нефти марки Urals, при исчислении доходов бюджета — 23,5 долл. США за 1 баррель. Разница в доходах составляет профицит бюджета, направляемый на погашение государственного внешнего долга.

При значительном отклонении фактических макроэкономических показателей от прогнозных значений бюджетные поступления также отклоняются от утвержденных параметров, что может привести к появлению бюджетной задолженности, недофинансированию запланированных расходов.

Для того чтобы макроэкономический прогноз был реальным, необходимо наиболее полно учесть совокупность факторов, оказывающих воздействие на динамику макроэкономических показателей. Поскольку в настоящее время внешние факторы оказывают более существенное влияние на макроэкономическую ситуацию в

стране по сравнению с внутренними факторами, то бюджет несет в себе огромные риски мировой конъюнктуры цен на энергоносители, а значит, находится под существенным воздействием состояния мировых рынков сырья и капитала.

Очень важно в составе внутренних факторов разделять монетарные и структурные факторы. Монетарные факторы, включая рост денежной массы, уровень бюджетного дефицита, девальвацию рубля, цену государственных заимствований и процентные ставки, уровень налогового бремени, после финансового кризиса 1998 г. утратили первоочередное значение. Структурные факторы — следствие сложившихся в экономике диспропорций в отраслевой, ценовой и социальной сферах. Их влияние на экономику и социальную сферу возросло. При среднем росте цен и тарифов на 35%, при том что долги региональных бюджетов не погашены в полном объеме, прогнозируемый рост уровня инфляции можно будет удержать только путем проведения жесткой монетарной политики. А это, в свою очередь, чревато серьезными социальными последствиями, а также углублением экономической рецессии.

Федеральный бюджет на 2002 г. имеет профицит в размере 178,3 млрд руб., т.е. доходы (2 125 718, 2 млн руб.) превышают расходы (1 947 386,3 млн руб.). Профицит означает, что часть доходов бюджета направляется на возмещение источников финансирования дефицита бюджета, а также формируется финансовый резерв. Возмещение источников финансирования дефицита бюджета означает, что погашение государственного долга превышает новые заимствования на рынке капитала (на сумму 68 566,6 млрд руб.). Формирование резерва означает, что государство накапливает бюджетные средства для использования в будущих периодах. Фактически государство посредством бюджета становится кредитором, так как резерв подлежит размещению в государственные ценные бумаги, в том числе на мировых рынках капитала. Профицит обусловлен высокими расходами на погашение и обслуживание государственного долга в среднесрочной перспективе.

Профицит бюджета — это не результат высокого экономического роста, а вынужденная мера, направленная на выполнение обязательств перед российскими и иностранными кредиторами во избежание суверенного дефолта.

Федеральный бюджет 2002 г. имеет достаточный запас прочности в социальном плане. Он позволяет полностью профинансировать все действующие федеральные социальные мандаты и не наращивать долги в социальной сфере. В то же время региональные бюджеты не сбалансированы в той мере, в которой это необходимо для того, чтобы погасить ранее накопленные долги и не наращи-

вать новые, обеспечить выплату заработной платы работникам бюджетной сферы с учетом ее запланированного роста. Предусмотренное федеральными законами увеличение тарифной части фонда оплаты труда работников бюджетных учреждений, оплачиваемых по ЕТС, в 1,89 раза в ряде субъектов Российской Федерации не имеет финансового покрытия.

С 1 января 2002 г. установлен одинаковый уровень ставки первого разряда ЕТС и базовой части трудовой пенсии в сумме 450 руб. В дальнейшем сближение соотношения прожиточного минимума пенсионера и базовой части трудовой пенсии с соотношением прожиточного минимума трудоспособного населения и ставки 1 разряда ЕТС позволит индексировать уровень базовой пенсии и ставки 1 разряда ЕТС в соответствии с уровнем инфляции.

В 2002 г. произошли изменения структуры доходной базы бюджетной системы Российской Федерации. В связи со снижением ставки налога на прибыль (с 35 до 24%) сокращается доходная база бюджетов субъектов РФ. В целях ее частичной компенсации в доходы бюджетов субъектов РФ переданы в полном объеме поступления подоходного налога с физических лиц, платежи за пользование водными объектами и лесным фондом, налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых.

Требуется более глубокая проработка всех вопросов, связанных с формированием консолидированных бюджетов субъектов РФ. В перспективе в работе над бюджетом необходимо решать проблему бюджетной сбалансированности и бюджетных обязательств в комплексе на федеральном и региональном уровнях в рамках консолидированных бюджетов.

Территориальные бюджеты 2002 г. в значительной мере остаются обремененные расходами на жилищно-коммунальное хозяйство. Принятая недавно Правительством РФ программа модернизации ЖКХ потребует значительных усилий для ее реализации со стороны не только региональных и местных, но и федеральных властей. Нынешняя несбалансированность местных бюджетов — это во многом результат нерешенных проблем в жилищно-коммунальной сфере.

Возможно, на переходный период финансирование расходов на ЖКХ следует обеспечить в рамках целевой программы, предусмотрев в ней механизм софинансирования и долевого участия бюджетов различных уровней. Соответственно и финансовый контроль за ходом ее выполнения должен быть существенно усилен. Это потребует корректировки порядка формирования и использования Фонда финансовой поддержки субъектов РФ. Сейчас для определения уровня бюджетной обеспеченности используются показатели кон-

солидированных бюджетов субъектов РФ. Но из-за отсутствия единой методики расчета консолидированных бюджетов, возникают большие проблемы. Цифры не стыкуются, искажается реальная картина бюджетной обеспеченности регионов. В рамках развития программы бюджетного федерализма предстоит создать методику разработки консолидированных бюджетов и их использования для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов.

Бюджет 2002 г. — социально ориентированный бюджет, но не бюджет развития. Государство должно обеспечить развитие бюджетной сферы. Инвестиции в бюджетную сферу, а также в целом в государственный сектор экономики, обеспечивающие их стабильную работу, — это важнейший показатель уровня социально-экономического развития общества. Значительное сокращение количества федеральных целевых программ (до 51 в 2002 г. против 133 в 2001 г.) не решает проблему ограниченности выделяемых инвестиционных ресурсов, и выбор приоритетов не всегда оправдан.

9.13. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

9.13.1. Сущность, формы и виды финансового контроля

Как отмечалось выше, одной из важнейших функций финансов является контрольная функция. Эта функция осуществляется в форме контроля рублем всех субъектов экономической деятельности, т.е. она реализуется с помощью стоимостных инструментов: разных видов денежных санкций либо поощрений, применяемых в соответствии с результатами различных процедур контроля (проверок, обследований, наблюдений, анализа и др.).

Финансовый контроль присущ как финансам предприятий, так и государственным и муниципальным финансам. Он имеет свою специфику в зависимости от формы собственности и отраслей деятельности.

Цель финансового контроля — содействие эффективному образованию, распределению и использованию финансовых ресурсов в соответствии с действующим законодательством.

Основными ***задачами*** финансового контроля являются:

- соблюдение законности и правопорядка в финансовой сфере;
- обеспечение соответствия доходов и расходов;
- рациональное использование финансовых ресурсов;
- выполнение финансовых обязательств;

- выявление резервов повышения доходности;
- полнота и достоверность финансовой и бухгалтерской отчетности.

Объектами финансового контроля являются финансовые операции, фонды денежных средств, сделки, финансовые обязательства и другие распределительные процессы в сфере денежных отношений, связанные с образованием, распределением и использованием финансовых ресурсов. В зависимости от объекта может быть такая классификация:

1) *контроль финансовых показателей* — контроль их динамики, соответствия плановым заданиям, сопоставимую оценку эффективности;

2) *контроль финансовых операций* — контроль их соответствия договорным обязательствам, правомерности осуществления, полноты расчетов, способов платежей, своевременности поступления денежных средств на счета в кредитных организациях и в кассу;

3) *контроль фондов денежных средств* — контроль их образования, распределения и использования в соответствии с законом, сметой, финансовым планом, заданием.

Субъектами финансового контроля являются различные контрольные органы, включая органы законодательной (представительной) и исполнительной власти всех уровней, а также специализированные контрольные органы. В зависимости от субъектов финансовый контроль может быть классифицирован следующим образом.

1. *Государственный и муниципальный контроль* осуществляют органы законодательной (представительной) и исполнительной власти всех уровней, а также специализированные государственные и муниципальные контрольные органы. Объектом государственного и муниципального финансового контроля является государственная и муниципальная собственность, включая бюджет и внебюджетные фонды.

2. *Внутриведомственный и внутрихозяйственный* финансовый контроль осуществляют специализированные контрольные подразделения (управления, отделы, службы) министерств, ведомств, предприятий и организаций. Его объектом служат финансовые ресурсы, находящиеся в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении соответствующих субъектов экономической деятельности.

3. *Аудиторский контроль* осуществляют специализированные аудиторские организации, имеющие соответствующую лицензию, по договору с проверяемыми предприятием, организацией, фондом и т.п. Законодательно установлены случаи, когда аудиторский контроль является обязательным. К примеру, акционерные общества

обязаны в соответствии с Федеральным законом «Об акционерных обществах» подтверждать достоверность годовой отчетности.

Объект аудиторского контроля — финансовые ресурсы, находящиеся в распоряжении, владении, пользовании проверяемого предприятия, организации, фонда. Действующие стандарты аудиторского контроля устанавливают рамочные требования, предъявляемые к объекту контроля.

4. *Предметом финансового контроля* является проверка соблюдения финансовой дисциплины участниками экономической деятельности.

Финансовый контроль — это составная часть *системы управления финансами.* Он направлен на принятие эффективных управленческих решений, выявление соответствия образования, распределения и использования финансовых ресурсов действующим законам, нормативно-правовым актам, планам, прогнозам, заданиям и т.п.

Финансовый контроль неотделим от *финансового планирования.* Он позволяет на всех этапах составления, утверждения и исполнения финансовых планов, балансов, бюджетов соизмерять цели и задачи, произведенные затраты с достигнутыми результатами. Контроль в процессе финансового планирования позволяет выявлять нецелевое и неэффективное использование финансовых ресурсов, их непроизводительное отвлечение из реального денежного оборота.

Финансовый контроль является инструментом реализации финансовой политики. Он содействует выполнению стратегических задач в сфере финансов на различных уровнях управления.

В процессе финансового контроля осуществляется мониторинг совокупности финансовых показателей, с помощью которых производится оценка различных аспектов функционирования предприятия, целевых фондов денежных средств (в том числе внебюджетных фондов), бюджетов на предмет выявления степени их соответствия установленным параметрам, устранения допущенных нарушений и корректировки выполняемых действий.

К важнейшим *финансовым показателям*, являющимся объектами финансового контроля, относятся доходы, расходы, прибыль, рентабельность, себестоимость, выручка от реализации продукции, ссуды и проценты за кредит и др.

Финансовый контроль можно классифицировать в зависимости от ***объектов и субъектов администрирования***.

1. *Бюджетный контроль* администрируют финансовые органы исполнительной власти и местного самоуправления, в том числе министерства финансов, финансовые управления и отделы местных администраций, казначейства. Бюджетный контроль способствует наполнению доходной части бюджетов всех уровней, целевому расходованию бюджетных средств, экономии бюджетных средств, повышению эффективности использования централизованных финансовых ресурсов, формированию

оптимальных межбюджетных отношений. Он обеспечивает соответствие производимых операций с бюджетными средствами бюджетному кодексу, бюджетной классификации, законам (постановлениям) о бюджете на соответствующий финансовый год и среднесрочную перспективу и другим законам и нормативно-правовым актам.

2. *Налоговый контроль* администрируют федеральные налоговые органы исполнительной власти, так как в стране действует единая вертикаль налоговых органов. Федеральные налоговые органы администрируют не только федеральные, но и региональные и местные налоги. Он является важным элементом налогового администрирования и включает контроль правильности исчисления и уплаты налогов, определения налогооблагаемой базы, применения налоговых ставок и т.п.

Он обеспечивает соответствие операций по исчислению, сбору и уплате налогов и сборов Налоговому кодексу РФ, бюджетному кодексу, законам (постановлениям) о бюджете на соответствующий финансовый год и среднесрочную перспективу и другим законам и нормативно-правовым актам федеральных, субфедеральных и муниципальных органов в сфере налогов.

3. *Валютный контроль* администрируют финансовые и налоговые органы исполнительной власти, учреждения Центрального банка Российской Федерации. Он нацелен на соблюдение законности в части операций с наличной валютой, безналичными валютными операциями, включая текущие операции и операции, связанные с движением капитала. Валютный контроль основан на том, что российский рубль является конвертируемой валютой по текущим операциям, с сохранением элементов государственного регулирования валютных операций, связанных с движением капитала.

4. *Таможенный контроль* администрируют федеральные таможенные органы исполнительной власти. Он заключается в контроле исчисления и поступления в бюджет таможенных пошлин, правильности их применения, порядка уплаты участниками внешнеэкономической деятельности и т.п.

5. *Контроль внебюджетных фондов* администрируют специализированные внебюджетные фонды. Особая роль финансового контроля внебюджетных фондов вытекает из их социальной значимости. Он направлен на выявление полноты мобилизации финансовых ресурсов во внебюджетные фонды, соблюдение механизма перераспределения средств в территориальном разрезе, своевременности выполнения обязательств перед получателями средств внебюджетных фондов. Финансовый контроль распространяется также на процесс составления, утверждения и исполнения бюджетов внебюджетных фондов. Он обеспечивает сбалансированность доходов и расходов этих бюджетов.

Финансовый контроль позволяет оценивать деятельность главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств по распределению централизованных финансовых ресурсов. Большое значение имеет контроль бюджетополучателей, а также взаимоотношений главных распорядителей, распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей. Все указанные направления финансового контроля администрируют *специализированные контрольные органы.* Направления, способы, формы и методы финансового контроля регулируются законодательными органами всех уровней.

Финансовый контроль позволяет предотвращать финансовые правонарушения, связанные с невыполнением действующего законодательства, уклонением от уплаты налогов, искажением налогооблагаемой базы, сокрытием выручки от реализации, осуществлением деятельности без соответствующей лицензии, отмыванием (легализацией) доходов, полученных преступным путем.

Финансовый контроль базируется на достоверной и полной *финансовой информации*, которая позволяет объективно оценивать, анализировать состояние объекта финансового контроля. В то же время в процессе финансового контроля выявляются факты искажения и представления недостоверной финансовой информации.

В ходе финансового контроля большое значение имеет выработка конкретных мер воздействия, рекомендаций по устранению выявлений нарушений, а также применение денежных *санкций и поощрений.* По результатам осуществления финансового контроля могут применяться меры финансового, административного, уголовного, гражданского характера, предусмотренные законом, договором, соглашением.

Методы финансового контроля включают различные виды анализа, синтеза, экспертизы, моделирования, систематизации данных учета и отчетности, экстраполяции и т.д.

Финансовый контроль осуществляется в следующих ***формах***:

- *предварительный контроль* — принятие превентивных мер, направленных на создание условий рационального распределения и использования финансовых ресурсов; имеет место в процессе обсуждения и утверждения проектов законов, планов, смет образования и использования фондов денежных средств;
- *текущий контроль* — мониторинг текущего состояния фондов денежных средств и эффективности использования финансовых ресурсов; осуществляется в процессе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов, планов, смет, заданий на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп, собраниях, совещаниях;
- *последующий контроль* — оценка результатов финансовой деятельности, определение эффективности использования финансовых ресурсов; осуществляется в процессе рассмотрения и утверждения отчетов об ис-

полнении бюджетов, планов, смет расходования фондов денежных средств.

Финансовый контроль — это совокупность экономических отношений между контрольными органами и субъектами экономической деятельности по поводу выявления законности, достоверности, целесообразности, эффективности финансовых показателей, операций, фондов на основе использования финансовой информации.

9.13.2. Государственный и муниципальный финансовый контроль

Контроль законодательных и представительных органов государственной власти, представительных органов местного самоуправления дает право соответствующим органам на следующее:

- получение достоверной информации, используемой при составлении органами исполнительной власти и местного самоуправления проектов бюджетов, при составлении государственными социальными внебюджетными фондами проектов бюджетов;
- получение оперативных данных о текущем состоянии бюджетов от органов, исполняющих бюджеты и внебюджетные фонды;
- утверждение отчета об исполнении бюджета и внебюджетного фонда;
- создание специализированных контрольных органов, включая Счетную палату Российской Федерации, контрольные палаты, другие структуры законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления для проведения внешнего аудита бюджетов и внебюджетных фондов;
- оценку деятельности органов, исполняющих бюджеты и внебюджетные фонды.

Финансовый контроль со стороны органов исполнительной власти и местного самоуправления осуществляют Министерство финансов РФ и его Главное управление федерального казначейства, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, главные распорядители и распорядители бюджетных средств.

Министерство финансов Российской Федерации проводит внутренний контроль использования бюджетных средств главными распорядителями, распорядителями и получателями средств бюджета. Оно может также осуществлять финансовый контроль исполнения бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов. Кроме того, оно организует финансовый контроль и проверки юридических лиц — получателей гарантий

Правительства РФ, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций.

Главное управление федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации осуществляет предварительный и текущий контроль операций с бюджетными средствами и средствами государственных внебюджетных фондов главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств, кредитными организациями и другими участниками бюджетного процесса. Оно взаимодействует с другими федеральными органами исполнительной власти в процессе контроля и координирует их работу.

Финансовые органы субъектов Федерации и муниципальных образований при самостоятельном исполнении бюджетов осуществляют финансовый контроль операций с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, кредитных организаций и других участников бюджетного процесса.

При передаче исполнения бюджета органам Федерального казначейства направления финансового контроля, осуществляемого финансовыми органами субъектов Федерации и муниципальных образований, меняются. В этом случае они контролируют соблюдение главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств условий выделения, распределения, получения, целевого использования и возврата бюджетных кредитов, бюджетных ссуд, бюджетных инвестиций, государственных и муниципальных гарантий.

Главные распорядители и распорядители бюджетных средств осуществляют финансовый контроль использования бюджетных средств их получателями в части обеспечения целевого использования и своевременного возврата, а также представления отчетности и внесения платы за пользование бюджетными средствами. Они проверяют подведомственные государственные и муниципальные предприятия и бюджетные учреждения на предмет соблюдения финансовой дисциплины.

В целях осуществления последующего финансового контроля орган, исполняющий бюджет, готовит *отчет об исполнении бюджета* на основании отчетов главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств. В органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органе местного самоуправления может быть назначена внутренняя проверка отчета. Она осуществляется Министерством финансов РФ.

Отчет об исполнении бюджета представляется в соответствующий представительный орган в форме проекта закона с поясняющими документами и материалами. Он должен быть составлен в соответствии с той же структурой и бюджетной классификацией, которая применялась при его утверждении. Представительный орган принимает решение по отчету

об исполнении бюджета после получения результатов проверки отчета, проведенной соответствующими контрольными органами.

При выявлении в ходе проверки несоответствия исполнения бюджета утвержденному закону о бюджете представительный орган принимает решение об отклонении отчета об исполнении бюджета.

Государственный и муниципальный финансовый контроль включает контроль исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы и бюджетов государственных внебюджетных фондов, организации денежного обращения, использования государственных кредитных ресурсов, состояния государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставления финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

Государственный финансовый контроль возложен на законодательные (представительные) органы власти и представительные органы местного самоуправления, Счетную палату Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Минфин Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет Российской Федерации, контрольно-ревизионные органы государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств бюджетов всех уровней бюджетной системы и государственных внебюджетных фондов.

Основными *направлениями государственного и муниципального финансового контроля* являются:

1) контроль за полным и своевременным поступлением всех видов государственных и муниципальных доходов, страховых взносов в государственные внебюджетные фонды, а также заемных средств, направляемых на финансирование дефицита федерального бюджета;

2) контроль за своевременным финансированием расходов по объемам, структуре и целевому назначению.

Государственный и муниципальный финансовый контроль предусматривает необходимость проведения не реже одного раза в год соответствующими контрольными финансовыми органами комплексных ревизий и тематических проверок поступления и расходования бюджетных средств в органах исполнительной власти и местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях и организациях, использующих средства бюджета.

Средства, израсходованные незаконно или не по целевому назначению, а также доходы, полученные от их использования, подлежат возмещению по предписаниям соответствующих органов государственного финансового контроля в течение одного месяца после выявления таких нарушений.

В ходе государственного и муниципального финансового контроля особое значение имеет порядок взаимодействия территориальных органов

федерального казначейства, налоговых и финансовых органов при исполнении бюджетов на региональном и местном уровне.

Министерство финансов РФ и Министерство РФ по налогам и сборам для координации и проведения совместной работы по обеспечению полного поступления налогов и платежей в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации, ведению достоверного и сопоставимого учета, а также правильному их распределению между бюджетами различных уровней устанавливают порядок документооборота и обмена информацией в процессе учета доходов бюджетов всех уровней.

Налоговые органы представляют в органы Федерального казначейства и финансовые органы сводные отчеты о поступлении налоговых платежей в федеральный бюджет, в бюджеты субъектов Российской Федерации, о задолженности по налоговым платежам в бюджеты и уплате штрафных санкций.

Проверки осуществляются по планам соответствующих контрольных органов и планам проведения совместных проверок, утверждаемых руководителями территориальных контрольных органов.

Органы налоговой службы, Федерального казначейства и финансовые органы проводят совместно и индивидуально по согласованному плану проверки соблюдения платежной дисциплины кредитными организациями и другие проверки мобилизации доходов в бюджеты, правильности возмещения из соответствующих бюджетов уплаченных налогов.

По материалам проверок органы Федерального казначейства направляют предписания в налоговые органы на взыскание с организаций в бесспорном порядке средств, выделенных из бюджета, используемых не по целевому назначению, и штрафов за такие нарушения, а также штрафов, налагаемых на кредитные организации за несвоевременное исполнение ими платежных документов на перечисление и зачисление средств в доход бюджета либо средств из бюджета на счета получателей. Налоговые органы представляют в Федеральное казначейство информацию об исполнении его предписаний с указанием номеров и дат инкассовых поручений, ведут по предписаниям органов Федерального казначейства учет и контроль исполнения инкассовых поручений.

9.14. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Состояние бюджетной системы — важнейший критерий оценки общей экономической ситуации в стране, уровня социальной защиты граждан, инвестиционного потенциала государства, обороноспособности России и ее места в мировой системе разделения труда.

Бюджетная политика — это система мер по обеспечению функций государства с помощью централизованного фонда финансовых ресурсов. Она основывается прежде всего на реальных обязательствах, которые может взять на себя государство при заданном уровне перераспределения финансовых ресурсов в государстве через бюджетную систему.

Несмотря на то что вступил в силу Бюджетный кодекс Российской Федерации, введен в действие Налоговый кодекс Российской Федерации, развивается казначейская система, совершенствуются межбюджетные отношения, причины затянувшегося бюджетного кризиса не устранены, они постоянно воспроизводятся, о чем свидетельствуют невыполнение в полной мере бюджетных обязательств, наличие дебиторской и кредиторской задолженности, неэффективная система взаимодействия между бюджетами разных уровней.

Основная причина многих проблем последних лет — нереальность бюджета. При непоступлении доходов в необходимом объеме привлекались дополнительные заемные ресурсы с рынка капиталов по ставкам, не сопоставимым с рентабельностью в реальном секторе экономики. Фактическое секвестирование бюджетов вплоть до 1999 г. вызывало хроническое недофинансирование даже тех статей бюджета, которые ранее входили в число защищенных. Параметры, закладываемые в бюджетах, отличались от фактических показателей уровня инфляции, курса рубля по отношению к доллару, цен на энергоносители на мировых рынках. Это создавало определенные условия для исполнения бюджета в абсолютном выражении, но негативно сказывалось на уровне жизни населения.

Необходим комплексный подход к решению существующих проблем.

В числе *главных задач* по реализации такого подхода следует назвать:

- финансовое оздоровление экономики;
- разработку реальных бюджетов всех уровней;
- детализацию целей бюджетной политики;
- увеличение доходов в основном за счет осуществления мер по легализации частнопредпринимательской инициативы;
- экономию государственных расходов;
- реформирование межбюджетных отношений.

В этой связи прежде всего необходимы дальнейшие *налоговые преобразования,* связанные с созданием мотивации налогоплательщиков, повышением собираемости налогов, улучшением налогового администрирования. Это достигается за счет отмены налогов, которые госу-

дарство контролирует слабо в силу особенностей формирования налоговой базы, ликвидации большинства налоговых льгот, сокращения налоговых ставок, оптимизации объекта налогообложения.

Нужно обратить внимание и на возможность эффективного использования государственного имущества и решить вопрос о его инвентаризации, ведении реестра государственной и муниципальной собственности, целесообразности его приватизации или сохранении в государственной собственности со всеми вытекающими последствиями. При формировании расходной части бюджетов необходимо учитывать общую стратегическую ориентированность финансовой политики исходя из приоритетности решаемых задач и конкретных заданных параметров.

Особое значение имеет *укрепление вертикали финансового контроля* в системе исполнительной власти, применение жестких санкций за незаконное и нецелевое использование средств.

Наблюдается сокращение числа федеральных целевых программ с учетом приоритетов и реальной отдачи. Необходимо продолжить работу над концепцией бюджета развития и созданием механизмов реализации эффективной инвестиционной политики государства. Государственная поддержка отдельных отраслей экономики не может осуществляться в отрыве от внебюджетных источников финансирования и возможности их дальнейшего расширения, а также от привлечения кредитных ресурсов, в том числе на синдицированной основе.

Серьезной проблемой остается *обеспечение профицита* федерального бюджета в целях сокращения долгового бремени государства. Должна быть создана принципиально новая система управления государственным долгом, снижающая затраты на его обслуживание. Особое внимание необходимо обратить на состояние внешнего долга. Его своевременное погашение и обслуживание является залогом устойчивого экономического роста, признания России в качестве надежного заемщика, государством с рыночной экономикой. Для решения проблемы долговой валютной нагрузки на бюджет целесообразно было бы создать фонд хеджирования валютных рисков бюджета за счет дополнительных валютных поступлений от экспорта сырьевых ресурсов.

Межбюджетные отношения предполагают, что федеральный бюджет остается центральным звеном бюджетной системы страны. Поэтому должны быть сделаны конкретные шаги в сторону подлинного бюджетного федерализма. Вопрос о разграничении полномочий и предметов ведения в том числе в финансовой сфере остается актуальным и до конца не решенным.

Централизация финансовых ресурсов в федеральном бюджете позволяет решить давно назревшую задачу — полного финансирования федеральных мандатов за счет средств федерального бюджета. Бюджетная независимость субъектов Федерации не может и не должна подрывать основополагающие принципы построения бюджетной системы — ее единство, равенство субъектов по отношению друг к другу и к федеральному бюджету. В то же время бюджеты субъектов Федерации должны быть в достаточной мере обеспечены собственными финансовыми ресурсами для выполнения конституционных полномочий и финансирования собственных финансовых мандатов. Только на такой основе могут быть решены экономические и социальные проблемы регионов.

Необходимо завершить передачу субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям федеральных бюджетных учреждений, деятельность которых в основном связана с удовлетворением потребностей, носящих региональный и местный характер, с передачей соответствующих источников финансирования. Число регионов-реципиентов должно сокращаться за счет повышения их финансового потенциала.

Необходимо активно задействовать такой критерий распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки регионов, как *валовые налоговые ресурсы* (оценка потенциальных налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, полученная путем усреднения доли налоговых изъятий в валовом региональном продукте основных отраслей экономики).

Еще одна проблема совершенствования бюджетной системы — *переход на казначейскую систему исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации,* получающих финансовую помощь из федерального бюджета. Аккумулирование бюджетных средств на едином счете Федерального казначейства позволит оперативно управлять финансовыми потоками для покрытия кассовых разрывов и удовлетворения временных потребностей региональных бюджетов в средствах.

Прекращение действия соглашений по особому порядку зачисления федеральных налогов и платежей, заключенных между Российской Федерацией и некоторыми субъектами Российской Федерации, способствовало укреплению бюджетной системы в целом, повышению финансовой дисциплины.

Большое значение имеет и выполнение регионами программ по оздоровлению финансов, координации бюджетной политики на всех уровнях бюджетной системы.

При работе над бюджетом необходимо ориентироваться на среднесрочную и долгосрочную программы социально-экономического развития государства и регионов.

Необходимо разработать эффективный механизм реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет, в том числе долгов предприятий и кредитных организаций, обеспечивающий максимальное сокращение недоимок и предотвращение образования задолженности по текущим платежам.

Отдельно должна проводиться работа над концепцией *системы государственных социальных внебюджетных фондов* с учетом реального состояния семейных бюджетов (финансов домашних хозяйств). Существование параллельных государственных структур не сокращает бюджетные расходы и не усиливает контроль полноты мобилизации и эффективного использования средств. Консолидация в федеральном бюджете Государственного фонда занятости населения Российской Федерации, а также введение единого социального налога позволили повысить государственный финансовый контроль их рационального использования. На повестке дня — вопрос об объединении систем социального и медицинского страхования, переход на накопительную систему пенсионного обеспечения.

Таким образом, развитие и укрепление бюджетной системы является многосторонним процессом воздействия на решение целого комплекса финансовых проблем, от решения которых зависит обеспечение реального и устойчивого роста уровня жизни граждан России.

10

Глава

ИНСТИТУТЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ИХ ФУНКЦИИ В СФЕРЕ ФИНАНСОВ

10.1. БЮДЖЕТНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ

Бюджетными полномочиями в Российской Федерации обладают финансовые органы, органы денежно-кредитного регулирования, органы государственного и муниципального финансового контроля.

Субъектами бюджетного администрирования являются:

- Президент Российской Федерации;
- органы законодательной (представительной) власти;
- органы исполнительной власти — финансовые органы, органы, осуществляющие сбор доходов бюджетов, другие уполномоченные органы;
- органы денежно-кредитного регулирования;
- органы государственного и муниципального финансового контроля;
- государственные внебюджетные фонды;
- главные распорядители и распорядители бюджетных средств;
- другие органы, на которые законодательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации возложены бюджетные и налоговые полномочия;
- бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, другие получатели бюджетных средств, кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджетов.

Законодательные и представительные органы рассматривают и утверждают бюджеты всех уровней бюджетной системы и государ-

ственных внебюджетных фондов, отчеты об их исполнении, проводят последующий контроль исполнения бюджетов, устанавливают правовые основы деятельности органов, осуществляющих контроль исполнения бюджетов.

Органы исполнительной власти и местного самоуправления составляют проекты бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы и государственных внебюджетных фондов, вносят их на утверждение законодательных и представительных органов, исполняют бюджеты, управляют государственным и муниципальным долгом, контролируют исполнение бюджетов, представляют отчеты об исполнении бюджетов на утверждение законодательных и представительных органов.

Центральный банк РФ совместно с Правительством РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления единой государственной денежно-кредитной политики; обслуживает счета бюджетов и реализует функции генерального агента по государственным ценным бумагам Российской Федерации.

Кредитные организации участвуют в операциях по кредитованию с привлечением бюджетных средств на возвратной основе.

Органы государственного и муниципального бюджетного контроля, созданные законодательными и представительными органами, контролируют исполнение бюджетов соответствующего уровня бюджетной системы и государственных внебюджетных фондов, проводят экспертизу проектов бюджетов, федеральных и региональных целевых программ, нормативных правовых актов в области бюджета.

В области регулирования бюджетных правоотношений *к ведению Российской Федерации* относятся:

1) установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы;

2) распределение доходов от федеральных налогов и сборов, других доходов федерального бюджета между бюджетами разных уровней бюджетной системы;

3) разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы;

4) определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения и исполнения бюджетов, утверждения отчетов об их исполнении и контроля исполнения;

5) определение основ формирования доходов, произведения расходов из бюджетов всех уровней бюджетной системы; установление порядка формирования доходов и осуществления расходов

федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

6) определение основ государственных и муниципальных заимствований, управления государственным и муниципальным долгом;

7) установление порядка, составление и рассмотрение проекта федерального бюджета, его утверждение и исполнение, контроль исполнения, составление и утверждение отчетности об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

8) установление порядка и условий, а также предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам;

9) установление минимальных государственных социальных стандартов, норм и нормативов финансовых затрат на единицу предоставленных государственных или муниципальных услуг;

10) утверждение бюджетной классификации — установление единых форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов всех уровней бюджетной системы;

11) определение перечня и порядка формирования государственных внебюджетных фондов, управление их деятельностью;

12) установление оснований и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

В области регулирования бюджетных правоотношений к *ведению субъектов* Российской Федерации относятся:

1) установление порядка, составление и рассмотрение проектов бюджетов субъектов Российской Федерации, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, утверждение и исполнение субфедеральных бюджетов, контроль их исполнения и утверждение отчетов об исполнении;

2) распределение доходов от региональных налогов и сборов, других доходов субъектов Российской Федерации между субфедеральным бюджетом и местными бюджетами;

3) определение порядка направления в бюджет субъекта Российской Федерации доходов от использования собственности субъекта, доходов от налогов и сборов субъекта, других доходов бюджета;

4) разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетом субъекта Федерации и местными бюджетами;

5) определение порядка и условий, а также предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам;

6) определение перечня и порядка, а также осуществление государственных внутренних заимствований субъектов Российской Федерации и управление государственным долгом субъекта.

В области регулирования бюджетных правоотношений *к ведению органов местного самоуправления* относятся:

1) установление порядка, а также составление и рассмотрение проектов, утверждение и исполнение местных бюджетов, контроль исполнения и утверждение отчетов об исполнении;

2) определение порядка направления в местные бюджеты доходов от использования муниципальной собственности, местных налогов и сборов, других доходов;

3) определение порядка и условий, а также предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;

4) определение порядка, а также осуществление муниципальных заимствований, управление муниципальным долгом.

Реализация законодательных функций всех ветвей власти позволяет осуществлять единый подход к регулированию государственных и муниципальных финансов. Они во многом зависят от успешного функционирования исполнительных ветвей власти, которые рассмотрим далее.

10.2. МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Особую роль в функционировании финансов играет **Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России)** — федеральный орган исполнительной власти. Его деятельность направлена на проведение единой финансовой и денежно-кредитной политики в Российской Федерации и координацию деятельности в этой сфере других федеральных и региональных органов. Минфин России имеет территориальные органы.

К *основным задачам* Минфина России относятся:

- развитие бюджетной системы и бюджетного федерализма;
- разработка и реализация единой финансовой и денежно-кредитной политики в Российской Федерации;
- разработка проекта федерального бюджета и обеспечение его исполнения; составление отчета об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации;
- разработка программ государственных заимствований и их реализация от имени Российской Федерации; управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации:
- развитие финансовых рынков;
- участие в регулировании процесса формирования и использования государственных ресурсов драгоценных металлов и драгоценных камней;

- разработка единой методологии составления бюджетов всех уровней и отчетов об их исполнении;
- осуществление государственного финансового контроля;
- обеспечение методологического руководства бухгалтерским учетом и отчетностью, а также аудитом.

Минфин России выполняет следующие *основные функции:*

- подготовку предложений и реализация мер по совершенствованию бюджетной системы Российской Федерации, развитию бюджетного федерализма и механизма межбюджетных отношений;
- участие в разработке прогнозов социально-экономического развития на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу;
- участие в подготовке предложений по основным направлениям денежно-кредитной политики, улучшению состояния расчетов и платежей в экономике, в формировании и осуществлении единой политики цен, в подготовке федеральных целевых программ, обеспечение их финансирования за счет средств федерального бюджета;
- разработку мер в области инвестиционной политики, участие в разработке и финансировании федеральных инвестиционных программ;
- участие в разработке проектов правовых актов, разработка и принятие нормативных правовых актов по финансовым вопросам;
- разработку проектов федерального бюджета и прогноза консолидированного бюджета Российской Федерации;
- исполнение федерального бюджета, составление отчета об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации;
- осуществление контроля целевого использования средств федерального бюджета;
- подготовку предложений и реализация мер, направленных на совершенствование структуры и экономию государственных расходов;
- совершенствование методов бюджетного планирования и порядка бюджетного финансирования, осуществление методического руководства в области составления и исполнения федерального бюджета;
- разработку совместно с МНС России и другими федеральными органами исполнительной власти предложений по развитию налогового законодательства и совершенствованию налоговой системы;
- координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих своевременное поступление налогов и других обязательных платежей в федеральный бюджет;

- участие в разработке предложений об установлении размера ставок таможенного тарифа и порядка взимания таможенных пошлин;
- участие в разработке порядка и осуществлении контроля поступления доходов от имущества, находящегося в федеральной собственности;
- разработку и реализацию концепции и механизма государственных заимствований; проведение совместно с Банком России операций по обслуживанию государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации, управление долгом, оптимизацию расходов по его обслуживанию;
- участие в разработке предложений по развитию рынка ценных бумаг; регистрацию выпусков отдельных видов ценных бумаг; эмиссию государственных ценных бумаг, разработку условий выпуска и размещения государственных займов Российской Федерации;
- подготовку предложений по формированию и использованию средств государственных внебюджетных фондов и целевых бюджетных фондов; контроль рационального и целевого использования средств государственных внебюджетных фондов и других федеральных средств;
- осуществление сотрудничества с международными финансовыми организациями;
- подготовку предложений по совершенствованию финансовых отношений с иностранными государствами;
- участие в формировании Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации; разработку мер по регулированию рынка драгоценных металлов и драгоценных камней; организацию и проведение пробирного надзора;
- организацию изготовления денежных билетов и металлических монет по заявкам Банка России;
- методологическое руководство бухгалтерским учетом и отчетностью предприятий и организаций;
- установление порядка ведения бухгалтерского учета и составления отчетности об исполнении федерального бюджета, смет расходов бюджетных организаций; форм учета и отчетности по кассовому исполнению федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации;
- проведение комплексных ревизий и тематических проверок поступлений и расходования средств федерального бюджета, документальных ревизий и проверок финансово-хозяйственной деятельности организаций в пределах установленной компетенции.

Минфин России *имеет право:*

- проводить совместно с Минэкономразвития России экспертизу технико-экономических обоснований для выделения средств на инвестиции;
- ограничивать, приостанавливать и прекращать финансирование из федерального бюджета организаций при выявлении нецелевого использования средств федерального бюджета и непредставлении отчетности об их расходовании; взыскивать с организаций средства федерального бюджета, израсходованные не по целевому назначению;
- формировать Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и предоставлять помощь за счет средств этого Фонда;
- выдавать ссуды за счет средств федерального бюджета субъектам Российской Федерации на покрытие временных кассовых разрывов;
- предоставлять отсрочки и рассрочки платежей по налогам в федеральный бюджет, с уведомлением налоговых органов и ведением соответствующего реестра;
- выступать по поручению Правительства РФ официальным представителем Российской Федерации во взаимоотношениях с международными финансовыми организациями.

Ряд *исключительных бюджетных полномочий* имеет министр финансов. В частности, к ним относятся:

- утверждение сводной бюджетной росписи федерального бюджета, лимитов бюджетных обязательств для главных распорядителей средств федерального бюджета;
- предоставление бюджетных ссуд из средств федерального бюджета;
- введение режима сокращения расходов федерального бюджета при недостатке поступлений средств не более 5% утвержденных поступлений;
- перемещение ассигнований между главными распорядителями, разделами, подразделами и статьями функциональной и экономической классификаций в пределах 10% утвержденных расходов;
- осуществление блокировки и отмены решения о блокировке расходов.

Министр финансов назначает в федеральные органы исполнительной власти и бюджетные учреждения уполномоченных по федеральному бюджету при нецелевом использовании бюджетных средств.

Ответственность Минфина России распространяется на соответствие бюджетной росписи закону о бюджете, своевременность

составления бюджетной росписи, соблюдение порядка предоставления бюджетных ссуд, бюджетных кредитов, государственных гарантий и бюджетных инвестиций.

Кроме того, *персональную ответственность* несет министр финансов в части соответствия бюджетной росписи утвержденному бюджету, своевременности составления бюджетной росписи, введения режима сокращения расходов бюджета при получении сведений о невозможности исполнения федерального бюджета.

Особое место в работе Минфина России занимает Главное управление федерального казначейства, обеспечивающее кассовое исполнение бюджета.

10.3. ФЕДЕРАЛЬНОЕ КАЗНАЧЕЙСТВО

В Российской Федерации функционирует единая централизованная система органов **Федерального казначейства**, включающая *Главное управление федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации* и подчиненные ему территориальные органы федерального казначейства по субъектам Российской Федерации, городам, кроме городов районного подчинения, районам и районам в городах.

Основными задачами органов Федерального казначейства являются:

- организация, осуществление и контроль исполнения федерального бюджета, управление его доходами и расходами;
- регулирование финансовых отношений между федеральным бюджетом и бюджетами государственных внебюджетных фондов, финансовое исполнение бюджетов этих фондов, контроль поступления и использования финансовых средств указанных фондов;
- краткосрочное прогнозирование объемов государственных финансовых ресурсов, оперативное управление ими;
- сбор, обработка и анализ информации о состоянии государственных финансов, представление законодательным и исполнительным органам отчетности о финансовых операциях Правительства РФ по федеральному бюджету, о государственных внебюджетных фондах, состоянии бюджетной системы;
- управление совместно с Банком России и другими уполномоченными банками государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации и его обслуживание;
- разработка методологических и инструктивных материалов, порядка ведения учетных операций в части компетенции казначейства, подготовка проекта бюджетной классификации, ведение операций по учету государственной казны Российской Федерации.

К *функциям* Главного управления Федерального казначейства относятся:

- организация исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных федеральных внебюджетных фондов по принципу единства кассы;
- руководство работой территориальных органов Федерального казначейства, доведение до них размеров ассигнований из федерального бюджета по обслуживаемым ими территориям;
- ведение сводного реестра распорядителей средств федерального бюджета, государственных федеральных внебюджетных фондов;
- организация распределения доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации, передача в местные бюджеты отчислений от поступлений по государственным доходам;
- управление доходами и расходами федерального бюджета и другими централизованными финансовыми ресурсами, находящимися в ведении Правительства РФ, распоряжение средствами на соответствующих счетах в банках, кроме средств государственных федеральных внебюджетных фондов, осуществление операций с этими средствами;
- организация взаимных расчетов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации;
- регулирование финансовых отношений между федеральным бюджетом и государственными федеральными внебюджетными фондами;
- краткосрочное прогнозирование и кассовое планирование средств федерального бюджета, других централизованных финансовых ресурсов и направлений их использования;
- учет операций по движению средств федерального бюджета, государственных федеральных внебюджетных фондов;
- сбор, обработка и анализ информации о состоянии федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, государственных федеральных внебюджетных фондов;
- организация работы территориальных органов Федерального казначейства по контролю исполнения федерального бюджета, государственных федеральных внебюджетных фондов;
- управление совместно с Банком России и уполномоченными коммерческими банками государственным внутренним и внешним долгом и его обслуживание, размещение на возвратной и платной основе централизованных финансовых ресурсов, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации;
- организация и ведение операций по учету государственной казны.

Органы Федерального казначейства по городам выполняют следующие функции:

- осуществляют исполнение федерального бюджета и государственных федеральных внебюджетных фондов;
- обеспечивают целевое финансирование предприятий за счет средств федерального бюджета, государственных федеральных внебюджетных фондов;
- обеспечивают учет распорядителей средств федерального бюджета, государственных федеральных внебюджетных фондов;
- распределяют доходы между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации, производят отчисления от поступлений по государственным налогам и доходам в местные бюджеты;
- совершают операции со средствами федерального бюджета, государственных федеральных внебюджетных фондов;
- проводят кассовое планирование средств федерального бюджета, государственных федеральных внебюджетных фондов;
- ведут учет и контролируют своевременность операций и целевое направление использования средств федерального бюджета и государственных федеральных внебюджетных фондов; проводят отдельные операции по поручению вышестоящих органов Федерального казначейства;
- возвращают по представлению Министерства Российской Федерации по налогам и сборам в федеральный бюджет излишне взысканные и уплаченные налоги и другие платежи;
- осуществляют сбор, обработку и передачу вышестоящим органам Федерального казначейства информации и отчетов об исполнении доходов и расходов федерального бюджета, государственных федеральных внебюджетных фондов.

Органы Федерального казначейства наделены следующими *правами:*

- открывать счета для зачисления и выдачи средств в Банке России, его учреждениях, других кредитных организациях;
- приостанавливать операции по счетам организаций, использующих средства федерального бюджета и государственных федеральных внебюджетных фондов, в случаях непредставления документов или отказа предъявить документы, связанные с использованием этих средств;
- выдавать обязательные для исполнения предписания о взыскании с организаций в бесспорном порядке средств, выделенных из федерального бюджета, средств этого бюджета, направленных в государственные федеральные внебюджетные фонды, используемых не по целевому назначению, с наложением на организации штрафа в размере ставки рефинансирования Банка России;
- налагать на кредитные организации штраф при несвоевременном исполнении ими платежных документов на перечисление и зачис-

ление средств в доход федерального бюджета, в государственные федеральные внебюджетные фонды либо средств из федерального бюджета и этих фондов на счета получателей в соответствующие кредитные организации в размере действующей в банке, допустившем нарушение, процентной ставки при краткосрочном кредитовании, увеличенной на десять пунктов; вносить в Банк России представления о лишении кредитных организаций лицензий на совершение банковских операций.

Федеральное казначейство несет *ответственность* за:

- правильность исполнения федерального бюджета, ведение счетов и управление бюджетными средствами;
- финансирование расходов, связанных с предоставлением бюджетных ссуд, бюджетных инвестиций, государственных гарантий;
- полноту и своевременность перечисления и зачисления бюджетных средств на счета их получателей;
- своевременность представления отчетов и других сведений, связанных с исполнением бюджета;
- своевременность доведения уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах обязательств бюджета до получателей бюджетных средств;
- финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись;
- финансирование расходов сверх утвержденных лимитов обязательств бюджета;
- осуществление контроля соблюдения бюджетного законодательства главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств, кредитными организациями;
- исполнение предписаний Счетной палаты РФ и решений актов судебных органов о компенсации ущерба, нанесенного финансовыми органами получателям бюджетных средств.

Важная роль отводится территориальным органам Федерального казначейства в ведении лицевых счетов распорядителей бюджетных средств. Органы Федерального казначейства обеспечивают организацию, исполнение и контроль исполнения федерального бюджета, управление расходами бюджета на счетах казначейства в банках.

Таким образом, деятельность органов Федерального казначейства связана со всеми финансовыми потоками, относящимися к государственным и муниципальным финансам, и от нее во многом зависит качество исполнения бюджета.

10.4. СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Счетная палата Российской Федерации является органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием РФ и подотчетным ему.

Основными задачами Счетной палаты являются:

- контроль своевременного исполнения доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;
- определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;
- оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- финансовая экспертиза проектов федеральных законов, нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, касающиеся федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов и подготовка предложений по их устранению, а также совершенствованию бюджетного процесса в целом;
- контроль законности и своевременности движения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в Банке России, кредитных организациях;
- регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

Счетная палата осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и другие функции, обеспечивает единую систему контроля исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на государственные органы и учреждения, государственные внебюджетные фонды, органы местного самоуправления, предприятия, организации, если они получают средства федерального бюджета, используют федеральную собственность или управляют ею, а также имеют налоговые, таможенные и другие льготы и преимущества в соответствии с федеральными законами и нормативно-правовыми актами.

Счетная палата осуществляет *контроль* в части:

- управления и обслуживания государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации;
- законности, рациональности и эффективности использования иностранных кредитов и займов, получаемых Правительством Российской Федерации от иностранных государств и международных финансовых организаций;
- эффективности размещения централизованных финансовых ресурсов, выдаваемых на возвратной основе;

- предоставления государственных кредитов, средств на безвозмездной основе иностранным государствам и международным организациям;
- формирования и эффективности использования средств государственных внебюджетных фондов и валютных средств, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации;
- поступления в федеральный бюджет средств, полученных от распоряжения государственным имуществом и управления объектами федеральной собственности;
- деятельности Банка России, его структурных подразделений, других кредитных организаций в части обслуживания ими федерального бюджета и государственного долга Российской Федерации.

Счетная палата проводит *экспертизу* и дает заключения: по проекту федерального бюджета, обоснованности его доходных и расходных статей, размерам государственного внутреннего и внешнего долга и дефицита; по вопросам бюджетно-финансовой политики и совершенствования бюджетного процесса в Российской Федерации; по проектам законодательных и других нормативных правовых актов по бюджетно-финансовым вопросам, выносимым на рассмотрение Государственной Думы; по проектам международных договоров Российской Федерации, влекущим правовые последствия для федерального бюджета; по проектам программ, на финансирование которых используются средства федерального бюджета.

Счетная палата осуществляет подготовку и представление заключений на основании: запросов Президента РФ; поручений Совета Федерации или Государственной Думы, запросов комитетов и комиссий Совета Федерации и Государственной Думы, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Счетная палата анализирует итоги проводимых контрольных мероприятий, обобщает и исследует причины и последствия отклонений и нарушений, выявленных в процессе формирования доходов и расходования средств федерального бюджета. На основе полученных данных она разрабатывает предложения по совершенствованию бюджетного законодательства и развитию бюджетно-финансовой системы Российской Федерации и представляет их на рассмотрение Государственной Думы.

По результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата направляет органам государственной власти, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлече-

нию к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства.

При выявлении на проверяемых объектах нарушений в предпринимательской деятельности, наносящих государству прямой непосредственный ущерб, в случаях несоблюдения порядка и сроков рассмотрения представлений Счетной палаты, создания препятствий для проведения контрольных мероприятий она дает администрации проверяемых объектов обязательные для исполнения предписания. При неоднократном неисполнении или ненадлежащем исполнении предписаний Счетная палата вправе по согласованию с Государственной Думой принять решение о приостановлении всех видов финансовых платежных и расчетных операций по счетам проверяемых объектов.

Счетная палата по согласованию с Государственной Думой разрабатывает, утверждает и вводит формы обязательной для участников бюджетного процесса финансовой отчетности. Эти формы необходимы ей для контроля исполнения федерального бюджета. Минфин России по запросам Счетной палаты оперативно представляет копии платежных документов, на основании которых осуществлялись операции со средствами федерального бюджета. Банк России еженедельно предоставляет Счетной палате из своей информационной системы электронную копию базы данных платежных документов и выписок по всем счетам, подтверждающим операции со средствами федерального бюджета в рублях и иностранной валюте.

Наряду со Счетной палатой Российской Федерации созданы аналогичные по выполняемым функциям *контрольно-счетные органы* в субъектах Российской Федерации. Их деятельность регламентируется законодательством субъектов Российской Федерации.

Счетные палаты выполняют важнейшие функции по контролю движения финансовых ресурсов, формирования, распределения и использования централизованных фондов денежных средств.

10.5. НАЛОГОВОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ

Основным субъектом налогового администрирования является **Министерство Российской Федерации по налогам и сборам (МНС России)** — федеральный орган исполнительной власти.

МНС России имеет территориальные подразделения, включая управления, межрегиональные инспекции, инспекции по районам, районам в городах, городам без районного деления, инспекции межрайонного уровня. МНС России и его территориальные подразделения образуют *единую централизованную систему* налоговых органов.

Основные *задачи* МНС России включают:

- контроль соблюдения законодательства о налогах и сборах, правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты налогов, сборов и других обязательных платежей в соответствующий бюджет и государственные внебюджетные фонды;
- участие в разработке и осуществлении налоговой политики;
- осуществление валютного контроля в пределах компетенции налоговых органов;
- осуществление государственного контроля производства и оборота этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции.

МНС России осуществляет следующие основные *функции*:

- проводит работу по взиманию законно установленных налогов, сборов и других обязательных платежей;
- осуществляет в пределах своей компетенции контроль соблюдения законодательства о налогах и сборах, принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты налогов, сборов и других обязательных платежей;
- ведет учет налогоплательщиков;
- информирует налогоплательщиков о действующих налогах и сборах, предоставляет формы установленной отчетности;
- обеспечивает возврат или зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов и сборов, а также пеней и штрафов;
- подготавливает предложения по совершенствованию налоговой политики, планированию налоговых поступлений, развитию налогового и валютного законодательства и законодательства в области производства и оборота этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции;
- обобщает практику применения законодательства о налогах и сборах, анализирует отчетные и статистические данные, результаты налоговых проверок и разрабатывает на их основе документы по применению законодательства о налогах и сборах;
- применяет установленные законодательством санкции при нарушении законодательства о налогах и сборах;
- проводит совместно с правоохранительными и контролирующими органами мероприятия по контролю соблюдения законодательства о налогах и сборах;
- участвует в переговорах о заключении и осуществляет реализацию межправительственных соглашений об избежании двойного налогообложения доходов и имущества;

- участвует в разработке проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- осуществляет регистрацию контрольно-кассовых машин, контроль соблюдения правил их использования, полноты учета выручки денежных средств в организациях, обязанных использовать контрольно-кассовые машины; налагает штрафы на организации и физических лиц, виновных в нарушении законодательства о применении контрольно-кассовых машин, за несоблюдение условий работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций организациями и физическими лицами;
- обеспечивает валютный контроль;
- осуществляет лицензирование деятельности по производству и обороту этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции и обеспечивает контроль соблюдения условий этой деятельности;
- осуществляет контроль за соблюдением порядка декларирования в области производства и оборота алкогольной продукции, распределения квот на закупку этилового спирта и их использования, объемов производства, розлива, хранения и реализации, а также за соблюдением технологии производства указанной продукции; принимает участие в разработке годовых балансов производства и потребления этилового спирта.

МНС России наделено следующими *правами*:

- требовать от налогоплательщика и налогового агента документы, являющиеся основанием для исчисления и уплаты налогов и сборов, пояснения и документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты налогов и сборов;
- проводить налоговые проверки;
- производить при проведении налоговых проверок выемку документов у налогоплательщика или налогового агента, свидетельствующих о совершении налоговых правонарушений, если есть вероятность их уничтожения, сокрытия, изменения или замены;
- вызывать в налоговые органы налогоплательщика, плательщика сборов или налогового агента;
- приостанавливать операции по счетам в банках налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов и налагать арест на их имущество;
- обследовать используемые налогоплательщиком для извлечения дохода либо связанные с содержанием объектов налогообложения любые помещения и территории, проводить инвентаризацию принадлежащего налогоплательщику имущества;
- определять суммы обязательных платежей расчетным путем на основании имеющейся информации о налогоплательщике, а также данных об аналогичных налогоплательщиках;

- требовать от налогоплательщиков, налоговых агентов, их представителей устранения выявленных нарушений законодательства о налогах и сборах и контролировать выполнение этих требований;
- взыскивать недоимки по налогам, сборам и пени;
- контролировать соответствие крупных расходов физических лиц их доходам;
- требовать от банков документы, подтверждающие исполнение платежных поручений налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов и инкассовых поручений налоговых органов о списании со счетов налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов сумм налогов и пеней;
- привлекать для проведения налогового контроля специалистов, экспертов и переводчиков;
- вызывать в качестве свидетелей лиц, которым могут быть известны обстоятельства, имеющие значение для проведения налогового контроля;
- представлять ходатайства об аннулировании или о приостановлении действия лицензий на осуществление определенных видов деятельности, приостанавливать в пределах своей компетенции действие лицензий на производство и оборот этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции или обращаться в суд с заявлением об аннулировании указанных лицензий;
- создавать налоговые посты;
- предъявлять в суды общей юрисдикции или арбитражные суды иски в случаях, установленных законодательством;
- осуществлять в пределах своей компетенции права органов валютного контроля и взаимодействовать с другими органами валютного контроля;
- запрещать или приостанавливать реализацию этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции, не соответствующих требованиям стандартов и нормативов по качеству, безопасности, количеству, упаковке и маркировке;
- запрашивать у государственных органов исполнительной власти и организаций необходимую информацию;
- отменять решения своих территориальных органов или приостанавливать их действие в случае несоответствия этих решений законодательству, давать обязательные для исполнения указания территориальным органам;
- осуществлять управление переданным ему в оперативное управление государственным имуществом;
- осуществлять другие права.

МНС России издает самостоятельно и совместно с другими федеральными органами исполнительной власти нормативные правовые акты.

Таким образом, МНС России, выполняя важнейшие функции по мобилизации налогов и других обязательных платежей в бюджет, является единой системой налогового контроля и обеспечивает соблюдение прав и обязанностей налогоплательщиков.

10.6. ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА НАЛОГОВОЙ ПОЛИЦИИ

Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации (ФСНП России) — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоохранительные функции в сфере обеспечения экономической безопасности России.

В ФСНП России входят территориальные подразделения: главные управления, управления, отделы, а также организации.

Задачами федеральных органов налоговой полиции являются:

- выявление, предупреждение и пресечение налоговых преступлений и правонарушений;
- обеспечение безопасности деятельности налоговых органов;
- государственная защита должностных лиц налоговых органов, федеральных органов налоговой полиции и их близких;
- выявление, предупреждение и пресечение коррупции в налоговых органах и федеральных органах налоговой полиции.

ФСНП России осуществляет следующие *функции*:

- обеспечивает получение, обработку и анализ информации об угрозе экономической безопасности Российской Федерации, разрабатывает предложения по ее обеспечению, предупреждению и пресечению;
- организует и осуществляет оперативно-розыскную деятельность по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений, осуществляет внедрение своих оперативных сотрудников в различные организации;
- организует и производит дознание и предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях;
- организует и осуществляет розыск лиц, совершивших преступления или подозреваемых в их совершении, принимает меры по возмещению нанесенного государству ущерба;
- осуществляет производство по делам об административных правонарушениях;
- привлекает граждан с их согласия к сотрудничеству для выявления фактов, форм и методов совершения преступлений и нарушений налогового законодательства;
- пользуется правами, предоставленными законодательством для должностных лиц налоговых органов и агентов валютного контроля;

- организует и осуществляет выявление юридических и физических лиц, уклоняющихся от постановки на учет в налоговые органы, не представляющих в эти органы налоговые декларации и другие документы;
- применяет меры, направленные на обеспечение взыскания задолженности по обязательным платежам на основании решений судов, постановлений Правительства РФ, других правомочных органов;
- организует и осуществляет мероприятия по выявлению, предупреждению и пресечению нарушений порядка обращения наличных денежных средств;
- организует и осуществляет выявление, предупреждение и пресечение нарушений законодательства о государственном регулировании производства и оборота подакцизных товаров;
- разрабатывает, изготавливает, приобретает и использует специальные технические средства; осуществляет закупку вооружения и специальной техники, а также размещение заказов на их поставку и ремонт;
- проводит судебно-экономические и криминалистические экспертизы документов, обеспечивает проведение государственной дактилоскопической регистрации;
- организует и осуществляет шифровальные работы, обеспечивает защиту информации в системах и средствах информатизации и связи федеральных органов налоговой полиции;
- организует мобилизационную подготовку и обеспечивает мобилизацию в федеральных органах налоговой полиции;
- организует и осуществляет воинский учет сотрудников федеральных органов налоговой полиции, пребывающих в запасе;
- другие функции в соответствии с законодательством.

К *полномочиям* органов налоговой полиции относятся:

- производство дознания и проведение предварительного следствия по делам о преступлениях в налоговой сфере;
- оперативно-розыскная деятельность;
- участие в налоговых проверках по запросам налоговых органов;
- производство проверок при наличии данных, указывающих на признаки преступления и др.

Федеральные органы налоговой полиции тесно контактируют с другими правоохранительными и финансовыми органами, обеспечивая соблюдение налогового и бюджетного законодательства.

10.7. ТАМОЖЕННОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ

Главным субъектом таможенного администрирования выступает **Государственный таможенный комитет Российской Федерации (ГТК России)** — федеральный орган исполнительной власти. Организа-

ционная структура ГТК России включает региональные таможенные управления, таможни и таможенные посты Российской Федерации, таможенные лаборатории.

Рассмотрим аспекты деятельности ГТК России, относящиеся к его роли в таможенном и налоговом администрировании. *Основными задачами* ГТК России в этой области являются:

- обеспечение экономической безопасности, единства таможенной территории; соблюдение законодательства по таможенному делу и защита экономических интересов Российской Федерации;
- организация применения и совершенствование инструментов таможенного регулирования различных видов таможенной деятельности.

Основные функции ГТК России:

- разработка правовых, экономических и организационных механизмов реализации таможенной политики;
- организация взимания таможенных пошлин и налогов, относящихся к товарам, перемещаемым через таможенную границу; обеспечение эффективного использования таможенных режимов; организация таможенного оформления товаров и транспортных средств; развитие таможенной инфраструктуры; обеспечение контроля соблюдения режима зоны таможенного контроля, осуществление мер по охране таможенной границы; организация соблюдения разрешительного порядка перемещения отдельных товаров и транспортных средств через таможенную границу;
- организация контроля правильности определения таможенной стоимости товаров;
- обеспечение своевременного и полного внесения в федеральный бюджет таможенных пошлин и налогов;
- выдача лицензий и квалификационных аттестатов участникам таможенного процесса;
- участие в организации экспортного контроля, контроля вывоза стратегических товаров и культурных ценностей:
- осуществление валютного контроля — в качестве органа валютного контроля;
- организация борьбы с контрабандой и преступлениями в сфере таможенного дела;
- ведение товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности;
- создание, реорганизация и ликвидация региональных таможенных управлений и таможни, таможенных лабораторий, вычислительных центров и др.

ГТК России имеет следующие *права*:

- определение особенностей правового регулирования таможенных режимов;
- ограничение или запрещение ввоза отдельных категорий товаров в свободные таможенные зоны, помещение их на свободные склады;
- установление упрощенного, льготного порядка перемещения физическими лицами товаров не для коммерческих целей;
- определение особенностей правового регулирования деятельности таможенного брокера и специалистов по таможенному оформлению.

ГТК России руководит деятельностью таможенных органов, таможенных лабораторий и других подведомственных организаций, а также деятельностью таможенных атташе представительств Российской Федерации за границей.

Финансирование ГТК России осуществляется за счет средств федерального бюджета, а также внебюджетных источников.

В единую систему таможенных органов Российской Федерации входят **региональные таможенные управления.** Они руководят таможенным делом на территории регионов. Пределы подведомственного региона определяет ГТК России.

Основные функции регионального таможенного управления:

- обеспечение правильного и единообразного применения в подведомственном регионе таможенных режимов;
- выдача, аннулирование, отзыв либо приостановление действия лицензий в сфере таможенного дела, отзыв либо приостановление действия квалификационных аттестатов специалистов по таможенному оформлению;
- организация, координация и контроль производства нижестоящими таможенными органами таможенного оформления товаров, применения ими таможенно-тарифного и налогового механизма в части налогов, относящихся к товарам, перемещаемым через таможенную границу, таможенных платежей, предоставление таможенных льгот;
- сбор, обобщение и анализ информации по начислению и взиманию таможенных платежей нижестоящими таможенными органами;
- контроль правильности отражения в учете и отчетности таможенных платежей, обеспечение взыскания неуплаченных таможенных платежей, в том числе в бесспорном порядке;
- контроль полноты взимания и своевременного перечисления в федеральный бюджет нижестоящими таможенными органами таможенных пошлин и налогов;
- контроль в подведомственном регионе деятельности таможенных брокеров, таможенных перевозчиков и др.;

- содействие созданию на территории подведомственного региона таможенных складов и складов временного хранения, владельцами которых являются таможенные органы;
- выполнение функций агента валютного контроля;
- взаимодействие с налоговыми и финансовыми органами, находящимися в подведомственном регионе;
- участие в ведении товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности;
- открытие текущих счетов по федеральному бюджету, сумм по поручениям, других счетов в уполномоченных кредитных организациях; ведение учета счетов, открываемых нижестоящими таможенными органами и организациями в кредитных организациях.

В единую систему таможенных органов Российской Федерации входят **таможни**. Решением ГТК России отдельные таможни подчиняются непосредственно ГТК России.

В непосредственном подчинении таможни находятся расположенные на территории подведомственного региона таможенные посты Российской Федерации, кроме таможенных постов, непосредственно подчиненных вышестоящим таможенным органам.

Основные функции таможни и таможенного поста:

- таможенное оформление товаров и таможенный контроль;
- контроль доставки товаров, находящихся под таможенным контролем, в места, определяемые таможенными органами;
- контроль целевого использования условно выпущенных товаров, соблюдения ограничений, требований и условий при условном выпуске товаров;
- организация и осуществление таможенного сопровождения товаров, находящихся под таможенным контролем;
- определение места и времени пересечения товарами таможенной границы Российской Федерации;
- начисление, проверка правильности исчисления и взимание таможенных платежей;
- контроль фактической уплаты, взыскание неуплаченных таможенных платежей, в том числе в бесспорном порядке, применение механизма обеспечения уплаты таможенных платежей;
- обеспечение полноты взимания и своевременного перечисления денежных средств в федеральный бюджет, сбор, обобщение и анализ сведений о таможенных платежах;
- валютный и экспортный контроль;
- открытие текущих счетов по федеральному бюджету, сумм по поручениям, других счетов в уполномоченных кредитных организациях.

Основные права таможни:

- выдача разрешений на помещение товаров под определенный таможенный режим;

- таможенный досмотр и таможенный контроль;
- инвентаризация товаров, находящихся под таможенным контролем, по которым не уплачены таможенные платежи или предоставлены таможенные льготы в части таможенных платежей;
- проверка финансово-хозяйственной деятельности лиц, перемещающих товары через таможенную границу, таможенных брокеров и других лиц;
- предоставление отсрочки или рассрочки, обеспечение уплаты таможенных платежей путем заключения договоров залога, приема гарантий третьих лиц или приема на депозит причитающихся сумм;
- взыскание неуплаченных таможенных платежей в бесспорном порядке;
- привлечение лиц к ответственности за нарушение таможенных правил;
- обращение к исполнению постановления таможни о наложении взысканий за нарушения таможенных правил;
- обращение в федеральную собственность товаров в соответствии с Таможенным кодексом Российской Федерации;
- самостоятельное учреждение складов временного хранения, владельцем которого является таможня или нижестоящий таможенный пост.

Созданы *специализированные таможенные посты* по оформлению ввоза на территорию Российской Федерации и вывоза с нее драгоценных металлов и драгоценных камней.

Таможенное оформление ввозимых и вывозимых необработанных природных алмазов, бриллиантов, аффинированного золота и серебра независимо от региона деятельности и таможенного режима осуществляет специализированный таможенный пост Московского таможенного управления. Он взаимодействует с контролерами Минфина России, Российской государственной пробирной палаты и других органов государственного контроля.

Особая роль отводится *таможенной инспекции,* являющейся структурным подразделением ГТК России, которая организует и осуществляет инспекционную деятельность в единой системе таможенных органов, а также взаимодействие с контролирующими органами Российской Федерации. Таможенная инспекция обеспечивает анализ результатов взаимодействия таможенных и контролирующих органов, взаимодействие участников ВЭД и проведение совместных с ними проверок по конкретным направлениям, выявление причин и условий, способствующих уклонению от уплаты таможенных платежей и налогов.

В 1996 г. Российская Федерация заключила соглашение о Таможенном союзе с Беларусью. Впоследствии к нему присоединились Ка-

захстан, Киргизия, Таджикистан. **Таможенный комитет Союза** является отраслевым органом управления данного Союза, осуществляющим совместную организацию и руководство таможенным делом в этом Союзе.

Основные функции Таможенного комитета Союза:

- внесение в Таможенный комитет предложений о ставках и механизме применения таможенных и других пошлин и налогов, относящихся к товарам, перемещаемым через таможенную границу Таможенного союза;
- организация взимания таможенных платежей;
- обеспечение распределения взимаемых таможенных пошлин и налогов между бюджетами государств Таможенного союза, а также своевременное и полное внесение таможенных пошлин и налогов в бюджеты соответствующих государств;
- организация системы контроля правильности определения таможенной стоимости товаров;
- обеспечение эффективного использования таможенных режимов при перемещении товаров через таможенную границу Союза и при ведении предпринимательской деятельности на территориях государств Союза;
- организация таможенного оформления и контроля товаров.

Деятельность ГТК России и его подведомственных организаций во многом зависит от финансовой политики государства в части формирования структуры налоговых и неналоговых платежей организаций, участвующих во внешнеэкономической деятельности, в федеральный бюджет и возложения ответственности на ГТК России по мобилизации соответствующих обязательных платежей и взносов в доход бюджета.

10.8. МИНИСТЕРСТВО ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РОССИЙСКИЙ ФОНД ФЕДЕРАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА

Важную роль в управлении государственным имуществом и мобилизации финансовых ресурсов в процессе приватизации играют государственные органы управления государственным имуществом. Федеральный орган исполнительной власти по управлению государственным имуществом — **Министерство имущественных отношений Российской Федерации (Минимущество России).**

На уровне федеральных округов создано семь территориальных органов Минимущества России.

Минимущество России решает следующие *основные задачи*:

- проводит единую государственную политику в области имущественных и земельных отношений;
- осуществляет приватизацию, управление и распоряжение государственным имуществом и земельными ресурсами в пределах своей компетенции;
- регулирует деятельность на рынке недвижимости и при осуществлении оценочной деятельности;
- координирует в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, деятельности в области имущественных и земельных отношений других федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Минимущество России принимает решения о приватизации находящихся в федеральной собственности акций открытых акционерных обществ с согласия Правительства Российской Федерации.

Минимущество России выполняет следующие *функции*:

- координирует деятельность федеральных органов в области управления и распоряжения федеральной собственностью;
- разрабатывает и издает нормативные правовые акты, регулирующие процесс приватизации государственного имущества, осуществляет контроль их выполнения;
- совместно с соответствующими федеральными органами представляет Правительству Российской Федерации проект программы приватизации; организует и контролирует реализацию программы приватизации;
- осуществляет через свои территориальные органы руководство проведением приватизации федерального имущества;
- принимает решение о приватизации федерального имущества и передает объекты приватизации Российскому фонду федерального имущества (РФФИ);
- преобразует государственные унитарные предприятия в открытые акционерные общества;
- является учредителем от имени Российской Федерации открытых акционерных обществ, создаваемых в процессе приватизации, осуществляет права акционера или участника хозяйственных обществ, акции или доли в уставном капитале которых находятся в федеральной собственности;
- создает комиссии по приватизации федерального имущества; организует учет федерального имущества и ведение его реестра.

Совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления Минимущество России готовит предложения по разграничению федеральной собственности, государственной собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в компетенции которых находятся полномочия на управление и распоряжение государственным имуществом субъектов Российской Федерации, определяются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Органы управления государственным имуществом субъектов РФ могут наделяться полномочиями территориальных органов Минимущества России. По поручению Минимущества России они вправе осуществлять отдельные полномочия на приватизацию федерального имущества. Органы по управлению государственным имуществом субъектов Российской Федерации могут направлять своих представителей в создаваемые Минимуществом России комиссии по приватизации объектов федеральной собственности, расположенных на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации.

В соответствии с уставами муниципальных образований по решению представительных органов местного самоуправления создаются органы управления муниципальным имуществом.

Продажу федерального имущества осуществляют **Российский фонд федерального имущества (РФФИ)** и назначенные им представители.

РФФИ в пределах своей компетенции выполняет следующие *основные функции:*

- от имени Российской Федерации владеет переданными ему Минимуществом России или органами управления государственным имуществом субъектов Российской Федерации принадлежащими Российской Федерации объектами приватизации до момента их продажи, в том числе осуществляет полномочия Российской Федерации как акционера в хозяйственных обществах;
- от имени Российской Федерации продает объекты приватизации, переданные Минимуществом России или его территориальными органами;
- выступает на основании поручения Правительства РФ учредителем хозяйственных обществ;
- ведет статистическую и бухгалтерскую отчетность о движении денежных средств, полученных в результате приватизации федерального имущества;

- ведет учет подлежащих приватизации акций или долей в уставном капитале хозяйственных обществ, принадлежащих Российской Федерации, а также учет обязательств покупателей, определенных договорами купли-продажи федерального имущества;
- аккумулирует и перечисляет денежные средства, полученные в результате приватизации федерального имущества, в соответствии с нормативами, установленными программой приватизации;
- принимает меры к обеспечению перечисления дивидендов и других доходов по акциям или долям в уставном капитале хозяйственных обществ, в которых РФФИ от имени Российской Федерации осуществляет полномочия акционера;
- выпускает от имени Российской Федерации государственные ценные бумаги, удостоверяющие право приобретения находящихся в федеральной собственности акций открытых акционерных обществ, созданных в процессе приватизации.

Из числа подлежащих продаже акций созданного в процессе приватизации открытого акционерного общества, которыми владеет РФФИ, право голоса на общих собраниях акционеров могут иметь не более 25% акций плюс одна акция от общего числа акций открытого акционерного общества. Другие акции открытого акционерного общества, которыми владеет РФФИ, независимо от их числа являются неголосующими и не учитываются при определении кворума и при подсчете голосов на общих собраниях акционеров.

Государственное имущество субъектов Российской Федерации продают юридические лица, которым органы государственной власти субъектов Российской Федерации предоставили полномочия на организацию и осуществление продажи такого имущества. Органы местного самоуправления самостоятельно назначают продавцов муниципального имущества.

11

Глава

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КРЕДИТ

11.1. ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО КРЕДИТА

Государственный и муниципальный кредит представляет собой денежные отношения, по которым Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование предоставляют находящиеся в их распоряжении свободные денежные средства на возвратной, платной, срочной основе во временное пользование субъектам экономической деятельности, иностранным государствам или международным организациям либо привлекают свободные денежные средства субъектов экономической деятельности, иностранных государств или международных организаций на той же основе. Кредиторами и заемщиками в этих отношениях выступают, с одной стороны, Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование в лице правительств и уполномоченных органов и организаций. С другой стороны, ими являются юридические и физические лица резиденты и нерезиденты, иностранные государства, международные организации.

Государственное и муниципальное кредитование осуществляется за счет и в пределах полномочий бюджета соответствующего уровня.

Когда государство или муниципалитет являются заемщиками, возникают долговые обязательства, накопленная кредиторская задолженность бюджета, т.е. образуется *государственный и муниципальный долг.* В случае же, когда государство или муниципалитет являются кредиторами, возникают требования к заемщикам, дебиторская задолженность бюджета, формирующие государственные и муниципальные *активы* органов власти и местного самоуправления.

Отношения по поводу государственного и муниципального кредитования выходят за рамки собственно бюджетных отношений и

расширяют источники финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы.

По действующей бюджетной классификации, кредиты и займы полученные не включаются в доходную часть бюджета. Они относятся либо на расходы бюджета со знаком минус (соответственно их предоставление со знаком плюс), либо на источники финансирования бюджетного дефицита (как сальдо полученных и погашенных кредитов). В основе такого деления заложена природа государственного и муниципального кредита. Если это кредиты, предоставляемые для финансовой поддержки, имеющие строго целевое назначение, вытекают из необходимости решения важных социально-экономических задач, то они отражаются в расходах бюджета, так как не имеют рыночной основы (в экономической классификации расходов бюджета указывается раздел «Предоставление кредитов (бюджетных ссуд) за вычетом погашения», а в подразделах отражается предоставление кредитов (бюджетных ссуд) внутри страны и их возврат, а также предоставление государственных кредитов правительствам иностранных государств и их возврат). Если же речь идет о дополнительном привлечении ресурсов в бюджет на рыночных условиях, то эти кредиты отражаются в источниках финансирования бюджетного дефицита (в классификациях внутренних и внешних источников финансирования дефицитов бюджетов), т.е. государство либо муниципалитет выступает здесь в роли заемщика на рынке капитала, как и другие его участники.

Расходы по обслуживанию государственного и муниципального долга независимо от условий его предоставления относятся на расходы бюджета и отражаются в функциональной классификации расходов бюджета.

Государственный и муниципальный кредит создает определенный сегмент рынка капиталов, а именно рынок государственных и муниципальных кредитов и займов, рынок государственных ценных бумаг.

Большое значение имеет деление кредиторов государства и муниципалитетов на три категории в зависимости от того, к какому сектору экономики они относятся, а именно:

- бюджеты других уровней бюджетной системы;
- индивидуальный и корпоративный секторы экономики;
- финансово-кредитный сектор экономики;
- иностранный сектор.

При кредитовании бюджетов других уровней отношения менее всего можно отнести к рыночным. Хотя временно свободные средства бюджета одного уровня предоставляются на условиях возврат-

ности, платности, срочности бюджету другого уровня, фактически отсутствует спрос и предложение кредитных ресурсов, а условия кредитования выбираются не в соответствии с действием рыночных факторов, включая ставку процента за кредит, а исходя из необходимости решения конкретных финансовых задач внутри бюджетной системы. При этом ресурсы перераспределяются в рамках бюджетной системы и не меняют общую величину спроса и предложения денежных средств со стороны государственного сектора экономики.

В отношениях с индивидуальным и корпоративным сектором экономики государственный и муниципальный кредит является чаще всего рыночным инструментом привлечения временно свободных денежных средств как альтернатива их размещению на других сегментах рынка капиталов. Государство и муниципалитет регулируют свои дополнительные потребности в ресурсах через такие рыночные инструменты, как объемы займов, процентные ставки по займам, продолжительность заимствований, формы заимствований и др.

Следует обратить внимание на то, что рыночные заимствования оборачиваются для бюджета и дополнительными расходами на их обслуживание, а именно уплату процентов, дисконта и т.п. Поэтому размер заимствований ограничен возможностями бюджета по своевременному погашению и обслуживанию государственного и муниципального долга. Чрезмерные заимствования могут привести к тому, что погашать и выплачивать проценты в отдельные промежутки времени становится весьма сложно либо вообще невозможно. При самом неблагоприятном стечении обстоятельств государство и муниципалитет могут объявить о своей финансовой несостоятельности и необходимости предоставления отсрочки со стороны кредиторов. Не случайно управление государственным и муниципальным долгом образуют важнейший элемент финансовой политики.

Государство как мощный игрок на рынке капиталов очень серьезно влияет на процентные ставки по кредитам и займам. В странах с переходной экономикой, слабым индивидуальным и корпоративным секторами, государство может стать основным катализатором гиперинфляции. Это имело место в России в начале 90-х гг., когда чрезмерно высокие государственные расходы, покрывавшиеся значительными заимствованиями на внутреннем рынке капитала, привели к рекордным ставкам доходности по операциям с государственными ценными бумагами, доходившими до 800% годовых. Это означало перераспределение финансовых ресурсов в экономике на чисто спекулятивной основе.

Кредиты, полученные государством и муниципалитетом от финансово-кредитных организаций, носят чаще всего краткосрочный характер. Они предоставляются на рыночной основе, поэтому также ограничены возможностями бюджета по их погашению и обслуживанию. В отличие от рынка государственных ценных бумаг кредитные организации предоставляют взаймы деньги государству примерно на тех же условиях, что и другим кредиторам. К тому же масштабы такого кредита нельзя сравнить с возможными масштабами заимствований государства на рынке государственных ценных бумаг.

Кредиты, привлекаемые государством и муниципалитетами из иностранного сектора, относят к категории внешних заимствований. Они отличаются тем, что в них присутствует валютный риск, а условия кредитования зависят от состояния международного рынка капиталов, международного рейтинга государства, инвестиционной привлекательности заемщика. Зачастую для стран с переходной экономикой ставки по займам на внешних рынках оказываются более привлекательными, чем ставки внутренних займов, но в случае неустойчивости национальной валюты и ее подверженности девальвации, макроэкономической нестабильности валютный риск перекрывает все преимущества процентных ставок. Внешние займы оказываются более дорогими. Кроме того, они влияют на состояние платежного баланса государства. Приток иностранной валюты на внутренний валютный рынок приводит к необходимости ее конвертации в национальную валюту, что означает увеличение денежного предложения в экономике. В случае репатриации нерезидентами полученных доходов, значительного неконтролируемого оттока капитала за рубеж возникает значительный спрос на иностранную валюту, происходит девальвация национальной валюты.

Особое место занимают кредиты, привлекаемые государством от центрального банка. Они приводят к необходимости эмиссии денежных средств и расширению предложения денег в экономике. При этом спрос со стороны государства увеличивается не за счет перераспределения ВВП, а на инфляционной основе. В большинстве стран такие кредиты запрещены вовсе либо предоставляются только в случае крайней необходимости.

Особенности государства как заемщика заключаются в ограниченной возможности использования привлеченных средств с инвестиционными целями. В этом смысле государственный кредит отличается от банковского кредита, который используется на производительной основе, что означает извлечение прибыли из вновь созданной за счет кредитных ресурсов стоимости, служащей источ-

ником выплаты процентов. Выплата процентов по государственным кредитам осуществляется за счет доходов, мобилизованных в бюджете, и приводит к сокращению государственных расходов.

Долговые обязательства или требования могут возникнуть у государства или муниципалитета на основании кредитного договора или условий эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг.

Важнейшей функцией государственного и муниципального кредита является ***распределительная функция***. Она заключается в перераспределение денежных ресурсов между бюджетной системой и субъектами экономической деятельности в соответствии с потребностями экономики в целом и целесообразностью поддержки того или иного направления социально-экономической деятельности.

Источником государственного и муниципального кредита служат средства соответствующего бюджета, предусмотренные на соответствующий финансовый год. Никаких специфических государственных или муниципальных кредитных ресурсов не существует. В этом особенность государственного и муниципального кредитования.

Все денежные средства, мобилизованные в бюджеты, направляются на финансирование расходов, государственное кредитование или покрытие бюджетного дефицита в соответствии с утвержденным законом о бюджете и бюджетной росписью.

В процессе государственного и муниципального кредитования перераспределение финансовых ресурсов осуществляется между:

- федеральным и региональными бюджетами;
- региональным бюджетом и бюджетами муниципальных образований;
- международными финансово-кредитными институтами и федеральным бюджетом;
- иностранными юридическими и физическими лицами и федеральным и региональными бюджетами;
- федеральным, региональными и местными бюджетами и юридическими лицами — резидентами и др.

Государственный и муниципальный кредит выполняет также ***регулирующую функцию***. В условиях ограниченности бюджетных ресурсов их выделение на безвозмездной основе не всегда оправданно. Кроме того, эффективность использования средств, выделенных на возвратной и платной основе, выше, чем средств, выделенных на безвозвратной и бесплатной основе.

Кредитование создает *мультипликативный эффект*. У государства появляется дополнительная возможность стимулировать развитие

отдельных отраслей и предприятий путем выделения им целевых бюджетных ссуд.

Регулирующая функция проявляется и при получении Россией внешних займов на финансирование бюджетного дефицита и реструктуризацию экономики, поддержку приватизации, фондового рынка и т.п.

Реализуя регулирующую функцию, государство воздействует на заемщиков, которые обязаны обеспечить эффективное применение государственного и муниципального кредита.

Государственный и муниципальный кредит выполняет также ***функции учета, целевого и рационального использования кредита, контроля***. Эти функции возложены на соответствующие институты на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

К *основным целям* государственного и муниципального кредитования относятся:

- решение проблем финансирования бюджетного дефицита;
- проведение региональной финансово-кредитной политики, направленной на выравнивание социально-экономических условий жизни населения и функционирования региональной экономики;
- поддержка муниципальных образований в решении неотложных социально-экономических задач, приоритетных для экономики секторов и видов деятельности.

Контроль осуществляется по следующим направлениям:

- за движением денежных потоков, осуществляемых через органы, обеспечивающие кассовое исполнение бюджета (казначейства, уполномоченные банки);
- за соблюдением условий кредитного договора, эмиссии ценных бумаг;
- за целевым использованием заемщиком выделенных средств;
- за выполнением дополнительных обязательств, принятых субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления, и др.

Итак, по предоставленным государственным и муниципальным кредитам у заемщиков возникают *долговые обязательства* перед Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации и муниципальным образованием как кредиторами. Государственные кредиты образуют государственные *внутренние и внешние активы Российской Федерации*. Долговые обязательства перед Российской Федерацией, ее субъектами, муниципальными образованиями как кредиторами составляют *внутренний и внешний долг заемщиков*. Размеры и структура долга по видам долговых обязательств и заемщикам рассматриваются вместе с законом о бюджете на очередной финансовый год.

Законом о бюджете утверждаются:

- суммы погашения и выплаты процентов по долгам иностранных государств;
- предельный размер долга иностранных государств на конец финансового года;
- предельный объем государственных кредитов, предоставляемых Российской Федерацией, субъектом Федерации иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям;
- программа предоставления Российской Федерацией, субъектом Федерации государственных кредитов иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям.

Государственные кредиты государствам — участникам СНГ по межправительственным договорам предоставляются, как правило, при условии выполнения ими обязательств по уплате процентных платежей и сумм в погашение основной суммы долга по ранее предоставленным кредитам.

Государственные кредиты иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям Российская Федерация предоставляет в рамках соответствующих долгосрочных программ, в которых учтены ее геополитические интересы. Программы предоставления таких кредитов за счет средств федерального бюджета включают перечень кредитов на очередной финансовый год с указанием цели их предоставления, наименования получателей, общего объема, а также кредитов, предоставляемых в очередном финансовом году. Договоры о предоставлении Российской Федерацией государственных кредитов, выполнение которых влечет за собой увеличение их предельных объемов, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете, заключаются только после внесения соответствующих изменений в закон о федеральном бюджете.

Договоры о предоставлении названных кредитов утверждаются Федеральным Собранием в форме федерального закона, например, в следующих случаях:

- если предусмотренные этими договорами государственные кредиты не включены в программу предоставления Российской Федерацией государственных кредитов и предоставляемые по ним финансовые средства превышают сумму, эквивалентную 10 млн долл. США, на весь срок кредита;
- если исполнение таких договоров требует увеличения предельного объема предоставления государственных кредитов, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете.

Договоры о реструктуризации задолженности или списании задолженности иностранных государств перед Российской Федераци-

ей ратифицирует Государственная Дума. Ратификации не подлежат договоры о реструктуризации задолженности и ее списании в рамках участия Российской Федерации в международных финансовых организациях и финансовых клубах на условиях, общих и единых для всех участников этих организаций и клубов.

Возможна уступка прав требований по долговым обязательствам иностранных государств перед Российской Федерацией. Она осуществляется в соответствии со специальным федеральным законом либо с положением о соответствующей уступке прав требований, содержащимся в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Для дальнейшего рассмотрения государственного кредита возьмем за основу его классификацию в зависимости от субъектов кредитования.

11.2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ КРЕДИТЫ ОТРАСЛЯМ ЭКОНОМИКИ

11.2.1. Сущность и направленность кредитования

Государственные и муниципальные кредиты отраслям экономики — кредиты, предоставляемые за счет средств бюджетов, имеющие строго целевое назначение, реализующие регулирующую роль государства в экономике, направленные на решение первоочередных социально-экономических задач. Они являются источниками финансирования отраслевых инвестиционных программ, конверсии оборонной промышленности, пополнения оборотных средств предприятий и др. Такие кредиты предусматриваются в бюджете на текущий финансовый год как *целевой бюджетный кредит*. Однако поскольку их выделение связано с финансированием мероприятий долгосрочного характера, возникает необходимость в преемственности программ кредитования на протяжении нескольких финансовых лет.

Средства федерального бюджета на возвратной основе предоставляются через федеральные органы исполнительной власти, администрации субъектов Российской Федерации, кредитные организации и другие российские юридические лица, являющиеся агентами Правительства РФ.

При предоставлении бюджетных кредитов иногда используется вексельная форма оформления задолженности. Средства бюджета на возвратной основе не предоставляются предприятиям с иностранными инвестициями. В качестве их обеспечения выступает

залог инвестора, находящегося в собственности заемщика, а также гарантии российских коммерческих банков.

Правительство РФ выдает из федерального бюджета бюджетам других уровней бюджетной системы *бюджетные ссуды* на возвратной, безвозмездной или возмездной основе на срок, не превышающий шесть месяцев в пределах финансового года. Чаще всего это ссуды на покрытие временных кассовых разрывов.

Особое значение имеет *сезонное кредитование* сельскохозяйственных товаропроизводителей. Для этого образуется *специальный фонд для кредитования* организаций агропромышленного комплекса на льготных условиях. Источники формирования фонда определяются законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год. Это могут быть в том числе средства, поступающие в виде платы за пользование кредитом, в счет погашения ранее выданных кредитов, пени за просрочку кредита и др.

Средства специального фонда используются для кредитования сезонных затрат предприятий и организаций агропромышленного комплекса, организаций потребительской кооперации, осуществляющих закупки сельскохозяйственных продуктов и сырья, на условиях возвратности и платности. Процентные ставки за кредит устанавливаются законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и могут варьировать в зависимости от ставки рефинансирования.

Специальный фонд находится в распоряжении Министерства сельского хозяйства РФ. Его средства распределяются по субъектам Российской Федерации с выделением квоты для крестьянских (фермерских) хозяйств в пределах лимитов кредитования на финансовый год.

Средства специального фонда предоставляются:

- предприятиям и организациям агропромышленного комплекса на приобретение семян, сельскохозяйственного сырья для промышленной переработки, кормов и других материальных ресурсов сезонного спроса, горючесмазочных материалов, минеральных удобрений, средств защиты растений, ветеринарных препаратов, топлива; звероводческим предприятиям на приобретение кормов;
- рыбоводческим предприятиям на приобретение кормов и посадочного материала;
- перерабатывающим предприятиям по производству сахара-песка, растительного масла, этилового спирта-сырца, спирта-ректификата и первичного виноделия, крахмалопаточных, солода, плодоовощных консервов, эфирно-масличной продукции, биопрепаратов для ветеринарии, по переработке молока, скота и птицы, рыбы и морепродуктов, чайной и табачной промышленности, по первичной обработке шерсти, льна и конопли.

Средства специального фонда предоставляются через уполномоченные банки-агенты на основании заключенных кредитных договоров. Министерство сельского хозяйства и Министерство финансов осуществляют контроль целевого использования средств специального фонда.

Средства федерального бюджета предоставляются предприятиям и организациям на финансирование инвестиционных программ конверсии оборонной промышленности на возвратной основе через *Государственный фонд конверсии,* который выполняет следующие основные задачи:

1) содействие государственной политике в области конверсии оборонной промышленности на основе поддержки конверсионных программ предприятий и организаций;

2) обеспечение непрерывного финансирования конверсионных программ предприятий и организаций оборонной промышленности путем целевого использования средств федерального бюджета и привлечения дополнительных внебюджетных средств;

3) содействие развитию научного, технологического и производственного потенциалов для разработки и производства продукции гражданского назначения;

4) обеспечение разработки, экспертизы и конкурсного отбора конверсионных программ, подлежащих финансированию при поддержке Фонда, контроль реализации принятых к финансированию программ.

Государственный фонд конверсии имеет следующие функции:

- осуществляет финансирование инвестиционных программ конверсии за счет средств федерального бюджета;
- обеспечивает привлечение и использование внебюджетных источников, в том числе под государственные гарантии, на финансирование инвестиционных программ конверсии;
- предоставляет конверсируемым организациям государственную поддержку и оказывает содействие экономической стабилизации организаций оборонной промышленности.

Конверсируемые организации формируют целевые фонды денежных средств, используемые на финансирование научно-исследовательских, опытно-конструкторских и проектных работ гражданского назначения, а также на освоение новых видов продукции гражданского назначения. Отчисления конверсируемых организаций в такие целевые фонды включаются в себестоимость продукции (работ, услуг).

В 1999 г. был создан Российский банк развития — государственная кредитная организация в форме открытого акционерного

общества, осуществляющая кредитование инвестиционных проектов. Российский банк развития является агентом Правительства Российской Федерации по осуществлению инвестиционного кредитования юридических лиц. Его учредителем выступил Российский фонд федерального имущества. Установлено, что доля государства в уставном капитале банка не может быть ниже, чем 75% плюс одна акция. Это позволяет реализовывать через указанный банк государственную финансовую политику в области инвестиций.

Помимо функции кредитования Российский банк развития наделен полномочиями по обеспечению возврата задолженности юридических лиц по средствам федерального бюджета, выданным с 1992 по 1999 г. на целевой, возвратной и платной основе непосредственно от Минфина России или через уполномоченный банк.

Таким образом, Российский банк развития является агентом Правительства РФ по возврату целевых денежных средств и осуществляет свою деятельность на основании договора, заключенного с Минфином России.

Целевые денежные средства выделялись на сезонную закупку сырья и материалов для производства товаров народного потребления и продукции производственно-технического назначения легкой и текстильной промышленности, создание межсезонных запасов древесины, сырья и топлива для предприятий лесной промышленности, на покрытие убытков речного транспорта, связанных с возникновением в отрасли кассовых разрывов сезонного характера.

Российский банк развития составляет совместно с каждым из уполномоченных банков реестр получателей целевых денежных средств с указанием размера и характера задолженности каждого получателя целевых денежных средств, а также сводный реестр. На основании проведенного анализа получатели целевых денежных средств классифицируются по следующим группам: получатели средств, в отношении которых целесообразно применить реструктуризацию, новацию или капитализацию первоначальных обязательств; получатели средств, не имеющие перспективы погашения задолженности.

Российский банк развития совместно с получателями целевых денежных средств вносит в Минфин России предложения о проведении реструктуризации, новации или капитализации их первоначальных обязательств с применением следующих основных способов:

- изменение размеров штрафов, пеней или процентной ставки, подлежащих уплате получателями средств;
- изменение срока уплаты штрафов, пеней, процентов, основного долга с новацией обязательства;

- погашение задолженности путем передачи имущества (прав требования), принадлежащего получателям средств;
- образование нового юридического лица в форме акционерного общества за счет имущества получателя средств с дальнейшей передачей акций этого общества в федеральную собственность.

Минфин России представляет в Правительство РФ предложения о проведении реструктуризации задолженности получателей целевых денежных средств, поручает Российскому банку развития принять меры по взысканию задолженности с получателей целевых денежных средств в судебном порядке и представлять интересы государства при осуществлении исполнительного производства. Он также направляет в Федеральную службу России по финансовому оздоровлению и банкротству ходатайство об осуществлении процедуры банкротства в отношении тех получателей целевых денежных средств, которые не в состоянии погасить задолженность. Если юридическое лицо — получатель целевых денежных средств прекратило существование, Минфин России признает задолженность безнадежной к взысканию и производит ее списание на основании представляемой Российским банком развития информации о ликвидации этого юридического лица.

11.2.2. Задолженность бюджетам и ее реструктуризация, налоговый кредит

Разновидностью государственного кредитования с некоторой оговоркой можно считать использование в обороте предприятий и организаций сумм, начисленных или подлежащих начислению, но не уплаченных в срок налогов, сборов и других обязательных платежей и взносов, образующих *задолженность предприятий и организаций по обязательным платежам* в бюджет, а также предоставленные на определенных условиях отсрочки и рассрочки в уплате налогов в бюджет — налоговый кредит.

Наличие просроченной задолженности бюджету вызывает необходимость ее *реструктуризации* — изменение условий и сроков погашения, а также частичное списание задолженности перед бюджетом. Решение об этом принимается в рамках закона о бюджете на соответствующий финансовый год. Порядок и правила реструктуризации на федеральном уровне устанавливает Правительство РФ, на региональном уровне — органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Решение о реструктуризации задолженности юридического лица по обязательным платежам в федеральный бюджет принимается

Министерством РФ по налогам и сборам при наличии соответствующего заключения Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству.

Решением о реструктуризации задолженности по обязательным платежам в соответствии с предоставленной организации рассрочкой устанавливается график погашения задолженности. Организация имеет право погасить задолженность с опережением сроков, установленных графиком. Однако она может потерять право на реструктуризацию задолженности по обязательным платежам в федеральный бюджет, если в течение действия графика погашения реструктурируемой задолженности она осуществляет текущие платежи по налогам и сборам несвоевременно или не в полном объеме.

Разновидностью реструктуризации является ее проведение путем передачи имущества (ценных бумаг) в федеральную собственность. Такая реструктуризация проводится, как правило, на основе закона о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год. В качестве ценных бумаг используются облигации, конвертируемые в обычные именные акции реструктурируемых акционерных обществ.

Отсрочка или рассрочка по уплате налога — изменение срока уплаты налога на период от одного до шести месяцев при наличии оснований, предусмотренных Налоговым кодексом, с единовременной или поэтапной уплатой налогоплательщиком суммы задолженности. Она предоставляется при одном из условий:

- причинения налогоплательщику ущерба в результате стихийного бедствия, технологической катастрофы или иных обстоятельств непреодолимой силы;
- задержки финансирования из бюджета или оплаты выполненного государственного заказа;
- угрозы банкротства при единовременной выплате налога;
- если имущественное положение физического лица исключает возможность единовременной уплаты налога;
- сезонном характере производства и реализации товаров, работ, услуг;
- по основаниям, предусмотренным Таможенным кодексом РФ.

Налоговый кредит — изменение срока уплаты налога на период от трех месяцев до одного года при наличии оснований, предусмотренных Налоговым кодексом, в соответствии с условиями договора. Основаниями для предоставления налогового кредита являются:

- причинение налогоплательщику ущерба в результате стихийного бедствия, технологической катастрофы или иных обстоятельств непреодолимой силы;
- задержка финансирования из бюджета или оплаты выполненного государственного заказа;
- угроза банкротства при единовременной выплате налога.

Уполномоченный орган заключает с налогоплательщиком *договор о налоговом кредите*. В нем предусматривается сумма задолженности, срок действия договора, начисляемые на сумму задолженности проценты, порядок погашения суммы задолженности и начисленных процентов, документы об имуществе, которое является предметом залога, либо поручительство, ответственность сторон.

Инвестиционный налоговый кредит — изменение срока уплаты налога, при котором организации предоставляется возможность в течение определенного срока (от одного до пяти лет) и в определенных пределах уменьшать свои платежи по налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов.

Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен по налогу на прибыль организации, а также по региональным и местным налогам.

Организация, получившая инвестиционный налоговый кредит, уменьшает свои платежи по соответствующему налогу в течение срока действия договора об инвестиционном налоговом кредите.

В каждом отчетном периоде суммы, на которые уменьшаются платежи по налогу, не могут превышать 50% размеров соответствующих платежей по налогу. При этом накопленная в течение налогового периода сумма кредита не может превышать 50% суммы налога, подлежащего уплате организацией за этот налоговый период.

Инвестиционный налоговый кредит предоставляется налогоплательщику при наличии одного из следующих оснований:

- проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских работ, технического перевооружения собственного производства;
- осуществление внедренческой или инновационной деятельности;
- выполнение особо важного заказа по социально-экономическому развитию региона или предоставление особо важных услуг населению.

Налоговый кредит и инвестиционный налоговый кредит позволяет налогоплательщику за счет существенного сокращения налоговой нагрузки в установленный период использовать в своем денежном обороте дополнительные денежные средства.

11.3. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ЗАЙМЫ

Одной из форм государственного и муниципального кредита являются займы, осуществляемые с использованием ценных бумаг и других инструментов рынка капитала.

Государственные и муниципальные займы Российской Федерации — это денежные ресурсы, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций на основании заключаемых договоров, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований как заемщиков или гарантов. Они подразделяются на внутренние и внешние. По внутренним займам возникают долговые обязательства, выраженные в национальной валюте, а по внешним займам — выраженные в иностранной валюте.

Государственные и муниципальные внутренние и внешние заимствования используются для покрытия дефицита соответствующих бюджетов, для финансирования расходов на погашение государственных и муниципальных долговых обязательств. От имени Российской Федерации право государственных внутренних и внешних заимствований и выдачи государственных гарантий другим заемщикам для привлечения кредитов осуществляет Правительство РФ либо уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, а от имени субъекта Российской Федерации — уполномоченный орган исполнительной власти данного субъекта. От имени муниципального образования это право реализует уполномоченный орган местного самоуправления.

Предельный объем государственных заимствований устанавливается законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Для России он не должен превышать годовой объем платежей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга. Правительство РФ осуществляет внешние заимствования в объеме сверх предельного объема, установленного Законом о федеральном бюджете, если оно проводит реструктуризацию государственного внешнего долга, которая влечет снижение расходов на его обслуживание, в рамках установленного предельного объема государственного внешнего долга.

Правительство РФ осуществляет внутренние либо внешние заимствования с превышением установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год предельного объема соответственно государственного внутреннего либо внешнего долга вместо внешних заимствований, если это снижает расходы на обслуживание государственного долга.

Государственные и муниципальные займы осуществляются путем выпуска *ценных бумаг* от имени Российской Федерации, ее субъекта или муниципального образования. Таким образом, по договору государственного и муниципального займа заемщиком и эмитентом выступает Российская Федерация, субъект Федерации

или муниципальное образование, а инвестором — гражданин или юридическое лицо (резидент или нерезидент).

Договор государственного или муниципального займа заключается путем приобретения инвестором выпущенных государственных либо муниципальных облигаций или других государственных либо муниципальных ценных бумаг, удовлетворяющих право инвестора на получение от заемщика предоставленных ему взаймы денежных средств или (в зависимости от условий займа) другого имущества, установленных процентов либо других имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями выпуска займа в обращение. Изменение условий выпущенного в обращение займа не допускается. Государственные и муниципальные займы являются добровольными.

Государственные внутренние и внешние заимствования осуществляются в соответствии с программами, утверждаемыми на очередной финансовый год.

Ежегодно разрабатываются и утверждаются *программы государственных внешних заимствований Российской Федерации*. В этих программах государственные внешние заимствования подразделяются на несвязанные (финансовые) и целевые заимствования. Для несвязанных заимствований указываются источник привлечения, сумма займа и срок погашения. Для целевых заимствований указываются конечный получатель, цель, источник и сумма заимствования, срок погашения, гарантии третьих лиц, прогноз объема использования средств в очередном финансовом году.

В программе государственных внешних заимствований Российской Федерации отдельно указываются займы и государственные гарантии, величина которых превышает сумму, эквивалентную 10 млн долл. США, на весь срок займа.

Правительство РФ имеет право на внешние заимствования, не включенные в программу государственных внешних заимствований, если они осуществляются в процессе реструктуризации государственного внешнего долга России. Такое право распространяется только на несвязанные государственные внешние заимствования.

Договоры о государственных внешних заимствованиях, исполнение которых требует увеличения их предельных объемов, утвержденных законом о федеральном бюджете, заключаются только после внесения соответствующих изменений в федеральный бюджет на очередной финансовый год.

Договоры о государственных внешних заимствованиях России, о предоставлении гарантий по внешним займам подлежат ратификации при следующих обстоятельствах:

- если предусмотренные этими договорами займы или гарантии не включены в программу государственных внешних заимствований

Российской Федерации или привлекаемые по ним финансовые средства превышают сумму, эквивалентную 10 млн долл. США, — на весь срок займа;

- если исполнение таких договоров требует увеличения предельных объемов государственных внешних заимствований, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год;
- по другим основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации.

Программы государственных внутренних заимствований Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований представляют собой перечни форм и видов соответствующих заимствований на очередной финансовый год с указанием общего объема заимствований, направляемых на покрытие дефицита бюджета и погашение государственных и муниципальных долговых обязательств.

При выпуске долговых обязательств с обеспечением исполнения за счет обособленного имущества программы заимствований содержат количественные данные об эмиссии таких обязательств, примерный перечень имущества, которое может служить обеспечением исполнения этих обязательств.

При выпуске государственных или муниципальных ценных бумаг под обособленное имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, в соответствии с условиями эмиссии обязательства по таким ценным бумагам могут исполняться путем передачи в собственность владельцев этих государственных или муниципальных ценных бумаг имущества, явившегося обеспечением выпуска таких бумаг.

В случае исполнения обязательств по государственным или муниципальным ценным бумагам путем передачи имущества размер государственного или муниципального долга уменьшается на величину стоимости переданного имущества, а расходы на погашение государственного или муниципального долга учитываются в размере стоимости переданного имущества.

В настоящее время заимствования осуществляются в следующих формах:

- государственных краткосрочных бескупонных облигаций (ГКО);
- облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД);
- облигаций федерального займа с фиксированным купонным доходом (ОФЗ-ФК);

- облигаций федерального займа с переменным купонным доходом (ОФЗ-ПК);
- облигаций государственного сберегательного займа (ОГСЗ);
- облигаций государственного нерыночного займа (ОГНЗ).

При размещении займов эмитент ориентируется на определенные группы инвесторов: население, инвестиционные фонды, страховые организации, банки, негосударственные пенсионные фонды и др.

Выпуск ***государственных краткосрочных бескупонных облигаций (ГКО)*** производит Министерство финансов Российской Федерации с февраля 1993 г. Банк России гарантирует своевременность погашения выпущенных ГКО.

Эмиссия ГКО осуществляется периодически в форме отдельных выпусков на срок до года. Номинальная стоимость ГКО составляет 1000 рублей. Погашение ГКО производится в безналичной форме путем перечисления их владельцам номинальной стоимости ГКО на момент погашения.

Доходом по ГКО является разница между ценой реализации или ценой погашения и ценой покупки или ценой размещения — *дисконт*.

Расчет доходности ГКО производится по формуле:

$$(N / P - 1) \cdot (365/T) \cdot 100\%,$$

где N — номинал облигации, руб.;
P — цена облигации, руб.;
T — срок до погашения облигации, дн.

ГКО не имеют документарной формы. Каждый выпуск оформляется глобальным сертификатом, хранящимся в Центральном банке РФ. Право собственности возникает с момента регистрации их владельца в книгах Банка России или дилера.

Приобретателями ГКО могут быть юридические и физические лица, однако для каждого выпуска отдельно могут устанавливаться ограничения на потенциальных владельцев. Владелец ГКО имеет право на зачет стоимости погашаемого выпуска при оплате приобретаемых ГКО следующего выпуска.

Генеральным агентом по обслуживанию ГКО является Центральный банк РФ. В установленных случаях он регламентирует по согласованию с Минфином России вопросы размещения и обращения ГКО. Операции по размещению и обращению ГКО, включая расчеты и учет владельцев, осуществляются через учреждения Банка России или через уполномоченные им организации — дилеров. Дилер осуществляет операции в соответствии с порядком, установлен-

ным в договоре с Банком России на выполнение дилерских функций.

Решение о выпуске ГКО принимается Минфином России по согласованию с Банком России. При принятии решения о выпуске определяется его предельный объем, период его размещения и ограничения на потенциальных владельцев.

Сведения об очередном выпуске ГКО объявляются не позднее чем за семь дней до начала его размещения. Выпуск считается состоявшимся, если в период размещения было продано не менее 20% облигаций, предполагавшихся к выпуску.

При размещении выпуска ГКО Банк России может приобретать их на основании отдельного соглашения с Минфином, а при согласии с ним осуществляет дополнительную продажу ГКО этого выпуска, не проданных в период его размещения.

Например, 27 июня 2001 г. состоялся аукцион по размещению очередного выпуска ГКО. Срок погашения — 21 ноября 2001 г., срок обращения — 147 дней. В аукционе приняла участие 31 организация-дилер. Объем выпуска, объявленный Минфином России, составил 4,0 млрд руб. На аукцион подавались заявки в диапазоне от 94,41 до 92,5% номинала. Общий объем поданных конкурентных и неконкурентных заявок достиг 3,51 млрд руб. по номиналу.

Минимальная цена удовлетворенных конкурентных заявок в соответствии с решением Минфина России составила 93,91% номинала. Конкурентные заявки удовлетворены на общий объем 3,24 млрд руб. по номиналу. Средневзвешенная цена всех удовлетворенных на аукционе заявок составила 93,96% номинала. По этой цене были удовлетворены неконкурентные заявки на общий номинальный объем 75,97 млн руб.

Итак, доходность облигаций по итогам аукциона при минимальной цене 93,91% составила 16,10%, а при средневзвешенной цене 93,96% — 15,96%.

Облигации федерального займа с переменным купонным доходом (ОФЗ-ПК) являются именными купонными среднесрочными государственными ценными бумагами и предоставляют их владельцам право на получение номинальной стоимости облигации при ее погашении и на получение купонного дохода в виде процента к номинальной стоимости облигации.

Эмиссия облигаций осуществляется в форме отдельных выпусков в сроки, устанавливаемые Минфином России. Каждый выпуск имеет государственный регистрационный номер. Облигации с одинаковым объемом прав и датой погашения имеют одинаковый государственный регистрационный номер. Номинальная стоимость облигаций составляет 1000 руб.

Минфин России по согласованию с Банком России устанавливает для каждого отдельного выпуска облигаций: объем выпуска; порядок расчета купонного дохода, определяемого на основе доходности по государственным краткосрочным бескупонным облигациям; дату размещения; дату погашения; даты выплаты купонного дохода или порядок их определения; ограничения на долю объема выпуска, приобретаемую нерезидентами.

Условия выпуска фиксируются в глобальном сертификате и объявляются не позднее чем за семь дней до начала размещения. Выпуск считается состоявшимся, если в период размещения было продано как минимум 20% предполагавшихся к выпуску облигаций.

Размер *купонного дохода* рассчитывается отдельно для каждого периода его выплаты. Ориентиром для определения купонного дохода до финансового кризиса 1998 г. служила рыночная доходность ГКО. В дальнейшем за основу были приняты рыночные ставки по наиболее ликвидным инструментам денежного рынка.

Расчет доходности ОФЗ производится по формуле:

$$(N + C) / (P + A) - 1 \cdot (365/t) \cdot 100\%,$$

где N — номинал облигации, руб.;
P — цена облигации, руб.;
C — величина купона, руб.;
A — накопленный с начала купонного периода доход, руб.;
t — срок до окончания текущего купонного периода, дн.

Размер купонного дохода объявляется по первому купону не позднее чем за семь дней до даты начала размещения, по следующим купонам, включая последний, — не позднее чем за семь дней до даты выплаты дохода по предшествующему купону. Проценты по первому купону исчисляются с даты выпуска облигаций до даты его выплаты. Проценты по другим купонам, включая последний, начисляются с даты выплаты предшествующего купонного дохода до даты выплаты соответствующего купонного дохода — даты погашения.

Выплата купонного дохода осуществляется владельцам облигаций — дилерам и инвесторам, являющимся депонентами счетов «депо» на дату выплаты купонного дохода.

Банк России в качестве генерального агента Минфина России по обслуживанию обращения облигаций по согласованию с ним регламентирует отдельные вопросы размещения и обращения облигаций, осуществляет выплату купонного дохода и погашение облигаций за счет средств эмитента.

Все операции по размещению и обращению облигаций на рынке ценных бумаг, включая расчеты и учет прав на облигации, осу-

ществляются через учреждения Банка России или уполномоченные им организации.

При заключении сделок с ОФЗ-ПК в цену сделки, кроме цены ОФЗ-ПК, указанной в заявке, включается также накопленный купонный доход. *Накопленный купонный доход* представляет собой часть купонного дохода, рассчитываемую пропорционально количеству дней, прошедших от даты выпуска ОФЗ-ПК или даты выплаты предшествующего купонного дохода. Выплата купонного дохода осуществляется на дату выплаты купонного дохода путем перечисления подлежащих выплате средств на торговые счета дилеров в торговой системе организатора торговли до начала торгов или аукциона. Банк России производит выплату купонных доходов на основании соответствующего договора с Минфином России.

Право на получение купонного дохода имеют владельцы ОФЗ-ПК — дилеры и инвесторы, являющиеся депонентами счетов депо на дату выплаты купонного дохода. Выплата доходов инвесторам осуществляется через дилеров, действующих по поручению инвесторов на получение купонных доходов по принадлежащим инвесторам ОФЗ-ПК. Дилеры производят перевод инвесторам соответствующих сумм, полученных от Минфина России.

Облигации федерального займа с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД) отличаются тем, что величина купонного дохода является постоянной. К примеру, в целях оформления задолженности федерального бюджета Центральному банку Российской Федерации в 1997 г. Минфин России разместил облигации федерального займа с постоянным купонным доходом. Общий объем эмиссии ОФЗ-ПД составил 79,8 млрд руб., включая 13 выпусков; сроки обращения — с 1997 по 2013 г.; ставка купонного дохода — 10% годовых; уплата процентных платежей должна проводиться раз в год 15 марта начиная с 1998 г.

Облигации федерального займа с фиксированным купонным доходом отличаются тем, что по ним процентный доход устанавливается Минфином России в момент эмиссии и не подлежит изменению. К примеру, рассмотрим параметры выпуска облигаций федерального займа с фиксированным купонным доходом с датой размещения 11 июля 2001 г.; датой погашения — 15 декабря 2004 г.; сроком обращения — 1253 дня. Выпуск осуществлен на сумму 5,0 млрд руб. Номинальная стоимость одной облигации — 1000 руб. Купонный период составляет три месяца. Процентная ставка купонного дохода: по 1-му и 2-му купонам — 16% годовых каждый; по 3-му — 6-му купонам — 14% годовых каждый; по 7-му — 14-му купонам — 12% годовых каждый. Купонный доход: 1-й купон — 30,68 руб., 2-й — 39,89 руб., 3-й — 6-й — 34,90, 7-й — 14-й — 29,92 руб.

Потенциальные владельцы — резиденты и нерезиденты. Размещение облигаций осуществлялось Банком России по поручению Минфина

России в форме аукциона. Форма выпуска ОФЗ-ФК — документарная с обязательным централизованным хранением.

В аукционе приняли участие 40 организаций-дилеров. На аукцион подавались заявки в диапазоне 93,50—20,30% номинала. Общий объем поданных конкурентных и неконкурентных заявок составил 2,35 млрд руб. по номиналу. Минимальная цена удовлетворенных конкурентных заявок по решению Минфина России была 85,91% номинала. Конкурентные заявки удовлетворены на общую сумму около 915 млн руб. по номиналу.

Средневзвешенная цена всех удовлетворенных на аукционе заявок составила 86,88% номинала. По этой цене были удовлетворены неконкурентные заявки на общий номинальный объем 95,07 млн руб.

Итак, доходность облигаций по итогам аукциона при минимальной цене 85,91% составила 20,42%, а при средневзвешенной цене 86,88% — 19,92%.

Необходимость выпуска ***облигаций государственного сберегательного займа (ОГСЗ)*** связана с созданием условий для привлечения средств населения на финансовый рынок и вовлечением сбережений в инвестиционный процесс. Выпуск облигаций производит Минфин России. Облигации первой серии сроком обращения один год размещаются с сентября 1995 г.

ОГСЗ имеют документарную форму выпуска. Минфин России разрабатывает и утверждает образцы облигаций государственного сберегательного займа, обеспечивает изготовление облигаций займа, разрабатывает и утверждает порядок использования средств, полученных от их размещения. Владельцам облигаций Российского внутреннего выигрышного займа 1992 г. было предоставлено право добровольно обменивать их на ОГСЗ.

Эмиссия ОГСЗ производится в форме отдельных выпусков.

ОГСЗ являются государственными ценными бумагами на предъявителя, предоставляют право их владельцам на получение в соответствии с условиями выпуска *процентного дохода*, начисляемого ежеквартально к номинальной стоимости ОГСЗ, и получение номинальной стоимости облигаций при их погашении. Их владельцами могут быть юридические и физические лица.

Облигации государственного сберегательного займа свободно продаются и покупаются на территории Российской Федерации уполномоченными банками и другими финансовыми организациями, определяемыми Минфином России на основании заключенных соглашений.

До финансового кризиса 1998 г. величина *процентного дохода по купону* определялась Минфином России на каждый купонный период и была равна последней официально объявленной купонной ставке по облигациям федеральных займов с переменным купонным доходом за аналогичный по продолжительности купонный период. После кризиса

процентный доход по купону стал определяться исходя из официально объявленного Госкомстатом России уровня инфляции за полные последние шесть месяцев, предшествующих дате объявления купонного дохода, увеличенного на премию Минфина России (0,1— 1,5 процентных пункта). Купонный доход по 1-му купону объявляется за десять дней до начала первого купонного периода, по следующим купонам — за неделю до начала купонного периода. Последний выпуск ОГСЗ перед финансовым кризисом состоялся 15 июля 1998 г., а после него первый выпуск состоялся 20 июля 2000 г. В 2000 г. было выпущено три серии ОГСЗ. В первой половине 2001 г. выпуски не производились. Например, в августе 2001 г. доходность ОГСЗ 31-й серии составила 24,8%, дата выплаты купона — 28 сентября 2001 г. По ОГСЗ 32-й серии доходность была 25,8%, дата выплаты купона — 20 декабря 2001 г.

Выплату процентного дохода по купонам облигаций производят уполномоченные банки — платежные агенты в наличной и безналичной форме. Продажа облигаций осуществляется уполномоченными профессиональными участниками рынка ценных бумаг.

При погашении облигаций владельцам выплачивается номинальная стоимость облигаций и процентный доход по последнему купону. Погашение облигаций будет осуществляться уполномоченными банками при предъявлении подлинника облигации. Эмитент не выкупает облигации до наступления срока погашения.

Особенности выпуска и обращения имеют ***облигации государственных нерыночных займов (ОГНЗ).*** Их владельцами могут быть юридические лица — резиденты и нерезиденты.

Владелец ОГНЗ имеет право на получение по ней основного долга — номинальной стоимости, выплачиваемой при погашении облигации, или с согласия владельца имущественного эквивалента этого дела, а также на получение в соответствии с условиями выпуска дохода в виде процента, начисляемого к номинальной стоимости облигации. Доход по таким облигациям устанавливается Минфином России при выпуске и выплачивается не реже раза в год.

ОГНЗ выпускаются в бездокументарной форме. Права, закрепляемые ОГНЗ каждого выпуска, удостоверяются глобальным сертификатом, оформляемым на этот выпуск. Облигации государственных нерыночных займов на вторичном рынке не обращаются.

От имени Российской Федерации внешние облигационные займы осуществляет Минфин России. Он определяет условия их выпусков, подписывает с иностранными финансовыми учреждениями, обеспечивающими выпуски и обслуживание займов, соответствующие соглашения, назначает иностранные банки, которые размещают займы, в том числе один или несколько генеральных управляющих для организации управления процессом размещения займов.

Выпуски внешних облигационных займов, а также погашение основного долга и уплата процентов по ним осуществляются в иностранных валютах, определяемых Минфином России в каждом отдельном случае. Соглашения о внешних облигационных займах регистрируются в Государственной книге внешнего долга Российской Федерации в Минфине России. Внешние облигационные займы выпускаются без регистрации в Российской Федерации проспекта эмиссии.

На 1 января 2002 г. в обращении находилось 11 внешних облигационных займов, номинированных в иностранной валюте. Минимальный срок погашения — пять лет, максимальный — 30 лет. Внешние облигации номинированы в долларах США, немецких марках, итальянских лирах. Облигации, номинированные в европейских валютах, автоматически конвертируются в евро. Выплата купонного дохода по облигациям производится 1—2 раза в год. Ставки купонного дохода варьируют от 5,0% годовых по 30-летним ценным бумагам до 12,75% годовых. Наиболее дорогими были государственные внешние заимствования накануне финансового кризиса 1998 г., когда российская экономика испытывала острый дефицит иностранной валюты, золотовалютные резервы Банка России были истощены, а валютный курс поддерживался в рамках установленного валютного коридора.

Внешние облигации (евробонды) не подлежат реструктуризации. Они обращаются на рынке долговых обязательств государств и колебания их котировок зависят от политической и экономической ситуации в России. Пример котировок еврооблигаций на 10 августа 2001 г. приведен в табл. 11.1.

Внешние облигационные займы РФ позволяют привлекать дополнительные финансовые ресурсы на финансирование дефицита федерального бюджета на международном рынке капитала. Данные о выпущенных и находящихся в обращении внешних облигационных займах приведены в табл. 11.2. График купонных платежей на 2001 г. приведен в табл. 11.3.

Таблица 11.1

Котировки еврооблигаций по состоянию на 10 августа 2001 г.

Дата погашения	Спрос, % от номинала	Предложение, % от номинала
27.11.01	100,88	101,00
30.04.03	100,05	100,80
10.06.03	103,13	103,75
25.03.04	98,90	99,80
31.03.05	99,00	99,90
24.07.05	91,75	92,88
26.06.07	88,25	89,25
31.03.10	76,38	77,00
24.07.18	86,00	87,00
24.06.28	98,00	99,00
31.03.30	46,25	46,50

Источник: по данным агентства Reuters.

Таблица 11.2

Внешние облигационные займы Российской Федерации, выпущенные в 1996—2001 гг.

Показатели	I	II	III		IV	V	VI
			Основной транш	Доразмещение			
Дата выпуска	27.11.96	25.03.97	26.06.97	28.10.97	31.03.98	30.04.98	10.06.98
Срок до погашения облигаций	5 лет	7 лет	10 лет		7 лет	5 лет	5 лет
Дата погашения	27.11.01	25.03.04	26.06.07	31.03.05	30.04.03	10.06.03	24.06.28
Сумма выпуска в валюте обязательств	1 млрд долл.	2 млрд DM	2 млрд долл.	0,4 млн долл.	1,25 млрд DM	750 млрд ITL	1,25 млрд долл.
Купонная ставка, %	9,25	9	10	9,375	9	11,75	12,75
Периодичность выплаты купона, раз в год	2	1	2	2	1	1	2
Цена продажи, % от номинала	99,561	101,75	99,164	103,5	101,418	99,71	98,79
Цена выпуска, % от номинала	99,561	100	99,164	103,5	99,668	98,71	98,79
Доходность по цене выпуска, % годовых	9,362	9	10,135	9,440	9,406	9,335	12,080
Спрэд на момент выпуска, базисных пунктов	345	370	375	334	475	435	650
Банки — генеральные менеджеры выпуска	JP Morgan, SBC Warburg	CS First Boston, Deutsche Morgan Grenfell	JP Morgan, SBC Warburg	JP Morgan, SBC Warburg	Deutsche Bank, SBC Warburg	Credito Italiano, JP Morgan	Goldman Sachs

Окончание табл. 11.2

Показатели	VII	VIII	IX	X	XI
Дата выпуска	24.06.98	24.07.98	24.07.98	25.08.00	25.08.00
Срок до погашения облигаций	30 лет	7 лет	20 лет	10 лет	30 лет
Дата погашения	24.07.05	24.07.18	31.03.10	31.03.30	31.03.30
Сумма выпуска в валюте обязательств	2,5 млрд долл.	2 968 695 000 долл.	3 466 398 000 долл.	2 819 897 951 долл.	18 336 205 145 долл.
Купонная ставка, %	8,75	11	8,25	2,25—7,5	2,25—7,5
Периодичность выплаты купона, раз в год	2	2	2	2	2
Цена продажи, % от номинала	98,437	73,801	73,858	—	—
Цена выпуска, % от номинала	98,437	73,801	73,858	—	—
Доходность по цене выпуска, % годовых	13,030	14,900	15,200	—	—
Спрэд на момент выпуска, базисных пунктов	753	940	940	—	—
Банки — генеральные менеджеры выпуска	Deutsche Bank, JP Morgan	Goldman Sachs	Goldman Sachs	Citibank, N. A., The Chase Manhattan Bank	Citibank, N. A., The Chase Manhattan Bank

И с т о ч н и к: по данным Минфина России на 1 июля 2001 г.

Таблица 11.3

График купонных платежей на 2001 г. по внешним облигационным займам Российской Федерации

Дата выпуска	Валюта обязательств и год погашения	Сумма выплат в соответствующей валюте
24.01.01	USD; 2005	129 880 406
24.01.01	USD; 2018	190 651 890
25.03.01	DM; 2004	180 000 000
31.03.01	DM; 2005	117 187 500
31.03.01	USD; 2010	105 219 443
31.03.01	USD; 2030	229 063 641
30.04.01	ITL; 2003	67 500 000 000
27.05.01	USD; 2001	46 250 000
10.06.01	USD; 2003	73 437 500
24.06.01	USD; 2028	159 375 000
26.06.01	USD; 2007	120 000 000
24.07.01	USD; 2005	129 880 406
24.07.01	USD; 2018	190 651 890
30.09.01	USD; 2010	105 270 315
30.09.01	USD; 2030	458 127 283
27.11.01	USD; 2001	46 250 000
10.12.01	USD; 2003	73 437 500
24.12.01	USD; 2028	159 375 000
26.12.01	USD; 2007	120 000 000

Источник: по данным Минфина России на 1 июля 2001 г.

Эмиссия государственных и муниципальных ценных бумаг

Решение об эмиссии государственных ценных бумаг Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных ценных бумаг принимают Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в соответствии с предельными объемами дефицита бюджета и государственного или муниципального долга, а также с программой внутренних и внешних заимствований.

Направления использования денежных средств, привлекаемых в результате размещения государственных и муниципальных ценных бумаг, и порядок их расходования устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Исполнение обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований осуществляется в соответствии с условиями выпуска этих ценных бумаг за счет

средств государственной казны Российской Федерации, казны субъектов Российской Федерации и муниципальной казны в соответствии с законом или решением о бюджете соответствующего уровня на соответствующий финансовый год.

Государственные и муниципальные ценные бумаги могут быть выпущены в виде облигаций или других эмиссионных ценных бумаг, удостоверяющих право их владельца на получение от эмитента денежных средств или другого имущества, установленных процентов от номинальной стоимости либо других имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями эмиссии.

Эмиссия государственных и муниципальных ценных бумаг может осуществляться отдельными выпусками. В рамках выпуска устанавливаются серии, разряды, номера ценных бумаг. Решением о выпуске ценных бумаг возможно деление выпуска на транши.

Транш — часть ценных бумаг данного выпуска, размещаемая в рамках объема этого выпуска в любую дату в течение периода обращения ценных бумаг данного выпуска.

Правительство РФ, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления утверждают *Генеральные условия эмиссии и обращения* государственных или муниципальных ценных бумаг. В них указываются: вид ценных бумаг; форма выпуска ценных бумаг; срочность данного вида ценных бумаг (краткосрочные, долгосрочные, среднесрочные); валюта обязательств; особенности исполнения обязательств, предусматривающих право на получение имущественного эквивалента, кроме денег; ограничения оборота ценных бумаг, круга лиц, которым данные ценные бумаги могут принадлежать на праве собственности или другом вещном праве.

Эмитент в соответствии с Генеральными условиями принимает нормативный правовой акт, содержащий условия эмиссии и обращения государственных или муниципальных ценных бумаг, включая вид ценных бумаг; минимальный и максимальный сроки обращения данного вида государственных или муниципальных ценных бумаг; номинальную стоимость одной ценной бумаги в рамках одного выпуска; порядок размещения государственных или муниципальных ценных бумаг; порядок осуществления прав, удостоверенных ценными бумагами; размер дохода или порядок его расчета; другие существенные условия эмиссии.

Условия эмиссии ценных бумаг субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг также содержат информацию о бюджете заемщика на год выпуска государственных или муниципальных ценных бумаг, о суммарной величине долга заемщика

на момент выпуска государственных или муниципальных ценных бумаг, исполнении бюджета заемщика за последние три завершенных финансовых года.

Эмитенты ценных бумаг Российской Федерации и ее субъектов, а также муниципальных ценных бумаг принимают нормативный правовой акт, содержащий отчет об итогах эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг.

Основаниями для отказа в государственной регистрации условий эмиссии ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг могут служить:

1) нарушение эмитентом требований бюджетного законодательства Российской Федерации, а также законодательства Российской Федерации о ценных бумагах;

2) несоответствие представленных на государственную регистрацию условий эмиссии ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг требованиям законодательства Российской Федерации, а также нормативным правовым актам Российской Федерации;

3) нарушение эмитентом норм и предельных значений, установленных представительными и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

В соответствии с Генеральными условиями и условиями эмиссии эмитент принимает *решение об эмиссии* отдельного выпуска государственных или муниципальных ценных бумаг. Решение о выпуске включает следующие обязательные условия: наименование эмитента; дату начала размещения ценных бумаг; дату или период размещения; форму выпуска ценных бумаг; указание на вид ценных бумаг; номинальную стоимость одной ценной бумаги; количество ценных бумаг данного выпуска; дату погашения ценных бумаг; наименование регистратора, осуществляющего ведение реестра владельцев ценных бумаг, или указание на депозитарии, которые осуществляют учет прав владельцев ценных бумаг данного выпуска; ограничения на выпуск и др.

Обязательства третьих лиц, возникшие в результате осуществления ими эмиссии ценных бумаг, могут быть гарантированы Российской Федерацией, ее субъектом или муниципальным образованием. Порядок определения и предоставления государственных гарантий регулируется бюджетным законодательством.

В настоящее время действует единая система учета и регистрации государственных заимствований Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации, муниципальные образования регистрируют свои заимствования в Минфине России. Он ведет *государ-*

ственные книги внутреннего и внешнего долга Российской Федерации. Информация о заимствованиях и других обязательствах вносится эмитентом в *Государственную долговую книгу Российской Федерации, субъекта Российской Федерации* или *муниципальную долговую книгу*. Информация, внесенная в муниципальную долговую книгу, передается органу, ведущему государственную долговую книгу соответствующего субъекта Российской Федерации, а затем органу, ведущему Государственную долговую книгу Российской Федерации.

11.4. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ

Государственная или муниципальная гарантия является способом обеспечения гражданско-правовых обязательств, в силу которого Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование — гарант дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается государственная или муниципальная гарантия, обязательства перед третьими лицами полностью или частично. В государственной или муниципальной гарантии указываются: сведения о гаранте (в том числе его наименование и наименование органа, выдавшего гарантию от имени гаранта), а также объем обязательства по гарантии.

Срок гарантии определяется сроком исполнения обязательства, по которому предоставлена гарантия.

Гарант по государственной или муниципальной гарантии несет субсидиарную ответственность дополнительно к ответственности должника по гарантированному им обязательству.

Обязательство гаранта перед третьим лицом ограничивается уплатой суммы, на которую выдана гарантия. Гарант, исполнивший обязательство получателя гарантии, имеет право потребовать от последнего возмещения сумм, уплаченных третьему лицу по государственной или муниципальной гарантии, в полном объеме.

Гарантии по обязательствам, составляющим государственный внешний долг Российской Федерации, могут предусматривать солидарную ответственность гаранта.

Исполнение государственных и муниципальных гарантий отражается в составе расходов бюджетов как предоставление кредитов. Если же платежи в качестве гаранта не ведут к возникновению эквивалентных требований со стороны гаранта к должнику, исполнение государственных и муниципальных гарантий учитывается в источниках финансирования дефицита соответствующего бюджета.

Общая сумма предоставленных государственных гарантий Российской Федерации для обеспечения обязательств в национальной или иностранной валюте включается соответственно в состав государственного внутреннего или внешнего долга Российской Федерации как вид долгового обязательства.

При исполнении получателем государственной гарантии Российской Федерации своих обязательств перед третьим лицом на соответствующую сумму сокращается внешний либо внутренний государственный долг Российской Федерации, что отражается в отчете об исполнении бюджета. Минфин России ведет учет выданных гарантий, исполнения получателями гарантий своих обязательств, а также учет платежей государства по выданным гарантиям.

Государственные гарантии Российской Федерации предоставляются Правительством РФ. Государственные гарантии субъектов Российской Федерации и муниципальные гарантии предоставляются соответственно субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям и юридическим лицам для обеспечения исполнения их обязательств перед третьими лицами.

Законом о бюджете на очередной финансовый год устанавливается перечень предоставляемых отдельным субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям и юридическим лицам гарантий на сумму, превышающую 0,01% расходов соответствующего бюджета. Общая сумма предоставленных гарантий включается в состав долга субъекта Российской Федерации, муниципального долга как вид долгового обязательства.

При исполнении получателем гарантии своих обязательств перед третьим лицом на соответствующую сумму сокращается долг субъекта РФ, муниципальный долг, что отражается в отчете об исполнении бюджета.

Соответствующий финансовый орган ведет учет выданных гарантий, исполнения получателями гарантий своих обязательств, обеспеченных этими гарантиями, а также учет платежей по выданным гарантиям.

Государственные гарантии предоставляются соответствующим органом исполнительной власти. Муниципальные гарантии предоставляются уполномоченным органом местного самоуправления.

11.5. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ДОЛГ

Заимствование средств бюджетами различных уровней и предоставление ими гарантий приводит к формированию соответственно **государственного и муниципального долга.** Это накопленная

задолженность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями, подлежащая погашению в форме основного долга и начисленных на него процентов.

Государственный и муниципальный долг обеспечивается соответствующей государственной и муниципальной *казной.*

Долг может быть оформлен ценными бумагами или определен в договоре между заемщиком в лице соответствующего исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, с одной стороны, и инвестором, с другой стороны.

Государственный долг подразделяется на *внутренний,* который номинирован в национальной валюте, и *внешний,* который номинирован в иностранной валюте. Соответственно погашение и обслуживание долга осуществляется в той валюте, в которой он изначально номинирован.

В состав государственного долга Российской Федерации входят долговые обязательства в следующих формах:

- кредитных соглашений и договоров, заключенных от имени Российской Федерации с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями;
- государственных займов, осуществленных путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации;
- договоров и соглашений о получении Российской Федерацией бюджетных ссуд и бюджетных кредитов других уровней бюджетной системы;
- договоров о предоставлении Российской Федерацией государственных гарантий;
- соглашений и договоров, в том числе международных, заключенных от имени Российской Федерации, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств Российской Федерации прошлых лет.

Долговые обязательства Российской Федерации подразделяются на *краткосрочные* (до года), *среднесрочные* (от года до пяти лет) и *долгосрочные* (от пяти до 30 лет). Они погашаются в сроки, определяемые конкретными условиями займа, и не могут превышать 30 лет.

Суммарный объем государственного *внутреннего долга* Российской Федерации включает:

- основную номинальную сумму долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации;
- сумму основного долга по кредитам, полученным Российской Федерацией;
- сумму основного долга по бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, полученным Российской Федерацией от бюджетов других уровней;

• обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией.

Параметры внутреннего долга приведены в табл. 11.4.

Таблица 11.4

Внутренний долг Российской Федерации

Составляющие долга	На 1 января 2002 г.	На 1 января 2003 г.
1	2	3
Целевой заем 1990 г.	1 249,0	436,0
Целевые вклады и чеки на автомобили	2 410,0	1 622,8
Государственный внутренний заем РСФСР 1991 г.	10,0	0,4
Государственный внутренний заем 1992 г.	0,2	0,16
Казначейские обязательства	9,84	9,84
Задолженность по агропромышленному комплексу, переоформленная в вексель Минфина России	1 680,0	1 120,0
Государственные краткосрочные облигации (ГКО)	35 780,3	41 000,0
Задолженность по централизованным кредитам и начисленным процентам, переоформленная в вексель Минфина России	12 553,8	9 598,2
Государственные гарантии	756,6	6 600,0
Задолженность предприятий текстильной промышленности, переоформленная в вексель Минфина России	280,0	210,0
Задолженность по финансированию затрат на формирование мобилизационного резерва, переоформленная в вексель Минфина России	1 020,4	777,1
Облигации федеральных займов с переменным купонным доходом (ОФЗ-ПК)	24 099,5	24 099,5
Государственный сберегательный заем	4 000,0	6 000,0
Государственный внутренний целевой заем Российской Федерации для погашения товарных обязательств	21 000,0	21 000,0
Облигации федеральных займов с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД)	307 806,8	308 621,1
Облигации государственных нерыночных займов	32 600,0	32 000,0
Задолженность предприятиям топливно-энергетического комплекса и другим отраслям промышленности	46,9	35,2
Авалированные векселя «Агропромбанка»	114,6	—
Облигации федерального займа с фиксированным купонным доходом (ОФЗ-ФК)	159 326,3	198 835,4
Итого	604 944,2	652 126,8

Суммарный объем государственного *внешнего долга* Российской Федерации включает:

- сумму обязательств по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией;
- сумму основного долга по полученным Российской Федерацией кредитам правительств иностранных государств, кредитных организаций, фирм и международных финансовых организаций.

Параметры внешнего долга Российской Федерации приведены в табл. 11.5.

Таблица 11.5

Внешний долг Российской Федерации, млрд долл. США

Составляющие долга	На 1 января 2000 г.	На 1 января 2001 г.
1	2	3
Всего	161,4	150,9
Органы государственного управления	127,5	113,8
Федеральные органы управления	126,3	112,8
Новый российский долг — всего	60,0	51,0
Кредиты международных финансовых организаций:	15,8	14,4
МВФ	8,8	7,4
МБРР	6,8	6,7
прочие	0,2	0,2
прочие кредиты	8,6	6,4
ценные бумаги в иностранной валюте:	30,7	27,0
еврооблигации (включая выпущенные для реструктуризации ГКО и задолженности перед Лондонским клубом кредиторов)	29,9	26,0
ОВГВЗ — VI и VII транши и ОГВЗ 1999 г.	0,7	1,0
прочие ценные бумаги	0,0	0,0
ценные бумаги в российских рублях (ГКО-ОФЗ)	1,6	0,6
прочая задолженность	3,2	2,6
долг бывшего СССР	66,3	61,7
Парижский клуб кредиторов	38,8	36,3
ОВГВЗ — III, IV и V транши	1,2	1,7
задолженность перед бывшими социалистическими странами	14,3	11,3
прочая задолженность	12,0	12,5
Субъекты Российской Федерации	1,2	1,0
кредиты	0,6	0,8
еврооблигации	0,6	0,2
Банк России (в части кредита МВФ)	2,8	0,0

Окончание табл. 11.5

1	2	3
Банковская система (без участия в капитале)	9,3	13,6
кредиты	2,9	5,1
текущие счета и депозиты	4,3	5,7
долговые ценные бумаги	0,8	1,5
прочая задолженность	1,3	1,3
Нефинансовые предприятия (без участия в капитале)	21,8	23,5
кредиты, полученные предприятием прямого инвестирования	5,4	6,6
задолженность по финансовому лизингу	1,5	1,3
прочие кредиты	14,9	15,5

И с т о ч н и к: *Вестник* Банка России. — 14 мая 2002. — № 26—27. — С. 75.

Государственные ценные бумаги отражаются в части задолженности перед нерезидентами и оцениваются по номиналу. Внешняя задолженность, учитываемая Внешэкономбанком как агентом Правительства РФ, отражается в обязательствах органов государственного управления. Начиная с 1 октября 2000 г. задолженность перед Лондонским клубом кредиторов учитывается в составе нового российского долга в связи с переоформлением ее в III квартале 2000 г. в суверенные еврооблигации при частичном погашении.

Государственный долг субъекта Российской Федерации — это совокупность долговых обязательств субъекта Российской Федерации.

Долговые обязательства субъекта Российской Федерации существуют в *формах:*

- кредитных соглашений и договоров;
- государственных займов субъекта, осуществляемых путем выпуска ценных бумаг субъекта Российской Федерации;
- договоров и соглашений о получении субъектом бюджетных ссуд и бюджетных кредитов других уровней бюджетной системы;
- договоров о предоставлении государственных гарантий субъекта;
- соглашений и договоров, в том числе международных, заключенных от имени субъекта Российской Федерации, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств субъектов Российской Федерации прошлых лет.

Суммарный объем государственного долга субъекта Российской Федерации включает:

- основную номинальную сумму долга по государственным ценным бумагам субъектов;
- сумму основного долга по кредитам, полученным субъектом;
- сумму основного долга по бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, полученным субъектом от бюджетов других уровней;
- обязательства по государственным гарантиям, предоставленным субъектом.

Долговые обязательства субъекта Российской Федерации погашаются в сроки, которые определяются условиями заимствований и не могут превышать 30 лет.

Формы и виды государственных ценных бумаг, выпускаемых от имени субъектов Российской Федерации, условия их выпуска и обращения определяются соответствующими органами государственной власти субъектов.

Муниципальный долг состоит из совокупности долговых обязательств муниципального образования.

Долговые обязательства муниципального образования существуют в *формах:*

- кредитных соглашений и договоров;
- займов, осуществляемых путем выпуска муниципальных ценных бумаг;
- договоров и соглашений о получении муниципальным образованием бюджетных ссуд и бюджетных кредитов других уровней бюджетной системы;
- договоров о предоставлении муниципальных гарантий.

Суммарный объем муниципального долга включает: основную номинальную сумму долга по муниципальным ценным бумагам; сумму основного долга по кредитам, полученным муниципальным образованием; сумму основного долга по бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, полученным муниципальным образованием от бюджетов других уровней; обязательства по муниципальным гарантиям, предоставленным муниципальным образованием.

Для проведения эффективной финансовой политики в области государственного и муниципального заимствований особое значение имеет процесс *управления государственным и муниципальным долгом*. Он включает определение объемов, форм и условий заимствования, обслуживания и погашения. Во многом этот процесс оп-

ределяется рыночными факторами, в частности состоянием макроэкономики.

Российская Федерация не несет ответственности по долговым обязательствам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, если они не были гарантированы Российской Федерацией. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования не отвечают по долговым обязательствам Российской Федерации, а также по долговым обязательствам друг друга, если они не были гарантированы ими.

В целях *регулирования* размера государственного долга устанавливаются его предельные объемы.

Предельные объемы государственного внутреннего и внешнего долга на очередной финансовый год утверждаются законом о федеральном бюджете с разбивкой долга по формам обеспечения обязательств. Законом субъекта Российской Федерации о бюджете, правовым актом органа местного самоуправления о местном бюджете устанавливается *верхний предел* долга субъекта Российской Федерации, муниципального долга. Предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации, муниципального долга не может превышать объем доходов соответствующего бюджета без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Эмиссия государственных и муниципальных ценных бумаг проводится на основании федерального закона, закона субъекта Российской Федерации или решения органа местного самоуправления об утверждении следующих показателей:

- предельного размера соответствующего государственного или муниципального долга;
- предельного объема заемных средств, направляемых Российской Федерацией, ее субъектом или муниципальным образованием в текущем финансовом году на финансирование дефицита бюджета соответствующего уровня (не должен превышать для субъекта 15% объема доходов бюджета субъекта РФ на текущий финансовый год без учета финансовой помощи из федерального бюджета и привлеченных в текущем финансовом году заемных средств, а для муниципального образования — 10% объема доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации);
- расходов на обслуживание государственного и муниципального долга в текущем году (предельный объем не должен превышать 15% объема расходов соответствующего бюджета).

Все поступления средств в бюджет от заимствований и других долговых обязательств, включая средства, которые расходуются на обслуживание и погашение государственного или муниципального долга, отражаются в бюджете как *источники финансирования дефицита бюджета*.

Все расходы на обслуживание долговых обязательств, включая дисконт по дисконтным ценным бумагам, отражаются в бюджете как *расходы на обслуживание государственного или муниципального долга*.

Погашение обязательств по государственному долгу Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципальному долгу, возникших из государственных или муниципальных заимствований, учитывается в источниках финансирования дефицита соответствующего бюджета путем вычитания суммы погашаемых обязательств из суммы поступлений из источников финансирования дефицита бюджета и отражается в программах государственных и муниципальных заимствований.

Доходы, полученные от размещения государственных или муниципальных ценных бумаг в сумме, превышающей номинальную стоимость, доходы, полученные в качестве накопленного купонного дохода, а также доходы, полученные в случае выкупа ценных бумаг по цене ниже цены размещения, относятся на уменьшение фактических расходов на обслуживание государственного или муниципального долга в текущем году.

При финансовом кризисе появляется необходимость реструктуризации долга. *Реструктуризация долга* — это прекращение долговых обязательств с одновременным осуществлением заимствований или принятием других долговых обязательств в объемах погашаемых долговых обязательств с установлением других условий обслуживания и сроков погашения. Реструктуризация долга может осуществляться с частичным списанием или сокращением суммы основного долга.

По соглашению сторон государственный или муниципальный долг, возникший вследствие купли-продажи государственных или муниципальных ценных бумаг, может быть заменен заемным обязательством с соблюдением требований о новации. Такая замена совершается в форме договора займа. *Новация* связана с тем, что обязательство прекращается соглашением сторон о замене первоначального обязательства, существовавшего между сторонами, другим обязательством между теми же сторонами, предусматривающим другой предмет или способ исполнения. Новацией прекращаются дополнительные обязательства, связанные с первоначальным обязательством.

Реструктуризация внутреннего долга

Рассмотрим *новацию по государственным краткосрочным бескупонным облигациям* (*ГКО*) *и облигациям федеральных займов с постоянным и переменным купонным доходом* (*ОФЗ-ПД, ОФЗ-ПК*), осуществленную после финансового кризиса 17 августа 1998 г. Речь идет об облигациях со сроками погашения до 31 декабря 1999 г., выпущенными в обращение до Заявления Правительства РФ и Центрального банка РФ от 17 августа 1998 г., в котором государство констатировало невозможность дальнейшего погашения и обслуживания государственных долговых обязательств на принятых ранее условиях.

Новация была проведена путем замены государственных ценных бумаг по согласованию с их владельцами на новые обязательства по вновь выпускаемым облигациям федеральных займов с фиксированным и постоянным купонным доходом и частичной выплатой денежных средств.

Результатом новации стала совокупность обязательств по вновь выпускаемым государственным ценным бумагам и по выплате денежных средств Минфином России.

Сумма новых обязательств определялась путем дисконтирования номинальной стоимости ГКО, ОФЗ-ПД и ОФЗ-ПК со сроками погашения до 31 декабря 1999 г., выпущенными в обращение до 17 августа 1998 г., исходя из доходности 50% годовых в период с 19 августа 1998 г. до даты погашения, ранее объявленной в условиях выпуска. По ОФЗ-ПД и ОФЗ-ПК в дисконтируемую величину были включены суммы невыплаченных купонных доходов. По необъявленным купонам ставка была принята равной 50% годовых.

В результате новации владельцам названных ценных бумаг предоставлены следующие долговые обязательства государства:

- облигации федерального займа с фиксированным купонным доходом (ОФЗ-ФД) по номиналу, равному 70% суммы новых обязательств;
- облигации федерального займа с постоянным купонным доходом ОФЗ-ПД по номиналу, равному 20% суммы новых обязательств;
- денежные средства в сумме, равной 10% суммы новых обязательств.

Для подтверждения новых обязательств осуществлен выпуск следующих видов государственных ценных бумаг.

1. ОФЗ-ФД со сроками обращения четыре года и пять лет, выпущенных 12 равными траншами с начислением процентного дохода с 19 августа 1998 г. Купонный доход начисляется с этой же даты.

Размер купонного дохода составляет 30% годовых в первый год, 25 — во второй, 20 — в третий, 15 — в четвертый, далее — 10% годовых. Начиная со второго купона выплаты купонных доходов производятся каждые три месяца.

2. ОФЗ-ПД со сроком обращения три года. По этим облигациям установлен нулевой купонный доход, и они могут быть использованы на операции погашения просроченной задолженности по налогам в федеральный бюджет, включая штрафы и пени, образовавшейся по состоянию на 1 июля 1998 г., а также в целях оплаты участия в уставном капитале кредитных организаций.

Минфин России принял на себя обязательства по выплате денежных средств, рассмотренных выше. Размер этих обязательств в отношении облигаций, срок погашения которых наступил до момента осуществления новации, увеличен в зависимости от периода отсрочки из расчета 30% годовых до момента официального опубликования соответствующих нормативных документов. При этом 2/3 денежных обязательств оформлены в равных долях ГКО со сроками обращения, не превышающими три и шесть месяцев, и доходностью 30% годовых.

Владельцам ГКО, ОФЗ-ПД и ОФЗ-ПК, которым федеральными органами исполнительной власти устанавливался норматив вложения средств в государственные ценные бумаги, а также другим владельцам, являющимся резидентами Российской Федерации, кроме кредитных организаций, профессиональных участников рынка ценных бумаг, органов государственной власти и местного самоуправления, при осуществлении новации было предоставлено право получить 30% суммы новых обязательств денежными средствами с соответствующим уменьшением до 50% доли ОФЗ-ФД.

Владельцам указанных облигаций: физическим лицам — резидентам Российской Федерации, созданным в соответствии с законодательством Российской Федерации, образованиям, не являющимся юридическими лицами, организациям — издателям периодических печатных изданий, кроме рекламных изданий, и имеющим соответствующую лицензию, фондам обязательного медицинского страхования и страховым компаниям, имеющим соответствующую лицензию (только в отношении средств обязательного медицинского страхования и средств государственного обязательного личного страхования), фондам по защите прав вкладчиков и акционеров, жилищным кооперативам, гаражно-строительным кооперативам, садово-огородническим и дачным объединениям граждан, кредитным союзам и другим некоммерческим организациям (кроме организаций, которым устанавливался норматив вложения средств

в государственные ценные бумаги) — при осуществлении новации предоставлялось право получения полной суммы погашения в денежной форме в сроки, установленные при выпуске принадлежащих им облигаций.

В последние годы Правительство РФ и Банк России проводят мероприятия по переоформлению принадлежащих Банку России векселей Минфина России и процентов по ним, а также облигации федерального займа в государственные ценные бумаги с длительными (15—25 лет) сроками погашения.

Урегулирование внешнего долга

На международном рынке долговых обязательств все страны делятся на *нетто-должников* и *нетто-кредиторов*. Например, Россия является нетто-кредитором, долг ей развивающихся стран оценивается в сумму, превышающую долг самой России внешним кредиторам. Однако только часть долгов, отраженных во внешнеторговых контрактах, имеет золотую или валютную оговорку. Оценка долларового эквивалента рублевого долга вызывает массу споров. Некоторые страны настаивают на пересчете долга по существовавшему ранее официальному курсу рубля к доллару. Отдельные страны не признают долга России. Фактические поступления средств в счет погашения внешнего долга намного ниже причитающихся России платежей. Некоторые долги Россия продала на вторичном рынке долговых обязательств, но дисконт достигал 90% и принес убытки по сравнению с первоначальными вложениями. Поэтому идет процесс урегулирования задолженности путем не только продажи долгов, но и их конверсии в прямые инвестиции. Значительные кредиты Россия предоставила и странам СНГ.

Государственный внешний долг СССР в зависимости от категории кредитора подразделяется на *официальный, коммерческий* и *межбанковский*. К официальному долгу относится задолженность правительствам иностранных государств, к коммерческому — задолженность перед иностранными юридическими и физическими лицами, к межбанковскому — задолженность перед коммерческими банками и финансовыми институтами. Соответственно урегулирование указанных долгов осуществляется в рамках Парижского клуба, объединяющего официальных кредиторов, Лондонского клуба, объединяющего межбанковских кредиторов, а также на индивидуальной основе по коммерческим кредиторам.

Особую роль в урегулировании официальной задолженности играет ***Парижский клуб*** — общественная организация, которую создали промышленно развитые страны для обсуждения проблем, возни-

кающих в результате неплатежеспособности заемщиков на уровне государств-должников. Состав клуба не является постоянным и включает в себя заинтересованные стороны государств-должников и государств-кредиторов. В настоящее время насчитывает 19 членов. Долги государств оформляются в виде долговых инструментов и являются, как правило, объектом международной торговли на рынке долговых обязательств.

Российская Федерация присоединилась к деятельности Парижского клуба кредиторов в качестве полноправного участника в 1997 г. после встречи глав восьми ведущих индустриальных стран мира в июне 1997 г. в г. Денвер (США). Однако тесно сотрудничать с Парижским клубом Россия начала в связи с необходимостью урегулирования задолженности СССР.

После распада СССР было признано правопреемство Российской Федерации по обязательствам Союза ССР перед российскими физическими лицами, Правительством РФ, российскими предприятиями, организациями, учреждениями, в том числе банками, по их валютным счетам во Внешэкономбанке СССР.

В Париже 2 апреля 1993 г. между Парижским клубом и Правительством РФ было подписано базовое соглашение о среднесрочной реструктуризации внешней задолженности СССР официальным кредиторам — участникам клуба. Затем были заключены двусторонние соглашения со странами — участниками клуба на условиях, определенных базовым соглашением.

Условия базового соглашения с Парижским клубом были приняты в качестве основы для заключения соглашений с официальными кредиторами, не представленными в Парижском клубе, и коммерческими банками — кредиторами СССР, входящими в Лондонский клуб.

В апреле 1996 г. Правительство РФ и страны — члены Парижского клуба подписали многосторонний Меморандум об условиях всеобъемлющей реструктуризации внешнего долга СССР.

Внешэкономбанк при участии Министерства внешних экономических связей Российской Федерации и Министерства финансов РФ провели выверку сумм задолженности СССР перед странами — членами Парижского клуба и другими официальными кредиторами в целях обеспечения подписания двусторонних межправительственных соглашений о реструктуризации соответствующих задолженностей.

Стало необходимым принятие мер по предотвращению неблагоприятного воздействия на федеральный бюджет значительных колебаний курсов иностранных валют и процентных ставок международного финансового рынка. В целях повышения эффективности

использования бюджетных средств, выделяемых на погашение и обслуживание внешнего долга, Правительство Российской Федерации исходило из целесообразности использования не только денежной, но и товарной схемы погашения внешнего долга СССР.

Для обеспечения преемственности банковского обслуживания внешнеэкономических связей Российской Федерации был сохранен Банк внешнеэкономической деятельности СССР (Внешэкономбанк). Он начал выполнять функции агента по обслуживанию внешнего долга и управлению активами бывшего Союза ССР.

Центральный банк РФ создал комиссию с участием представителей республик Союза ССР по приему активов и пассивов Внешэкономбанка СССР и их последующей передаче соответствующим правопреемникам. Одновременно он передал в ведение Внешторгбанка РФ ряд служб Внешэкономбанка СССР, включая отделения и представительства банка в России и за границей. Комиссия решала вопросы о правопреемстве в отношении обязательств, прав и функций Внешэкономбанка СССР, вытекающих из контрактов и соглашений, находящихся в стадии использования или переговоров.

Внешэкономбанк СССР осуществлял кредитно-расчетное обслуживание предприятий и организаций-клиентов до их передачи коммерческим банкам.

Примером межгосударственного урегулирования долговых обязательств являются взаимоотношения России с государствами — бывшими республиками СССР по поводу погашения *технических кредитов,* предоставление которых было связано с прекращением обращения советского рубля и переходом на национальные валюты России и других государств — бывших республик СССР.

Предоставление технических кредитов в рамках межгосударственного кредитования было прекращено в 1993 г. Суммы непогашенных межгосударственных кредитов индексировались в соответствии с изменением курса рубля по отношению к доллару США. Погашению подлежит индексированная сумма государственного кредита.

Межгосударственный кредит может погашаться поставками товаров, а также передачей собственности, пакетов акций ключевых производственных объектов, платежами в рублях или свободно конвертируемой валюте.

До настоящего времени не урегулирован вопрос о погашении задолженности по техническим кредитам, предоставленным Банком России государствам — участникам СНГ. Она была переоформлена в соответствии с межправительственными соглашениями в государственные кредиты Российской Федерации этим государствам, включая задолженность по межгосударственным расчетам, образо-

вавшуюся в ходе выверки межгосударственных расчетов, а также задолженность, образовавшуюся в результате проведения внутрироссийского и межгосударственного зачетов взаимных требований хозяйствующих субъектов. Задолженность частично переоформлена в государственный внутренний долг Российской Федерации путем выдачи Минфином России Банку России беспроцентных облигаций федерального займа со сроками погашения в течение десяти лет начиная с 2000 г. ежегодно равными долями.

Рассмотрим условия и порядок реструктуризации внешнего долга СССР Германии на основании *двустороннего межпарламентского соглашения* в рамках Парижского клуба. Соответствующее двустороннее соглашение было подписано в феврале 1997 г.

Правительство Германии предоставило Правительству РФ право на переоформление задолженности по следующим гарантированным суммам в счет погашения основного долга, а также по процентам по договорам со сроком кредитования более одного года, заключенным до 1 января 1991 г. германскими кредиторами и Советом Министров СССР или уполномоченными учреждениями либо гарантированным ими: по 100% сумм, которые подлежали или подлежат оплате в период с 1 января 1996 г. по 31 декабря 1998 г. включительно и не были погашены либо не погашаются (сумма около 3 млрд немецких марок); по 40% сумм, которые подлежат оплате в период с 1 января 1999 г. по 31 марта 1999 г. включительно и не погашаются (сумма около 240 млн немецких марок).

Правительство Германия предоставило Правительству РФ отсрочку платежей по гарантированным Германией суммам, подлежащим оплате в период с 1 января 1996 г. по 31 декабря 1998 г., в счет погашения основного долга, а также по процентам по договорам со сроком кредитования более одного года, заключенным с 1 января 1991 г. по 31 декабря 1991 г. Сумма отсрочки составила 5,1 млрд немецких марок. Правительство РФ выплачивает проценты в размере 7,0% годовых.

Платежи производятся в немецких марках. Если платежи не производятся в день наступления их срока, то процентная ставка повышается на половину процентного пункта с момента наступления срока до дня осуществления платежа. Невыплаченные проценты капитализируются. По просроченной сумме процентов выплачиваются проценты начиная с момента наступления срока их платежа до дня осуществления платежа.

Выполнение Соглашения возложено на Внешэкономбанк, действующий по поручению, указанию и за счет Правительства Российской Федерации, Правительством Германии на Консорциум банков в составе «Гермес Кредитферзихерунгс-Акциенгезельшафт»,

и «К+Л Тройарбайт Дойче Ревизион Акциенгезельшафт Вирт-шафтспрюфунгсгезельшафт Штойбератунгсгезельшафт».

Рассмотрим реструктуризацию задолженности Йеменской Республики перед Россией по межгосударственному кредиту в рамках Парижского клуба.

В соответствии с условиями многостороннего Меморандума о консолидации долга Йеменской Республики, подписанного представителями Правительства Йеменской Республики и правительств государств — кредиторов Парижского клуба, проведена реструктуризация задолженности по кредиту, предоставленному Йеменской Республике СССР.

Реструктуризации подлежали следующие виды задолженностей:

- по государственным кредитам со сроками погашения более года, которые были предоставлены или гарантированы Советом Министров СССР либо его соответствующими организациями Правительству Йеменской Республики либо его соответствующим организациям или покрывались гарантией Правительства Йеменской Республики либо его соответствующих организаций;
- по коммерческим кредитам со сроками погашения более одного года, которые были предоставлены либо гарантированы Правительством СССР либо его соответствующими организациями Правительству Йеменской Республики либо его соответствующим организациям или покрывались гарантией Правительства Йеменской Республики либо его соответствующих организаций.

Общая сумма задолженности Йеменской Республики перед Российской Федерацией по ранее предоставленным государственным кредитам составляет 6,64 млрд долл. США по состоянию на 1 января 1998 г.

80% суммы задолженности по основному долгу и процентам, выраженной в долларах США, по кредитам, использованным до 1 января 1992 г., не будут выплачиваться Правительством Йеменской Республики. Указанное начальное сокращение долговых требований Российской Федерации к Йеменской Республике вступило в законную силу с даты вступления в силу соответствующего межгосударственного Соглашения. Оставшаяся сумма задолженности погашается начиная с 1 ноября 1997 г. с начислением процентов по ставке 1,19% годовых.

На основании двусторонних договоренностей и в добровольном порядке Правительство РФ может продать или использовать до 20% урегулируемых сумм, подлежащих погашению, для обмена на долю России в проектах по защите окружающей среды и помощи развитию, а также в других инвестиционных проектах на территории Йеменской Республики.

В случае если любой платеж в погашение урегулируемых сумм по основному долгу и процентам не произведен на соответствующую

дату платежа, эта задолженность объявляется просроченной и на нее начисляются проценты по ставке 6,875% плюс маржа в размере 0,5% годовых до полного погашения этой части задолженности.

Банк внешнеэкономической деятельности СССР (Внешэкономбанк) и Центральный банк Йемена являются уполномоченными агентами Правительства РФ и Правительства Йеменской Республики соответственно. Все платежи в погашение задолженности по основному долгу и процентам производятся Центральным банком Йемена на счет Правительства РФ (Министерства финансов РФ) во Внешэкономбанке.

Рассмотрим вопросы урегулирования *межбанковской задолженности СССР.*

Лондонский клуб — это общественная организация, которая объединяет кредиторов, коммерческие банки и финансовые институты.

В связи с реструктуризацией задолженности СССР коммерческим банкам и финансовым институтам, объединенным в Лондонский клуб кредиторов, Внешэкономбанк 6 октября 1997 г. заключил Договор о реструктуризации, в соответствии с которым задолженность СССР иностранным коммерческим банкам и финансовым институтам, объединенным в Лондонский клуб кредиторов, была реструктуризирована путем предоставления Внешэкономбанку для погашения существующих требований кредиторов по основной сумме задолженности новых кредитов с длительным сроком погашения. Кроме того, Внешэкономбанк заключил Договор об обмене долговых обязательств, в соответствии с которым он реструктуризирует существующие требования кредиторов по процентам на задолженность путем осуществления платежей денежными средствами в частичное погашение этих требований и выпуска процентных облигаций в погашение баланса этих требований. Впоследствии в соответствии с Договором о реструктуризации Внешэкономбанк выпустил дополнительные процентные облигации в погашение части процентов, начисляемых до 2002 г. на кредиты.

Внешэкономбанк выпустил долговые инструменты — купонные валютные облигации с плавающей процентной ставкой сроком обращения до 2015 г. и доходностью ЛИБОР +3/16. Государственный долг коммерческим кредиторам-банкам был оформлен на Внешэкономбанк. Облигации зарегистрированы на Люксембургской фондовой бирже.

Резкая девальвация национальной валюты, дефицит валютных ресурсов, возникшие в результате финансового кризиса 1998 г., затруднили выполнение обязательств Российской Федерации в соответствии с графиками платежей на 1998 г. в последующие годы.

Правительство РФ обратилось к Парижскому клубу и другим кредиторам с просьбой о реструктуризации обязательств Советского

Союза. При этом оно заверило внешних кредиторов в том, что будет продолжать осуществлять в полном объеме все платежи в погашение основного долга и процентов по займам и кредитам, привлеченным Российской Федерацией после 1 января 1992 г., в том числе платежи по еврооблигационным займам. Однако достичь договоренности с Парижским клубом не удалось.

В свою очередь Внешэкономбанк обратился к банкам, входящим в Лондонский клуб кредиторов, с запросом по реструктуризированным займам.

В целях завершения работы по урегулированию задолженности СССР перед иностранными коммерческими банками и финансовыми институтами, объединенными в Лондонский клуб кредиторов, и коммерческой задолженности СССР Правительство Российской Федерации согласилось с условиями ее урегулирования путем обмена этой задолженности на облигации внешних облигационных займов.

Минфин России для проведения обмена задолженности выпустил два внешних облигационных займа с окончательными датами погашения в 2010 и 2030 гг. общим объемом до 30 млрд долл. США.

Обязательства Внешэкономбанка перед Лондонским клубом кредиторов, оформленные в виде реструктуризированных кредитов, полученных Внешэкономбанком в соответствии с Договором о реструктуризации от 6 октября 1997 г., и процентных облигаций, выпущенных Внешэкономбанком в соответствии с Договором об обмене обязательств от 6 октября 1997 г., были обменены на следующих условиях:

- номинальная сумма реструктуризированных кредитов обменена на облигации внешнего облигационного займа с окончательной датой погашения в 2030 г. с дисконтом 37,5% (100 единиц номинальной суммы основного долга по реструктуризированным кредитам обменена на 62,5 единицы номинальной стоимости облигаций);
- номинальная сумма процентных облигаций обменена на облигации внешнего облигационного займа с окончательной датой погашения в 2030 г. с дисконтом 33% (100 единиц номинальной стоимости процентных облигаций обменивается на 67 единиц номинальной стоимости облигаций);
- задолженность по начисленным, но невыплаченным процентам по реструктуризированным кредитам и процентным облигациям за период по 31 марта 2000 г. обменивается на облигации внешнего облигационного займа с окончательной датой погашения в 2010 г. по номинальной стоимости.

Функцию агента по обмену и обслуживанию облигаций выполняют иностранные банки. К участию в обмене задолженности были приглашены также коммерческие кредиторы.

Эмиссия облигаций осуществлялась двумя выпусками. Стоимость облигаций выражена в долларах США. Минимальная номинальная стоимость каждой облигации составляет 1 долл. США. Выплата основного долга и процентов по облигациям производится в долларах США.

Облигации являются именными ценными бумагами, выпускаются в документарной форме и подлежат централизованному хранению. Выпуски облигаций оформлены глобальными сертификатами.

По поручению Минфина России Внешэкономбанк и агенты по обслуживанию облигаций производят выплаты основного долга и начисленных процентов в долларах США за счет средств федерального бюджета.

График погашения основной суммы долга внешнего облигационного займа с окончательной датой погашения в 2010 г. приведен в табл. 11.6, а с окончательной датой погашения в 2030 г. — в табл. 11.7.

Таблица 11.6

График погашения основной суммы долга внешнего облигационного займа

Дата	Погашение, %
На дату выпуска	9,5
31.03.06	10,055
30.09.06	10,055
31.03.07	10,055
30.09.07	10,055
31.03.08	10,055
30.09.08	10,055
31.03.09	10,055
30.09.09	10,055
31.03.10	10,06

Таблица 11.7

График погашения основной суммы долга внешнего облигационного займа

Дата	Погашение, %	Дата	Погашение, %
1	2	3	4
31.03.07	0,5		
30.09.07	0,5	31.03.19	4
31.03.08	0,5	30.09.19	4
30.09.08	0,5	31.03.20	4
31.03.09	2	30.09.20	4
30.09.09	2	31.03.21	3
31.03.10	2	30.09.21	3
30.09.10	2,5	31.03.22	3

Окончание табл. 11.7

1	2	3	4
31.03.11	3	30.09.22	3
30.09.11	3	31.03.23	2
31.03.12	3	30.09.23	2
30.09.12	3	31.03.24	2
31.03.13	3	30.09.24	2
30.09.13	3	31.03.25	0,5
31.03.14	3	30.09.25	0,5
30.09.14	3	31.03.26	0,5
31.03.15	3	30.09.26	0,5
30.09.15	3	31.03.27	0,5
31.03.16	3	30.09.27	0,5
30.09.16	3	31.03.28	0,5
31.03.17	3	30.09.28	0,5
30.09.17	3	31.03.29	0,5
31.03.18	3	30.09.29	0,5
30.09.18	3	31.03.30	0,5

Рассмотрим особенности урегулирования *коммерческой задолженности СССР.*

В соответствии с Заявлением «О переоформлении коммерческой задолженности бывшего СССР перед иностранными кредиторами» от 27 сентября 1994 г. Правительство РФ приняло на себя юридическую ответственность за коммерческую задолженность СССР по обязательствам Совета Министров СССР, других органов и юридических лиц, действовавших по его поручению.

Переоформление коммерческой задолженности Союза ССР осуществлялось на принципах равного отношения ко всем держателям его долговых коммерческих обязательств в разных странах.

Коммерческая задолженность была урегулирована на условиях, сопоставимых с условиями соглашений о переоформлении официальной и межбанковской задолженности.

Минфин России выдавал держателям долговых коммерческих обязательств СССР регистрируемые векселя взамен коммерческой задолженности, подлежащей урегулированию. Регистрируемые векселя выпускались одной или несколькими сериями в зависимости от различных сроков погашения коммерческой задолженности.

Коммерческая задолженность СССР включает обязательства в пределах, принятых на себя или гарантированных уполномоченными юридическими лицами, в отношении иностранного поставщика или его финансового посредника в связи с поставкой товаров или оказанием услуг из-за рубежа по краткосрочным контрактам, заключенным до 4 января 1992 г. включительно, и среднесрочным

контрактам, заключенным до 31 декабря 1991 г. включительно. Коммерческая задолженность была поделена на три категории:

1) которая возникла и подлежала оплате в период до 28 октября 1991 г. независимо от того, в какую республику СССР был доставлен товар или оказаны услуги;

2) которая возникла и подлежала оплате после 28 октября 1991 г. в отношении поставленного товара или оказанных услуг на территории Российской Федерации;

3) которая возникла и подлежала оплате в период с 28 октября 1991 г. до 31 марта 1993 г. в отношении поставленного товара или оказанных услуг за пределами территории Российской Федерации (в другие республики СССР).

В коммерческую задолженность СССР включены:

- контракты с рассрочкой платежа;
- краткосрочные или среднесрочные коммерческие кредиты, подтвержденные траттами и векселями;
- тратты и векселя с платежом по предъявлении;
- отзывные и безотзывные аккредитивы, включая аккредитивы с рассрочкой платежа;
- инкассо;
- другие коммерческие обязательства.

До переоформления *обязательств Союза ССР перед российскими физическими лицами* было приостановлено использование валютных средств, зачисленных на счета предприятий, организаций и учреждений, в том числе банков, во Внешэкономбанке СССР до 31 декабря 1991 г. Исключение составляли платежи по сделкам, заключенным до этой даты, с последующим возмещением этих средств под гарантии Правительства РФ за счет Республиканского валютного резерва Российской Федерации. Завершение расчетов по сделкам, заключенным до 31 декабря 1991 г., обеспечивалось за счет переходящих валютных поступлений на счета Внешэкономбанка СССР от экспортных поставок 1991 г., а в недостающей сумме — за счет Республиканского валютного резерва Российской Федерации.

Для урегулирования внутреннего валютного долга погашение задолженности Внешэкономбанка физическим лицам осуществлялось с 1 июля 1993 г. по первому требованию клиентов без ограничения сумм выдачи в пределах средств, имеющихся на их счетах.

Для обеспечения выплаты задолженности физическим лицам — резидентам Союза ССР использовались средства республиканского бюджета Российской Федерации, поступающая валютная выручка, а также средства от реализации активов Союза ССР.

Внешэкономбанк произвел конвертацию средств клиентов в клиринговых и замкнутых валютах, валютах бывших социалистических стран в доллары США в соотношении: для клиринговых и замкнутых валют — 2 : 1; для валют бывших социалистических стран — 5 : 1.

Минфин России совместно с Банком России и Внешэкономбанком переоформил обязательства Союза ССР перед российскими предприятиями, организациями, учреждениями, в том числе банками, по их валютным счетам во Внешэкономбанке по состоянию на 1 января 1992 г. Переоформление осуществлено путем выпуска 14 мая 1993 г. внутреннего государственного валютного облигационного займа на общую сумму 7885 млн долл. США. Каждая облигация включала комплект из купонов, количество которых определялось сроком погашения облигации.

По облигациям начисляются 3% годовых начиная с даты выпуска. Проценты уплачиваются раз в год 14 мая держателям облигаций после предъявления соответствующего купона. Начисление процентов прекращается в день погашения облигации. Минфин России выплачивает причитающиеся на даты платежа суммы основного долга и процентов в долларах США. Даты платежа указаны на облигациях и соответствующих купонах. Сумма основного долга по облигациям и купонам выплачивается держателю через платежных агентов путем перевода соответствующей суммы в долларах США на счет держателя облигаций после предъявления соответствующих купонов.

Установлены следующие сроки погашения облигаций по сериям: серия I — через 1 год от даты выпуска, 14 мая 1994 г.; серия II — через 3 года от даты выпуска, 14 мая 1996 г.; серия III — через 6 лет от даты выпуска, 14 мая 1999 г. (серия не погашена в срок; Правительство РФ приняло решение о проведении ее реструктуризации путем новации); серия IV — через 10 лет от даты выпуска, 14 мая 2003 г.; серия V — через 15 лет от даты выпуска, 14 мая 2008 г.

Распределение облигаций Минфина России по срокам и размерам их погашения среди юридических лиц — владельцев валютных счетов во Внешэкономбанке представлено в табл. 11.8.

В 1996 г. для погашения внутреннего долга в иностранной валюте, который не был учтен при определении первоначального объема эмиссии внутреннего государственного валютного займа, а также для переоформления внутреннего валютного долга Союза ССР перед предприятиями, организациями и учреждениями Российской Федерации — владельцами средств в клиринговых, замкнутых и специальных валютах по межправительственным договорам и платежным соглашениям, срок которых истек или расчеты по которым по состоянию на 1 января 1996 г. фактически прекращены, для погашения начиная с 1996 г. валютной коммерческой задолженности Российской Федерации был

произведен дополнительный выпуск облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа.

Таблица 11.8

Распределение облигаций Минфина России

Сроки погашения облигаций	Юридические лица — владельцы валютных счетов	Размер погашения облигаций, % от суммы блокированных средств каждого из владельцев валютных счетов, указанных в транше
I транш —	Коммерческие банки	10
1 год	Благотворительные фонды	100
	Клиенты Внешэкономбанка, имеющие задолженность по валютным кредитам, которая погашается за счет остатков средств на блокированных счетах	20
	Совместные предприятия	20
II транш — 3 года	Коммерческие банки	50
	Клиенты Внешэкономбанка, имеющие задолженность по валютным кредитам, которая погашается за счет остатков средств на блокированных счетах	40
	Отделения Внешэкономбанка в Российской Федерации	50
	Совместные предприятия	50
III транш — 6 лет	Коммерческие банки	40
	Отделения Внешэкономбанка в РФ	50
	Клиенты Внешэкономбанка, имеющие задолженность по валютным кредитам, которая погашается за счет остатков средств на блокированных счетах	40
IV транш — 10 лет	Внешнеторговые объединения, предприятия и кооперативы, а также их объединения	55
V транш — 15 лет	Внешнеторговые объединения, предприятия и кооперативы, а также их объединения	45

Общая сумма дополнительного выпуска составила 350 млн долл. США для погашения внутреннего валютного долга, который не был

учтен при определении первоначального объема эмиссии внутреннего государственного валютного облигационного займа.

В целях урегулирования внутреннего валютного долга Союза ССР перед российскими предприятиями и организациями — владельцами балансовых валютных счетов, на которых числились средства в клиринговых, замкнутых и специальных валютах по межправительственным договорам и платежным соглашениям, срок действия которых истек или расчеты по которым по состоянию на 1 января 1996 г. фактически прекращены, осуществлен выпуск облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа IV и V траншей на общую сумму 1200 млн долл. США.

При этом Внешэкономбанк произвел конвертацию средств в клиринговых, замкнутых и специальных валютах в доллары США в следующих соотношениях: по расчетам с развивающимися странами, а также бывшей СФРЮ — 5 : 1; по расчетам с бывшими социалистическими странами — 10 : 1.

Выдача облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа российским юридическим лицам — владельцам средств в клиринговых, замкнутых и специальных валютах во Внешэкономбанке осуществлена в следующей пропорции: 55% суммы задолженности — облигациями IV транша; 45% суммы задолженности — облигациями V транша.

На облигации внутреннего государственного валютного облигационного займа, выпущенные в погашение задолженности перед российскими предприятиями и организациями — владельцами средств в клиринговых, специальных и замкнутых валютах, были распространены условия выпуска облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа, эмиссия которых осуществлена 14 мая 1993 г.

Для погашения начиная с 1996 г. валютной коммерческой задолженности Российской Федерации 14 мая 1996 г. произведен выпуск внутреннего государственного валютного облигационного займа Российской Федерации, номинированного в долларах США, на общую сумму 3500 млн долл. США двумя сериями по 1750 млн долл. США каждая со сроками погашения в 2006 г. и 2011 г. Выпуск облигаций осуществлен в следующей пропорции: 50% — облигации VI транша; 50% — облигации VII транша.

Указанные облигации были выпущены в той же документарной форме, что и облигации внутреннего государственного валютного облигационного займа 1993 г. При этом была использована единая система нумерации облигаций.

Организация учета первичного размещения и обращения на вторичном рынке облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа, включая ведение соответствующих об-

лигационных счетов, осуществляется Минфином России через Внешэкономбанк.

Минфин России осуществил первичное размещение облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа.

При установлении правоохранительными органами фактов хищения облигаций, Минфин России либо Внешэкономбанк объявляют их недействительными к оплате и обращению на вторичном рынке до решения вопроса об их принадлежности.

По облигациям начисляются 3% годовых начиная с даты выпуска. Проценты уплачиваются один раз в год 14 мая держателям облигаций после предъявления ими соответствующих купонов. Начисление процентов прекращается в день погашения облигации.

Размещение облигаций осуществлялось на территории Российской Федерации по рыночным ценам через уполномоченные банки и финансовые организации, купившие облигации у эмитента.

После финансового кризиса 1998 г. Правительство РФ оказалось не в состоянии своевременно погасить облигации внутреннего государственного валютного облигационного займа III серии, что привело к необходимости их реструктуризации в форме новации.

Для исполнения обязательств Российской Федерации, связанных с погашением облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа (ОВГВЗ) III серии, в 1999 г. была осуществлена новация этих облигаций путем обмена по согласованию с их владельцами на облигации государственного валютного облигационного займа 1999 г. (ОГВЗ) и облигации федерального займа с фиксированным купонным доходом. Минфин России произвел эмиссию ОГВЗ и ОФЗ-ФД общей номинальной стоимостью 1322 млн долл. США. Доля ОФЗ-ФД в заявке на проведение новации устанавливалась в пределах 51%.

Срок обращения ОГВЗ составляет восемь лет, выплата купонного дохода осуществляется 2 раза в год в размере 3% годовых. Эмиссия была осуществлена 14 ноября 1999 г. Срок обращения ОФЗ-ФД составляет четыре года, выплата купонного дохода осуществляется 2 раза в год в размере 15% годовых в первые два купонных периода и 10% годовых — в оставшиеся купонные периоды. Эмиссия была также осуществлена 14 ноября 1999 г.

Новация ОВГВЗ III серии осуществлялась путем их обмена на ОГВЗ в соотношении 1 : 1 либо на ОФЗ-ФД по курсу рубля к доллару США, рассчитанному как среднее арифметическое курсов, установленных Центральным банком Российской Федерации на первую неделю ноября 1999 г.

Минфин России при проведении новации выплатил держателям ОВГВЗ III серии купонные проценты в долларах США за период с 14 мая по 14 ноября 1999 г. исходя из ставки 3% годовых.

Внешэкономбанк был назначен генеральным агентом по обслуживанию облигаций и уполномоченным депозитарием. Новация облигаций осуществлялась по мере их предъявления во Внешэкономбанк.

Номинальная стоимость ОГВЗ составила 1000 долл. США.

Это именные ценные бумаги, выпущенные в документарной форме с обязательным централизованным хранением.

Выпуск облигаций оформлен глобальным сертификатом, который передан в уполномоченный депозитарий (Внешэкономбанк).

Внешэкономбанк по поручению Минфина России осуществляет за счет средств федерального бюджета выплату процентов и основной суммы долга по облигациям. Выплата производится в долларах США.

Данные о ОВГВЗ ОГВЗ, находившиеся в обращении в 2001 г., приведены в табл. 11.9.

Таблица 11.9

ОВГВЗ и ОГВЗ, находящиеся в обращении

Вид обязательства	Номинал, млн долл.	Купон, %
ОВГВЗ III — 99	121	3
ОВГВЗ IV — 03	3462	3
ОВГВЗ V — 08	2837	3
ОВГВЗ VI — 06	1750	3
ОВГВЗ VII —11	1750	3
ОГВЗ	864	3
Итого по ОВГВЗ/ОГВЗ	10 784	

Источник: по данным Минфина России.

Облигации внутреннего государственного валютного займа обращаются на международном рынке капитала. Они имеют котировки, зависящие от экономической и политической ситуации в России, от ее способности выполнять свои долговые обязательства, а также от срока погашения облигаций. В табл. 11.10 в качестве примера приведены котировки ОВГВЗ и ОГВЗ по данным на 10 августа 2001 г.

Таблица 11.10

Котировки валютных облигаций по данным на 10 августа 2001 г.

Дата погашения	Спрос, % от номинала	Предложение, % от номинала
14.05.03	80,75	81,50
14.05.06	58,25	60,13
14.11.07	51,50	52,88
14.05.08	47,38	48,50
14.05.11	39,38	40,38

Источник: по данным агентства Reuters.

12

Глава

ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

12.1. СУЩНОСТЬ, ФУНКЦИИ И ЗАДАЧИ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ

Внебюджетные фонды — это целевые централизованные фонды финансовых ресурсов, предназначенные для решения социально-экономических задач на уровне государства, муниципалитетов и отраслей экономики, обеспечивающие дополнительными источниками финансирования приоритетные направления развития общества. Классификация внебюджетных фондов представлена на рис. 12.1.

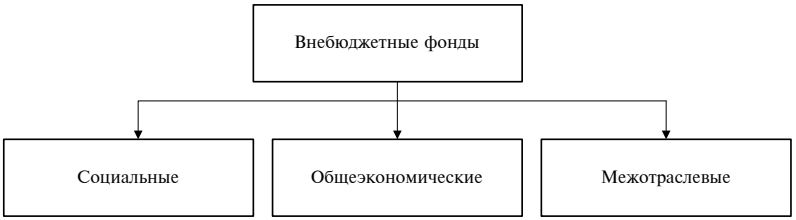

Рис. 12.1. ***Классификация внебюджетных фондов***

В зависимости от целевой направленности внебюджетных фондов различаются *источники их образования*:

- налоги (единый социальный налог);
- отчисления, включаемые в себестоимость продукции, товаров, работ и услуг;
- взносы, производимые за счет доходов (прибыли) субъектов экономической деятельности;
- бюджетные средства;
- добровольные пожертвования, благотворительные взносы и др.

В зависимости от зоны действия в образовании внебюджетных фондов могут участвовать: все субъекты экономической деятельности (федеральные социальные и экономические внебюджетные

фонды); субъекты экономической деятельности, зарегистрированные или проживающие на определенной территории (территориальные внебюджетные фонды); субъекты, занимающиеся определенным видом экономической деятельности (отраслевые и межотраслевые внебюджетные фонды).

Целевой характер образования внебюджетных фондов обусловливает направления их использования. Это могут быть социальные задачи (пенсионное и социальное обеспечение и т.п.), общеэкономические задачи (воспроизводство минерально-сырьевой базы, дорожное строительство и т.п.), отраслевые и межотраслевые задачи (развитие науки и техники, инновационные разработки и т.п.).

Средствами внебюджетных фондов управляют специально создаваемые государственные и негосударственные (некоммерческие организации) институты либо органы исполнительной власти и местного самоуправления.

Бюджеты государственных внебюджетных фондов и их исполнение утверждаются законодательными органами власти (федеральными или субфедеральными в зависимости от статуса фонда).

Наряду с собственно внебюджетными фондами создаются целевые бюджетные фонды, имеющие обособленные в рамках доходов бюджета источники образования. Средства целевых бюджетных фондов передаются в оперативное управление органам исполнительной власти.

Государственные социальные внебюджетные фонды представляют собой целевые централизованные фонды финансовых ресурсов, формируемые за счет обязательных платежей и отчислений юридических и физических лиц и предназначенные для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь. ***Федеральные социальные внебюджетные фонды*** относятся к федеральной собственности. Государственные социальные внебюджетные фонды включают: Пенсионный фонд РФ; Фонд социального страхования РФ; фонды обязательного медицинского страхования.

При помощи внебюджетных фондов государство и муниципальные образования решают важнейшие социальные задачи:

- социальную защиту населения;
- повышение жизненного уровня населения;
- сохранение и улучшение здоровья населения;
- оказание социальных услуг населению.

Аккумулирование средств во внебюджетных фондах позволяет накапливать источники финансирования для выплат пенсий, пособий, стипендий и т.п.

Наряду с государственными внебюджетными фондами социальной направленности существуют государственные внебюджетные фонды, имеющие экономическую, благотворительную и другую

ориентацию. Они формируются за счет отчислений от доходов юридических и физических лиц, предусмотренных законодательными актами, а также носящих добровольный характер.

К ***экономическим*** внебюджетным фондам относятся целевые бюджетные фонды: Фонд Министерства Российской Федерации по атомной энергии, территориальные дорожные фонды, территориальные фонды воспроизводства минерально-сырьевой базы, территориальные экологические фонды, целевые бюджетные фонды субъектов Российской Федерации.

Существуют также внебюджетные фонды ***отраслевого*** и ***межотраслевого*** назначения, целью деятельности которых является финансовая поддержка конкретных институтов, проектов, развития и стимулирования производства. К ним относятся, например, Федеральный фонд поддержки малого предпринимательства и Фонд содействия научно-техническому прогрессу.

Через государственные социальные внебюджетные фонды осуществляется перераспределение части национального дохода в интересах отдельных малообеспеченных слоев населения.

Доходы и расходы государственного внебюджетного фонда образуют его *бюджет,* предназначенный для финансового обеспечения выполняемых задач и функций.

Проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов составляются органами управления этих фондов и представляются органами исполнительной власти на рассмотрение законодательных (представительных) органов одновременно с проектами бюджетов на очередной финансовый год. Бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов рассматриваются и утверждаются соответственно Федеральным Собранием и законодательными (представительными) органами субъектов РФ в форме федеральных законов и законов субъектов РФ одновременно с принятием законов о бюджете на очередной финансовый год.

Исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется Федеральным казначейством РФ.

Отчет об исполнении бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда составляется органом управления фонда и представляется соответственно Правительством Российской Федерации и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации на рассмотрение и утверждение Федеральному Собранию и законодательному (представительному) органу субъекта Российской Федерации в форме федерального закона.

Источниками формирования доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов являются: обязательные платежи, предусмотренные соответствующими законодательными актами; добровольные взносы юридических и физических лиц; прочие доходы.

Поступление доходов в государственные внебюджетные фонды обеспечивают те же органы исполнительной власти, на которые возложены функции сбора налогов в федеральный бюджет.

Статьи расходов государственных внебюджетных фондов устанавливаются в строгом соответствии с их социальным назначением и утвержденными законами.

Контроль исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов возложен на органы, обеспечивающие контроль за исполнением бюджетов соответствующего уровня бюджетной системы Российской Федерации.

От уплаты страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды освобождаются:

- организации — в части выплат, начисленных по всем основаниям независимо от источников финансирования, в пользу работников, являющихся инвалидами 1, 2 и 3-й групп и получающих пенсии по инвалидности в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- общероссийские общественные организации инвалидов, среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80%, их региональные и территориальные организации, а также организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов указанных организаций, и организации, единственным собственником имущества которых являются указанные общественные организации;
- индивидуальные предприниматели, в том числе иностранные граждане, лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, частные детективы, занимающиеся частной практикой нотариусы, адвокаты, являющиеся инвалидами 1, 2 и 3-й групп и получающие пенсии по инвалидности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Рассмотрим процесс формирования и использования отдельных государственных внебюджетных фондов.

12.2. ПЕНСИОННЫЙ ФОНД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР) — это централизованный фонд государства, обеспечивающий формирование и распределение финансовых ресурсов в целях пенсионного обеспечения граждан в Российской Федерации. К *функциям* ПФР относятся:

- аккумулирование страховых взносов;
- финансирование расходов, предусмотренных законом о бюджете ПФР на соответствующий финансовый год;
- организация работы по взысканию с работодателей и граждан, виновных в причинении вреда здоровью работников и других граждан, сумм государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания или по случаю потери кормильца;
- капитализация средств ПФР, привлечение в него добровольных взносов физических и юридических лиц;
- контроль с участием налоговых органов своевременного и полного поступления страховых взносов, правильного и рационального расходования средств ПФР;
- организация и ведение индивидуального — персонифицированного учета застрахованных лиц;
- участие в разработке и реализации межгосударственных и международных договоров и соглашений по вопросам пенсий и пособий и др.

Бюджет Пенсионного фонда РФ (ПФР) на 2002 г. утвержден по доходам и расходам в сумме 729,2 млрд руб., т.е. является сбалансированным.

Доходы бюджета ПФР формируются за счет следующих источников:

- переходящего остатка денежных средств на начало отчетного периода;
- суммы единого социального налога, поступающие из федерального бюджета на выплату базовой части трудовой пенсии;
- страховых взносов, зачисляемых в ПФР на выплату страховой части трудовой пенсии;
- страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии;
- страховых взносов в виде фиксированного платежа;
- мобилизации просроченной задолженности плательщиков страховых взносов и единого социального налога;
- средств федерального бюджета, передаваемых ПФР в соответствии с законодательством РФ;
- средств федерального бюджета, передаваемых ПФР Минтруда России на выплату досрочных пенсий гражданам, признанным безработными, и социальных пособий на погребение и оказание услуг по погребению;
- средств из целевого бюджетного фонда Минатома России для обеспечения выплаты дополнительного ежемесячного пожизненного материального обеспечения работникам, осуществлявшим трудовую деятельность в организациях ядерного оружейного комплекса;
- суммы пеней и других финансовых санкций;
- страховых взносов по дополнительному тарифу для работодателей-организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации.

Расходы бюджета ПФР включают:

- выплаты базовой части трудовой пенсии, финансируемой за счет сумм единого социального налога, поступающих из федерального бюджета;
- выплаты страховой части трудовой пенсии;
- компенсационные выплаты неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами, получающими трудовые пенсии;
- выплаты пенсий гражданам, выехавшим на постоянное место жительства за границу;
- выплаты социальных пособий на погребение и оказание услуг по погребению;
- расходы на доставку и пересылку пенсий и пособий;
- выплаты пенсий по государственному пенсионному обеспечению;
- выплаты досрочных пенсий гражданам, признанным безработными;
- выплаты дополнительного ежемесячного пожизненного материального обеспечения работникам, осуществлявшим трудовую деятельность в организациях ядерного оружейного комплекса;
- выплаты пенсий членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации в части, превышающей три с половиной минимального размера пенсии по старости, финансируемые за счет страховых взносов, фактически поступающих по дополнительному тарифу;
- пенсионные накопления (резервы), сформированные за счет страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица;
- финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности ПФР и его органов.

Суммы единого социального налога, зачисляемые в федеральный бюджет на выплату базовой части трудовой пенсии, перечисляются в ПФР в полном объеме. Суммы ЕСН, зачисляемые в федеральный бюджет, в объеме, превышающем расходы на финансирование базовой части трудовой пенсии, перечисляются в ПФР ежеквартально и могут быть использованы на улучшение пенсионного обеспечения.

Сумма фактического превышения доходов над расходами ПФР за вычетом норматива оборотных денежных средств направляется на создание резерва бюджета ПФР. Временно свободные средства резерва бюджета ПФР размещаются на рынке капиталов. Средства страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, учитываемые в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица, также размещаются на рынке капиталов.

Расходы на финансирование выплат государственных пенсий и пособий, осуществляемые ПФР *за счет средств федерального бюджета*, включают следующие выплаты:

- военнослужащим и приравненным к ним по пенсионному обеспечению гражданам, их семьям;
- социальных пенсий;
- по предоставлению льгот по пенсионному обеспечению граждан, пострадавших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС;
- пенсий, исчисленных с применением индивидуального коэффициента пенсионера, в части, определяемой включением в трудовой стаж, дающий право на государственную пенсию, периодов, не связанных с уплатой страховых взносов в Фонд;
- дополнительного пожизненного ежемесячного материального обеспечения Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации и полным кавалерам ордена Славы — участникам Великой Отечественной войны 1941—1945 гг.;
- социальных пособий на погребение и оказание услуг по погребению согласно гарантированному перечню этих услуг, а также расходы на их доставку и пересылку.

Финансирование расходов на выплату досрочных пенсий гражданам, признанным безработными, социальных пособий на погребение и оказание услуг по погребению согласно гарантированному перечню этих услуг получателям досрочных пенсий осуществляется за счет средств федерального бюджета, передаваемых ПФР Министерством труда и социального развития Российской Федерации.

Фактически поступившие страховые взносы по дополнительному тарифу для работодателей-организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, учитываются в целом по Российской Федерации на отдельном централизованном счете. Эти средства направляются на финансирование расходов на выплаты повышений пенсий членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации в части, превышающей три с половиной минимальных размера пенсии по старости, с учетом установленных законодательством Российской Федерации надбавок и компенсационных выплат, а также расходов на доставку и пересылку указанных видов пенсий.

Размер повышений пенсий в этой части устанавливается ПФР ежеквартально исходя из суммы фактически поступивших в целом по Российской Федерации страховых взносов по дополнительному тарифу за предшествующий квартал.

Поскольку в распоряжении ПФР находятся все средства, предназначенные для государственного пенсионного обеспечения граждан, большое значение имеет процесс управления этими средствами в интересах государства и населения.

Руководство ПФР осуществляет правление и его постоянно действующий исполнительный орган — исполнительная дирекция.

В состав ПФР входят отделения — единые пенсионные службы регионов, а также управления ПФР в муниципальных образованиях. ПФР заключает соответствующие соглашения с органами исполнительной власти регионов.

***Единая пенсионная служба* (*ЕПС*)** создается по решению правления ПФР для осуществления государственного управления финансами пенсионного обеспечения и организации пенсионного обеспечения в регионе. ЕПС реализует следующие функции:

- организует работу по целевому сбору и аккумуляции страховых взносов, финансированию расходов на выплату государственных пенсий и социальных пособий;
- руководит и контролирует деятельность управлений ПФР в городах и районах;
- создает государственный банк данных по всем категориям плательщиков страховых взносов в ПФР;
- организует работы по назначению и перерасчету государственных пенсий, выплате государственных пенсий и социальных пособий, ведению базы данных по пенсионерам;
- привлекает добровольные взносы физических и юридических лиц;
- контролирует с участием налоговых органов своевременное и полное поступление в ПФР страховых взносов, правильное и рациональное расходование средств ПФР;
- составляет и представляет проект бюджета ЕПС, заявки на финансирование выплаты государственных пенсий и социальных пособий;
- ведет бухгалтерский учет, включая составление сводной расчетной ведомости по страховым взносам в ПФР;
- оказывает правовую помощь работодателям, осуществляющим представление граждан к назначению и перерасчету государственных пенсий и др.

ЕПС может принимать участие в финансировании программ социальной защиты пожилых и нетрудоспособных граждан.

ЕПС осуществляет организацию и ведение индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц.

Управления ПФР в городах и районах непосредственно подчиняются ЕПС. Они являются правопреемниками соответствующих отделов социальной защиты населения в части назначения и перерасчета государственных пенсий и выплаты государственных пенсий и социальных пособий.

Управление осуществляет следующие функции:

- выявляет, регистрирует и ведет учет плательщиков страховых взносов в ПФР;

- ведет государственный банк данных по всем категориям плательщиков страховых взносов в ПФР;
- организует и ведет индивидуальный (персонифицированный) учет застрахованных лиц;
- аккумулирует страховые взносы, контролирует их своевременное и полное поступление на государственное пенсионное страхование с учетом данных индивидуального (персонифицированного) учета;
- привлекает добровольные взносы физических и юридических лиц в ПФР;
- контролирует с участием налоговых органов своевременное и полное поступление страховых взносов, пеней и финансовых санкций;
- составляет сводную расчетную ведомость по страховым взносам в ПФР по Управлению и представляет ее в ЕПС;
- составляет и представляет в ЕПС заявки на финансирование выплаты государственных пенсий и социальных пособий;
- обеспечивает целевое и рациональное использование средств, выделяемых на выплату государственных пенсий и социальных пособий;
- ведет бухгалтерский учет, представляет отчетность в ЕПС, налоговую инспекцию, внебюджетные фонды, органы статистики;
- контролирует перечисление остатков средств ПФР в ЕПС;
- обеспечивает своевременное назначение и перерасчет государственных пенсий, выплату государственных пенсий и социальных пособий;
- контролирует правильность оформления документов, представляемых для назначения и перерасчета государственных пенсий;
- ведет базы данных по пенсионерам и др.

Функционируют управления ПФР в семи федеральных округах. Управление является структурным подразделением Исполнительной дирекции ПФР. Основными задачами управления являются:

- координация и контроль за деятельностью отделений ПФР в федеральном округе;
- взаимодействие с полномочным представителем Президента Российской Федерации в федеральном округе;
- координация программ социальной защиты пожилых и нетрудоспособных граждан.

Управление осуществляет следующие функции:

- координирует деятельность отделений ПФР в округе;
- анализирует и прогнозирует экономическую и социальную ситуацию в федеральном округе;

- участвует в подготовке бюджетов отделений ПФР в федеральном округе, отчета руководству ПФР об исполнении бюджетов отделений ПФР в федеральном округе;
- изучает и обобщает практику применения нормативных актов субъектов Федерации по вопросам социального обеспечения;
- взаимодействует с органами федерального казначейства, МНС России, органами государственной власти и местного самоуправления по вопросам прохождения средств и обобщает сведения о доходной части бюджета ПФР и др.

Основу государственного пенсионного страхования составляет *индивидуальный персонифицированный учет в системе государственного пенсионного страхования.*

Введение персонифицированного учета обусловлено следующими факторами:

- созданием условий для назначения пенсий в соответствии с результатами труда каждого застрахованного лица;
- обеспечением достоверности сведений о стаже и заработке, определяющих размер пенсии при ее назначении;
- созданием информационной базы для реализации и совершенствования пенсионного законодательства, для назначения пенсий на основании страхового стажа застрахованных лиц и их страховых взносов;
- развитием заинтересованности застрахованных лиц в уплате страховых взносов в ПФР;
- созданием условий для контроля уплаты страховых взносов застрахованными лицами;
- упрощением порядка и ускорением процедуры назначения государственных трудовых пенсий застрахованным лицам.

Такой учет строится на следующих *принципах*:

- единства государственного пенсионного страхования в Российской Федерации;
- всеобщности и обязательности уплаты страховых взносов в ПФР и учета сведений о застрахованных лицах;
- доступности для каждого застрахованного лица сведений о нем;
- использования сведений о застрахованных лицах для целей пенсионного обеспечения;
- соответствия сведений о суммах страховых взносов, представляемых каждым плательщиком для индивидуального учета, сведениям о фактически перечисленных этим плательщиком суммах страховых взносов;
- осуществления индивидуального учета в процессе всей трудовой деятельности застрахованного лица.

На каждое застрахованное лицо ПФР открывает *индивидуальный лицевой счет* с постоянным страховым номером. ПФР и его терри-

ториальные органы выдают каждому застрахованному лицу *страховое свидетельство* государственного пенсионного страхования, содержащее страховой номер и анкетные данные.

Лицо, впервые поступившее на работу по трудовому договору, получает страховое свидетельство по месту работы. Несовершеннолетние, не достигшие четырнадцати лет, не являются субъектами государственного пенсионного страхования, кроме несовершеннолетних, получающих пенсию по случаю потери кормильца.

Гражданин, самостоятельно уплачивающий страховые взносы в ПФР, получает страховое свидетельство государственного пенсионного страхования в органе ПФР по месту своей регистрации в качестве плательщика страховых взносов государственного пенсионного страхования. Эти страховые свидетельства хранятся у застрахованных лиц. Изменение сведений о застрахованном лице влечет за собой необходимость внесения соответствующих изменений в его индивидуальный лицевой счет.

Сведения о застрахованных лицах представляются плательщиками страховых взносов в ПФР. Работодатели представляют сведения обо всех лицах, работающих у них по трудовому договору, за которых они уплачивают страховые взносы. Сведения передаются в органы ПФР, в которых эти работодатели зарегистрированы в качестве плательщиков страховых взносов. Граждане, самостоятельно уплачивающие страховые взносы в ПФР, сами представляют сведения о себе в органы ПФР по месту своей регистрации в качестве плательщиков страховых взносов государственного пенсионного страхования.

Реформирование пенсионной системы

Значительные изменения в порядке исчисления пенсий произошли в 1998 г. До 2002 г. механизм исчисления и увеличения государственных пенсий был основан на определении ***индивидуального коэффициента пенсионера***. Увеличение пенсий в этот период было увязано с ростом заработной платы, отсутствовало прямое ограничение максимального размера пенсий, имевшее место до 1998 г., косвенное ограничение задавалось предельным соотношением зарплат, исключалось льготное исчисление периодов, засчитываемых в трудовой стаж.

В последнее десятилетие финансовое положение Пенсионного фонда РФ было неустойчивым. Появилась задолженность бюджета по пенсиям, сократились поступления страховых взносов. Увеличилась социальная нагрузка на занятое население, обусловленное сокращением численности занятых, старением населения, значитель-

ным ростом числа пенсионеров за счет распространенности льготных пенсий.

В период с 1998 по 2002 г. снижение реальных размеров назначенных пенсий происходило опережающими темпами как по отношению к денежным доходам населения, так и по отношению к начисленной заработной плате, накапливалась просроченная задолженность по выплате пенсий.

Средний размер назначенных пенсий к 2000 г. был на уровне ниже 80% прожиточного минимума пенсионера. С учетом фактически сложившейся дифференциации пенсий минимальная пенсия с компенсацией опустилась ниже 50% прожиточного минимума пенсионера. Это потребовало проведения опережающей индексации минимальных пенсий.

С 1 января 2002 г. в России началась широкомасштабная реформа пенсионной системы.

Цели пенсионной реформы:

- финансовая стабилизация пенсионной системы;
- оптимизация условий предоставления и размеров пенсий;
- совершенствование системы управления пенсионным обеспечением.

С 1 января 2002 г. введены две категории пенсий: трудовая пенсия и пенсия по государственному пенсионному обеспечению.

Трудовая пенсия подразделяется на следующие виды:

- трудовую пенсию по старости;
- трудовую пенсию по инвалидности;
- трудовую пенсию по случаю потери кормильца.

Пенсия по государственному пенсионному обеспечению подразделяется, таким образом, на:

- пенсию за выслугу лет;
- пенсию по старости;
- пенсию по инвалидности;
- социальную пенсию.

Трудовая пенсия по старости и трудовая пенсия по инвалидности состоят из трех частей: базовой части; страховой части; накопительной части. Трудовая пенсия по случаю потери кормильца состоит из двух частей: базовой части; страховой части.

Размер базовой части трудовой пенсии по старости установлен в размере 450 руб. в месяц. Иные ставки действуют в отношении лиц, на иждивении которых находятся нетрудоспособные члены семьи (один иждивенец — 600 руб., два — 750 руб., три — 900 руб. в месяц).

Источник выплаты базовой части трудовой пенсии — единый социальный налог, поступающий в федеральный бюджет. Источник выплат страховой и накопительной частей трудовой пенсии — сред-

ства консолидированного бюджета ПФР: страховые взносы страхователей и другие поступления, которые являются федеральной собственностью.

Страховая часть трудовой пенсии по старости рассчитывается как отношение суммы расчетного пенсионного капитала (общая сумма страховых взносов и других поступлений в ПФР за застрахованное лицо) к 228 (количество месяцев ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии исходя из 19 лет).

Накопительная часть трудовой пенсии по старости рассчитывается как отношение суммы пенсионных накоплений застрахованного лица к количеству месяцев ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии.

Страховая и накопительная части трудовой пенсии по старости имеют один источник — страховые взносы в ПФР страхователей, которые делятся на две части — страховую и накопительную.

Базовая часть трудовой пенсии по инвалидности зависит от степени ограничения способности к трудовой деятельности: III степень — 900 руб. в месяц; II степень — 450 руб.; I степень — 225 руб. Базовая часть трудовой пенсии по инвалидности установлена в большем размере лицам, имеющим на иждивении нетрудоспособных членов семьи, в зависимости от количества иждивенцев.

Базовая часть трудовой пенсии по случаю потери кормильца установлена: для круглых сирот — 450 руб. в месяц на каждого ребенка; другим нетрудоспособным членам семьи умершего кормильца — 225 руб. в месяц на каждого члена семьи.

Сумма базовой и страховой пенсии для всех видов трудовой пенсии установлена в размере не менее 660 руб. в месяц.

Трудовая пенсия подлежит перерасчету, индексации и корректировке.

Перерасчет трудовой пенсии производится: при достижении пенсионером возраста 80 лет, изменения степени ограничения способности к трудовой деятельности, количества нетрудоспособных членов семьи или категории получателей трудовой пенсии по случаю потери кормильца.

Один раз в три года производится ***перерасчет*** накопительной части трудовой пенсии по старости за счет дополнительных пенсионных накоплений, отраженных в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица.

Корректировка трудовой пенсии производится по данным индивидуального (персонифицированного) учета при изменении суммы страховых взносов, уплаченных страхователем за застрахованное лицо.

Индексация базовой части трудовой пенсии производится с учетом темпов инфляции за счет средств федерального бюджета.

С 1 февраля 2002 г. ПФР осуществил индексацию базовой и страховой частей трудовой пенсии и пенсий по государственному пенсионному обеспечению на 6,5%. В соответствии с новым пенсионным законодательством размеры пенсий пересматриваются раз в квартал или если текущая инфляция превысила 6%. Досрочная индексация пенсий вызвана ростом цен на лекарства.

Среднее повышение пенсий составило около 85 руб., при этом в результате индексации минимальный размер пенсии достиг 700 руб., средняя пенсия возросла до 1380 руб.

Еще одна индексация пенсий предусматривается с 1 августа 2002 г. на 7%. При этом средний размер пенсий возрастет на 96 руб. и составит 1446 руб. В целом за 2002 г. размер всех видов пенсий может увеличиться на 310 руб., а суммарные расходы на повышение составят около 105 млрд руб.

По состоянию на 1 января 2002 г. территориальные органы Пенсионного фонда России произвели оценку пенсионных прав застрахованных лиц путем их преобразования в расчетный пенсионный капитал (общая сумма страховых взносов и других поступлений в ПФР за застрахованное лицо). В результате перерасчета 12 млн пенсионеров получили прибавку, которая в среднем составила 345,7 руб.

Социальная пенсия устанавливается отдельным категориям нетрудоспособных граждан, не имеющим права на трудовую пенсию по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца, пенсию по государственному пенсионному обеспечению.

Федеральным государственным служащим назначается пенсия за выслугу лет при наличии стажа государственной службы не менее 15 лет в размере 45% среднемесячного заработка федерального государственного служащего за вычетом базовой и страховой частей трудовой пенсии по старости (инвалидности). За каждый полный год стажа госслужбы сверх 15 лет пенсия за выслугу лет увеличивается на 3% среднемесячного заработка, но не свыше 75% среднемесячного заработка федерального госслужащего.

Важным элементом пенсионной системы является обязательное пенсионное страхование.

Обязательное пенсионное страхование осуществляется ПФР и его территориальными органами. Однако в роли страховщика могут выступать и негосударственные пенсионные фонды. Для регламентации их деятельности должен быть принят соответствующий федеральный закон.

Обязательное пенсионное страхование распространяется на застрахованных лиц, за которых страхователи уплачивают страховые взносы страховщику — ПФР.

Тарифы страховых взносов дифференцированы в зависимости от возраста застрахованных лиц, общей суммы начисленных выплат и вознаграждений (прогрессивная шкала) и подразделяются на две части: страховую и накопительную. К примеру, для мужчин 1952 г. рождения и старше и женщин 1956 г. рождения и старше тариф страховых взносов в части страховых выплат установлен при базе до 100 тыс. руб. — 14%, а накопительная часть отсутствует. Для мужчин с 1953 г. по 1966 г. и женщин с 1957 г. по 1966 г. страховая часть тарифа — 12%, накопительная — 2%, для лиц 1967 г. рождения и моложе — соответственно 8 и 6%.

Страхователи — индивидуальные предприниматели уплачивают страховой взнос в виде фиксированного платежа, максимальный размер которого — 3600 руб. в год.

Каждому застрахованному лицу будет выдаваться пенсионная книжка для отражения информации о состоянии *специальной части индивидуального лицевого счета.* На ней отражаются средства, направляемые на обязательное накопительное финансирование трудовых пенсий, доход от инвестирования, выплаты, произведенные за счет пенсионных накоплений.

Базой для начисления страховых взносов на каждого отдельного работника выступают суммы начисленных выплат и вознаграждений, отражаемые в индивидуальном персонифицированным учете.

Государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам ПФР перед застрахованными лицами. Это означает, что ответственность государства распространяется и на средства, передаваемые ПФР в управление управляющим компаниям — участникам рынка капитала, обеспечивающим размещение временно свободных пенсионных денег, их инвестирование в акции, облигации, депозиты и др.

Действующая система пенсионного обеспечения и страхования позволяет четко определить:

- часть пенсии, гарантированную государством (зависит от состояния федерального бюджета);
- часть пенсии, которая зависит от размера страховых выплат, осуществляемых страхователем (это должно стимулировать легализацию той части заработной платы, которая в настоящее время выплачивается с применением различных «серых» схем);
- часть пенсии, которая зависит от условий инвестирования страховых пенсионных взносов (это позволит существенно расширить рынок инвестиционных ресурсов, «длинных» денег, зависит от доходности различных финансовых инструментов и состояния рынка капитала).

Особое значение имеет порядок инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии.

Для функционирования системы инвестирования пенсионных денег задействуются такие рыночные институты, как управляющие компании инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов, негосударственных инвестиционных фондов, специализированные депозитарии, финансовые посредники — брокеры, кредитные и страховые организации. Таким образом, речь идет о создании разветвленной инфраструктуры нового сегмента рынка капиталов. Такие институты функционируют, но степень их профессионализма, прозрачности деятельности, применяемые информационные технологии еще не в полной мере соответствуют тем задачам и той ответственности, которую потребует система инвестирования пенсионных средств.

ПФР наделено правом управлять средствами пенсионных накоплений.

ПФР заключает договоры с управляющими компаниями и специализированными депозитариями, передает им средства пенсионных накоплений на инвестирование.

Средства для передачи управляющим компаниям формируются из поступающих в ПФР страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, а также чистого финансового результата от их временного размещения.

Управляющие компании открывают отдельные банковские счета для осуществления операций со средствами пенсионных накоплений.

По заявлению застрахованного лица ПФР перечисляет средства пенсионных накоплений на банковские счета управляющих компаний.

В целях снижения финансовых рисков законодательно установлены ограничения на размещение пенсионных накоплений в определенные активы. В их число входят такие активы, как государственные ценные бумаги РФ и субъектов РФ, облигации и акции, эмиссионные ипотечные ценные бумаги, депозиты, иностранная валюта. При этом устанавливаются ограничения на структуру инвестиционного портфеля. К примеру, размещение в ценные бумаги одного эмитента ограничено 5%, депозиты — до 10%.

Один раз в год застрахованное лицо может поменять инвестиционный портфель. При этом ПФР обязан перевести средства пенсионного накопления из одной управляющей компании в другую.

Колебания курсов акций, облигаций различных эмитентов будут играть существенную роль в доходности того или иного инвестиционного портфеля, а значит, и в размерах накопительной части трудовой пенсии.

В 2002 г. размер средств пенсионного накопления оценивается в 40 млрд руб., а к 2010 г. он должен увеличиться до 273 млрд руб.

В наиболее сложном положении находились до сих пор люди,

достигшие достаточно преклонного возраста, — это 80-летние и еще более престарелые пенсионеры, это также инвалиды 1-й группы. Для этой категории минимальный размер пенсии с 2003 г. будет составлять 1110 руб., что является существенной прибавкой к минимальной пенсии, которая существует сейчас, — 660 руб. В тяжелом положении оказались дети-инвалиды 1-й и 2-й групп, дети — инвалиды с детства, дети, потерявшие двух родителей. Уровень их пенсионного обеспечения до недавнего времени составлял всего лишь 463 руб. Здесь тоже будут существенные прибавки, их пенсия практически приблизится к 1000 руб.

Реформирование пенсионной системы предусматривает создание ***обязательных профессиональных пенсионных систем***, в рамках которых будут формироваться пенсионные права работников, вновь принимаемых на рабочие места с неблагоприятными условиями труда. Через эти системы должно осуществляться льготное пенсионное обеспечение на накопительных принципах.

Формирование профессиональных пенсионных систем предполагается передать в сферу взаимодействия социальных партнеров. В рамках коллективного договора может быть выбрана одна из форм реализации права на пенсию в связи с особыми условиями труда. Профессиональная пенсионная система может быть создана с участием ПФР, уполномоченных негосударственных пенсионных фондов и паевых инвестиционных фондов.

Финансирование выплаты обязательных профессиональных пенсий из профессиональных пенсионных систем предполагается осуществлять за счет обязательных страховых взносов в ПФР либо взносов в негосударственные профессиональные пенсионные системы. Величина тарифа взносов определяется на основе актуарных расчетов исходя из необходимости обеспечения размера обязательной профессиональной пенсии применительно к условиям определения страховой части трудовой пенсии соответствующим категориям получателей в рамках обязательного пенсионного страхования.

В качестве альтернативы созданию профессиональной пенсионной системы предусматривается возможность на основе соответствующего положения коллективного договора замены обязательных взносов равной по размеру дополнительной денежной компенсацией.

Обязательные платежи в профессиональную пенсионную систему учитываются на индивидуальных счетах работников и подлежат инвестированию.

Период пенсионных реформ должен продлиться не менее 10 лет. Изменения коснутся порядка назначения и выплаты льготных пенсий, пенсии за выслугу лет для работников бюджетной сферы. Останется право на досрочный выход на пенсию для тех, кто работал на Севере, для тех, кто получал такое право в связи с особо тяжелыми

условиями труда. Никаких изменений в ближайшие годы для них не произойдет. Изменения для отдельных категорий начнут постепенно вводиться с 2013 г.

Таким образом, современная пенсионная система предполагает структуризацию пенсий, вывод части пенсионных накоплений на рынок капиталов, устранение причин появления просроченной задолженности по пенсиям, повышение общих размеров пенсий, установление зависимости между пенсией и страховыми взносами страхователей — работодателей в ПФР, повышение заинтересованности работодателей в использовании легальных схем выплат заработной платы работникам.

В то же время следует учитывать, что нестабильность в финансовой сфере, в том числе высокая инфляция, девальвация национальной валюты, неустойчивость банковской системы, неразвитость инфраструктуры рынка капиталов значительно повышают риски в инвестировании пенсионных накоплений. Поэтому важно создать условия, адекватные достижению целей, поставленных перед пенсионной реформой.

Негосударственное пенсионное обеспечение

Негосударственное пенсионное обеспечение является дополнительным по отношению к государственному и может осуществляться через *дополнительные профессиональные пенсионные системы* отдельных предприятий, отраслей экономики либо территорий, а также в форме *личного пенсионного страхования граждан,* накапливающих средства на дополнительное пенсионное обеспечение.

Дополнительная профессиональная пенсионная система должна отвечать следующим требованиям:

- обеспечивать выплату пенсий, а не единовременных сумм, и согласовываться с государственной пенсионной системой в отношении видов пенсий и условий их назначения;
- иметь как установленные выплаты, так и установленные взносы, являться солидарной либо накопительной или использовать одновременно оба эти принципа;
- финансироваться и за счет взносов работодателя, и за счет взносов работников;
- иметь финансовое покрытие в форме накопленных активов и будущих поступлений взносов — актуарный баланс.

Негосударственный пенсионный фонд — некоммерческая организация социального обеспечения, исключительным видом деятельности которой является негосударственное пенсионное обеспечение участников фонда на основании договоров о негосударственном пенсионном обеспечении населения с вкладчиками в пользу участников фонда.

Учредителями фонда могут быть юридические и физические лица.

В целях защиты прав и интересов вкладчиков и участников деятельность фонда подлежит обязательному *лицензированию*.

Фонд выполняет следующие функции:

- разрабатывает условия негосударственного пенсионного обеспечения участников;
- заключает пенсионные договоры;
- принимает пенсионные взносы;
- ведет пенсионные счета, информирует вкладчиков и участников об их состоянии;
- заключает договоры с управляющим фонда;
- формирует и размещает самостоятельно или через управляющего собственные средства, включая пенсионные резервы;
- ведет бухгалтерский учет и осуществляет актуарные расчеты;
- производит выплаты негосударственных пенсий;
- осуществляет контроль за своевременным и полным поступлением средств в фонд и исполнением своих обязательств перед участниками;
- предоставляет информацию о своей деятельности.

Вкладчики негосударственного пенсионного фонда вносят взносы только денежными средствами в порядке и размерах, которые предусмотрены правилами фонда и пенсионным договором.

Негосударственные пенсионные фонды размещают пенсионные резервы через управляющего, который обеспечивает возврат переданных ему фондом пенсионных резервов по договорам доверительного управления и другим договорам в соответствии с законодательством, кроме случаев размещения пенсионных резервов в государственные ценные бумаги, ценные бумаги субъектов Российской Федерации, банковские депозиты и др.

12.3. ФОНД СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС) представляет собой централизованный фонд финансовых ресурсов, аккумулирующий денежные средства, предназначенные для оказания социальной помощи и социальных услуг, формируемый на страховой основе и распределяемый по территориальному принципу. ФСС — бюджетное учреждение, имеющее региональные отделения, имущество которого находится в его оперативном управлении и является федеральной собственностью. К имуществу ФСС относится также имущество, закрепленное за подведомственными фонду санаторно-курортными учреждениями.

Бюджет ФСС и отчет о его исполнении утверждаются федеральными законами, а бюджеты региональных отделений и отчеты об их исполнении после рассмотрения правлением ФСС утверждаются председателем ФСС.

В состав ФСС входят:

- региональные отделения, управляющие средствами государственного социального страхования на территории субъектов РФ;
- филиалы отделений, создаваемые региональными отделениями фонда по согласованию с председателем ФСС.

Бюджет Фонда социального страхования РФ на 2001 г. утвержден по доходам в сумме 86,3 млрд руб., по расходам — в сумме 84,7 млрд руб. с превышением доходов над расходами в сумме 1,6 млрд руб.

Источниками формирования *доходной части* бюджета ФСС являются:

- остаток средств на начало года;
- часть единого социального налога (взноса);
- страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- мобилизация просроченной задолженности страхователей по страховым взносам;
- часть единого налога на вмененный доход на определенные виды деятельности;
- прочие поступления;
- средства федерального бюджета на выплату пособий сверх установленных норм и санаторно-курортное лечение и оздоровление, финансируемые за счет средств федерального бюджета в соответствии с ФЗ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

Расходы бюджета ФСС предусматривают:

- выплату пособий по временной нетрудоспособности, в том числе в связи с несчастным случаем на производстве и профессиональным заболеванием, по беременности и родам, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, при рождении ребенка, на возмещение стоимости гарантированного перечня услуг и социальные пособия на погребение, прочие пособия;
- оплату путевок на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей, а также участников Великой Отечественной войны;
- частичное содержание детско-юношеских спортивных школ;
- оздоровление детей;
- выплату пособий сверх установленных норм и санаторно-курортное лечение и оздоровление, финансируемые за счет средств

федерального бюджета в соответствии с ФЗ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»;

- единовременные страховые выплаты;
- ежемесячные страховые выплаты;
- доставку и пересылку страховых выплат;
- медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию;
- осуществление мероприятий по обучению по охране труда отдельных категорий застрахованных и улучшению условий и охраны труда;
- капитальные вложения на развитие санаторно-курортных учреждений ФСС и создание центров реабилитации пострадавших от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- изготовление бланочной продукции, включая изготовление листков нетрудоспособности, информационно-разъяснительная деятельность, обучение и поощрение страхового актива;
- организацию и ведение единой информационной системы обязательного социального страхования и обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, включая организацию и ведение банка данных страхователей, учета страховых случаев и персонифицированного учета получателей страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- содержание исполнительных органов ФСС;
- подготовку и повышение квалификации кадров, создание и содержание межрегионального учебно-методического центра по обязательному социальному страхованию и обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- осуществлению международной деятельности ФСС;
- научно-исследовательские работы по обязательному социальному страхованию и обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- финансирование научно-исследовательских работ по охране труда;
- прочие расходы.

Сумма превышения доходов над расходами по бюджету ФСС направляется на формирование норматива оборотных денежных средств.

ФСС и его исполнительные органы взыскивают в бесспорном порядке суммы недоимок и пеней по страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний путем направления в

кредитную организацию, в которой открыты счета страхователя, инкассового поручения на списание со счета страхователя — юридического лица и перечисление в соответствующий исполнительный орган ФСС необходимых денежных средств.

В настоящее время за счет средств обязательного социального страхования производятся расходы на полную или частичную оплату стоимости путевок на санаторно-курортное лечение и оздоровление для работников и членов их семей в санаторно-курортные учреждения, расположенные на территории Российской Федерации, из расчета в пределах 350 руб. на одного человека в сутки не более чем за 24 дня пребывания в санаторно-курортном учреждении. Оплата путевок на долечивание в санаторно-курортных учреждениях непосредственно после стационарного лечения производится в полном размере.

За счет средств социального страхования осуществляется частичное содержание детско-юношеских спортивных школ, финансируемых ФСС в части расходов на оплату труда тренерско-преподавательского состава и аренду помещений, необходимых для проведения учебно-тренировочного процесса.

Для погашения задолженности страхователей по страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний ФСС использует государственные ценные бумаги, а также векселя кредитных и других организаций.

Средства социального страхования не могут зачисляться на личные счета застрахованных.

Выплата пособий по социальному страхованию, оплата путевок работникам и членам их семей в санаторно-курортные учреждения, финансирование других мероприятий по социальному страхованию осуществляются через бухгалтерские службы работодателей. Ответственность за правильность начисления и расходования средств государственного социального страхования несет администрация страхователя в лице руководителя и главного бухгалтера.

Региональные отделения ФСС образуются в субъектах Российской Федерации. Они решают следующие задачи:

- регистрируют страхователей и выдают удостоверения о регистрации, организуют банки данных по всем категориям страхователей:
- осуществляют финансовую деятельность по обеспечению социального страхования в регионе;
- устанавливают для страхователей нормативы расходов, необходимые для обеспечения государственных гарантий по социальному страхованию работников;
- производят расчеты со страхователями, другими органами ФСС и прочими организациями и др.

Контроль полноты и своевременности начисления и уплаты страхователями страховых взносов и других платежей ФСС осуществляет

совместно с Министерством Российской Федерации по налогам и сборам, а за правильным и рациональным расходованием этих средств на предприятиях — с участием профессиональных союзов.

Средства государственного социального страхования поступают на единый счет ФСС, открытый в органах Федерального казначейства.

В 1998 г. осуществлен переход с территориально-отраслевого на территориальный принцип управления средствами государственного социального страхования.

Рассмотрим *порядок расходования средств* государственного социального страхования, формируемых за счет сумм единого социального налога (взноса), единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности и других поступлений, зачисляемых в ФСС.

Особый порядок расходования средств установлен в отношении обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Расходы на оплату льгот и компенсаций лицам, подвергшимся радиационному воздействию, осуществляются за счет средств федерального бюджета.

За счет средств государственного социального страхования страхователи осуществляют расходы:

- на выплату пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, при усыновлении ребенка, единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, единовременного пособия при рождении ребенка, ежемесячного пособия на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, социального пособия на погребение либо возмещение стоимости гарантированного перечня услуг по погребению специализированной службе по вопросам похоронного дела; оплату дополнительных выходных дней по уходу за ребенком-инвалидом или инвалидом с детства в возрасте до 18 лет;
- на оплату путевок на санаторно-курортное лечение работников и членов их семей;
- на оздоровление детей работников.

Выплата пособий по государственному социальному страхованию производится страхователем на основании документов, подтверждающих право работника на получение соответствующего пособия.

Оплата за счет средств государственного социального страхования путевок на санаторно-курортное лечение работников и членов их семей, оздоровление детей осуществляется страхователями в пределах нормативов, утвержденных им отделением ФСС на календарный год. По мере выдачи путевок страхователи относят их стоимость на расходы по государственному социальному страхованию.

Страхователи — плательщики единого социального налога (взноса) осуществляют расходы по государственному социальному страхованию в счет начисленного единого социального налога, подлежащего зачислению в ФСС.

Сумма начисленного в ФСС единого социального налога (взноса), уменьшенная на сумму произведенных страхователем расходов по государственному социальному страхованию, а также суммы начисленных пеней и штрафов перечисляются страхователем со своего банковского счета на лицевой счет органа федерального казначейства отдельным платежным поручением для дальнейшего перечисления в ФСС.

Если имеется превышение суммы расходов по государственному социальному страхованию над суммой начисленного единого социального налога (взноса), подлежащего зачислению в ФСС, то страхователь обращается за возмещением средств в отделение ФСС.

Отделения ФСС осуществляют расходование средств государственного социального страхования на следующее:

- выделение дотаций страхователям на выплату пособий по государственному социальному страхованию, оплату путевок на санаторно-курортное лечение работников и членов их семей, оздоровление детей работников, а также осуществление иных расходов по государственному социальному страхованию, предусмотренных бюджетом ФСС на соответствующий год;
- выплату пособий по государственному социальному страхованию отдельным категориям застрахованных лиц;
- перечисление органам социальной защиты населения средств на выплату единовременного пособия при рождении ребенка неработающим гражданам, пособия по беременности и родам, единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, женщинам, уволенным в связи с ликвидацией предприятий, учреждений и других организаций в течение двенадцати месяцев, предшествовавших дню признания их в установленном порядке безработными, ежемесячного пособия на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, женщинам, уволенным в период беременности, отпуска по беременности и родам, отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет в связи с ликвидацией предприятий, учреждений и других организаций;
- оплату путевок застрахованным лицам на санаторно-курортное долечивание по установленному перечню заболеваний;
- оздоровление детей;
- осуществление текущей деятельности отделения ФСС и содержание аппарата отделения ФСС и его филиалов.

Денежные средства на счете отделения ФСС, превышающие установленный ему норматив оборотных денежных средств, перечисляются отделением в централизованный резерв ФСС, который создается в целях обеспечения финансовой устойчивости ФСС и его отделений. Его средства направляются на дотации отделениям ФСС на пополнение недостатка нормативов оборотных денежных средств; финансирование общероссийских мероприятий по государственному социальному стра-

хованию; осуществление других мероприятий в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами.

Денежные средства государственного социального страхования хранятся на счетах Банка России и его территориальных учреждений, а также на счетах других банков. На текущие счета отделений ФСС зачисляются суммы: единого социального налога (взноса), пеней, штрафов, а также недоимки пеней и штрафов по страховым взносам в ФСС с лицевых счетов органов федерального казначейства; единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности — с лицевых счетов органов федерального казначейства; полученные в порядке финансирования от вышестоящих органов ФСС с их текущих счетов, а также в порядке расчетов филиалов отделений ФСС с организациями; прочих поступлений.

Средства, поступившие с лицевых счетов органов федерального казначейства на текущие счета филиалов отделений ФСС, каждый первый рабочий день недели полностью перечисляются платежным поручением на текущие счета отделений ФСС.

С текущих счетов ФСС, отделений ФСС и их филиалов производятся основные расходы.

Транзитные счета используются для осуществления операций по зачислению средств по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Средства, поступившие на эти счета, каждый первый рабочий день недели полностью перечисляются отделениями ФСС платежными поручениями на текущие счета отделений ФСС. Другие операции по расходованию средств с транзитных счетов не производятся.

Контроль за расходованием средств отделениями ФСС осуществляется контрольно-ревизионной службой ФСС в порядке, определяемом ФСС.

Одним из видов обязательного социального страхования является страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Оно предусматривает:

- обеспечение социальной защиты застрахованных и экономической заинтересованности субъектов страхования в снижении профессионального риска;
- возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью застрахованного при исполнении им обязанностей по трудовому договору и в других установленных законом случаях, путем предоставления застрахованному в полном объеме всех необходимых видов обеспечения по страхованию, в том числе оплату расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию;
- обеспечение предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний.

Обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний подлежат физические лица, выполняющие работу на основании трудового договора, заклю-

ченного со страхователем, а также осужденные к лишению свободы и привлекаемые к труду страхователем.

Физические лица, выполняющие работу на основании гражданско-правового договора, подлежат обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, если в соответствии с этим договором страхователь обязан уплачивать страховщику страховые взносы.

Право застрахованных лиц на обеспечение по страхованию возникает со дня наступления страхового случая. Право на получение страховых выплат в случае смерти застрахованного в результате наступления страхового случая имеют:

- нетрудоспособные лица, состоявшие на иждивении умершего или имевшие ко дню его смерти право на получение от него содержания;
- ребенок умершего, родившийся после его смерти;
- один из родителей, супруг (супруга) либо другой член семьи независимо от его трудоспособности, который не работает и занят уходом за состоявшими на иждивении умершего его детьми, внуками, братьями и сестрами, не достигшими возраста 14 лет либо хотя и достигшими указанного возраста, но по заключению учреждения государственной службы медико-социальной экспертизы или лечебно-профилактических учреждений государственной системы здравоохранения признанными нуждающимися по состоянию здоровья в постороннем уходе;
- лица, состоявшие на иждивении умершего, ставшие нетрудоспособными в течение пяти лет со дня его смерти.

Страховые выплаты в случае смерти застрахованного выплачиваются: несовершеннолетним — до достижения ими возраста 18 лет; учащимся старше 18 лет — до окончания учебы в учебных учреждениях по очной форме обучения, но не более чем до 23 лет; женщинам, достигшим возраста 55 лет, и мужчинам, достигшим возраста 60 лет, — пожизненно; инвалидам — на срок инвалидности; одному из родителей, супругу (супруге) либо другому члену семьи, неработающему и занятому уходом за находившимися на иждивении умершего его детьми, внуками, братьями и сестрами, — до достижения ими возраста 14 лет либо изменения состояния здоровья.

Обеспечение по страхованию осуществляется следующим образом.

1. В виде пособия по временной нетрудоспособности, назначаемого в связи со страховым случаем и выплачиваемого за счет средств на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

2. В виде страховых выплат:

- единовременной страховой выплаты застрахованному лицу либо лицам, имеющим право на получение такой выплаты в случае его смерти;
- ежемесячных страховых выплат застрахованному лицу либо лицам, имеющим право на получение таких выплат в случае его смерти.

3. В виде оплаты дополнительных расходов, связанных с повреждением здоровья застрахованного, на его медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию, включая расходы:

- на дополнительную медицинскую помощь сверх предусмотренной по обязательному медицинскому страхованию, в том числе на дополнительное питание и приобретение лекарств;
- посторонний уход за застрахованным лицом, в том числе осуществляемый членами его семьи;
- санаторно-курортное лечение, включая оплату отпуска сверх ежегодного оплачиваемого отпуска, установленного законодательством, на весь период лечения и проезда к месту лечения и обратно, стоимость проезда застрахованного, а в необходимых случаях также стоимость проезда сопровождающего его лица к месту лечения и обратно, их проживания и питания;
- протезирование, а также на обеспечение приспособлениями, необходимыми застрахованному лицу для трудовой деятельности и в быту;
- обеспечение специальными транспортными средствами, их текущий и капитальный ремонты и оплату расходов на горюче-смазочные материалы;
- профессиональное обучение (переобучение).

Пособие по временной нетрудоспособности в связи с несчастным случаем на производстве или профессиональным заболеванием выплачивается за весь период временной нетрудоспособности застрахованного до его выздоровления или установления стойкой утраты профессиональной трудоспособности в размере 100% его среднего заработка.

Единовременные страховые выплаты и ежемесячные страховые выплаты назначаются и выплачиваются: застрахованному лицу — если по заключению учреждения медико-социальной экспертизы результатом наступления страхового случая стала утрата им профессиональной трудоспособности; лицам, имеющим право на их получение, — если результатом наступления страхового случая стала смерть застрахованного.

Размер единовременной страховой выплаты определяется в соответствии со степенью утраты застрахованным лицам профессиональной трудоспособности исходя из 60-кратного минимального размера оплаты труда. В случае смерти застрахованного единовременная страховая выплата устанавливается в размере, равном 60-кратному минимальному размеру оплаты труда. В местностях, где установлены районные коэффициенты, процентные надбавки к заработной плате, размер единовременной страховой выплаты определяется с учетом этих коэффициентов и надбавок. Степень утраты застрахованным профессиональной трудоспособности устанавливается учреждением медико-социальной экспертизы.

Размер ежемесячной страховой выплаты определяется как доля среднего месячного заработка застрахованного до наступления страхового случая, исчисленная в соответствии со степенью утраты им профессиональной трудоспособности.

При расчете размера утраченного застрахованным в результате наступления страхового случая заработка учитываются все виды оплаты его труда как по месту его основной работы, так и по совместительству. Не учитываются выплаты единовременного характера, в частности компенсация за неиспользованный отпуск и сумма выходного пособия при

увольнении. Размеры оплаты труда по гражданско-правовым договорам и суммы авторских гонораров учитываются, если с них предусматривалась уплата страховых взносов страховщику. За период временной нетрудоспособности или отпуска по беременности и родам учитываются выплаченные пособия.

Все виды заработка учитываются в суммах, начисленных до удержания налогов, уплаты сборов и других обязательных платежей.

Средства на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний формируются за счет обязательных страховых взносов страхователей, взыскиваемых штрафов и пени, капитализированных платежей, поступивших в случае ликвидации страхователей, других поступлений.

Средства на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний отражаются в доходной и расходной частях бюджета Фонда социального страхования РФ, утверждаемого федеральным законом, отдельными строками. Указанные средства являются федеральной собственностью и изъятию не подлежат.

Страховые тарифы, дифференцированные по группам отраслей (подотраслей) экономики в зависимости от класса профессионального риска, устанавливаются федеральным законом.

Страховые взносы уплачиваются страхователем исходя из страхового тарифа с учетом скидки или надбавки, устанавливаемых страховщиком. Размер скидки или надбавки устанавливается страхователю с учетом состояния охраны труда, расходов на обеспечение по страхованию и не может превышать 40% страхового тарифа, установленного для соответствующей отрасли (подотрасли) экономики.

Страховые взносы, за исключением надбавок к страховым тарифам и штрафов, уплачиваются вне зависимости от других взносов на социальное страхование и включаются в себестоимость произведенной продукции либо включаются в смету расходов на содержание страхователя.

12.4. ФОНДЫ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ

Фонды обязательного медицинского страхования (ФОМС) представляют собой централизованные источники финансовых ресурсов для целей медицинского страхования как формы социальной защиты населения. ФОМС обеспечивают аккумулирование денежных средств на обязательное медицинское страхование, обеспечение финансовой стабильности государственной системы обязательного медицинского страхования. *Цели* медицинского страхования — гарантировать гражданам при возникновении страхового случая получение медицинской помощи за счет накопленных средств и проводить профилактические мероприятия.

Медицинское страхование осуществляется в двух видах:

- ***обязательное*** — является составной частью государственного социального страхования и обеспечивает всем гражданам Российской Федерации равные возможности в получении медицинской и лекарственной помощи, предоставляемой за счет средств обязательного медицинского страхования в объеме и на условиях, соответствующих программам обязательного медицинского страхования;
- ***добровольное*** — осуществляется на основе программ и обеспечивает гражданам получение дополнительных медицинских и других услуг сверх установленных программами обязательного медицинского страхования.

Добровольное медицинское страхование может быть *коллективным* и *индивидуальным*: первое осуществляется в соответствии с социальными программами развития предприятий и является дополнительным к обязательному государственному страхованию, второе осуществляется отдельными гражданами.

В качестве субъектов медицинского страхования выступают гражданин, страхователь, страховая медицинская организация, медицинское учреждение.

Страхователями при обязательном медицинском страховании являются: для неработающего населения — исполнительные органы власти субъектов РФ, местная администрация; для работающего населения — предприятия, учреждения, организации, лица, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью, и лица свободных профессий. Страхователями при добровольном медицинском страховании выступают граждане или предприятия, представляющие интересы граждан.

Страховые медицинские организации — юридические лица, осуществляющие медицинское страхование и имеющие соответствующую лицензию. *Медицинскими учреждениями* в системе медицинского страхования являются имеющие лицензии лечебно-профилактические учреждения, научно-исследовательские и медицинские институты, другие учреждения, оказывающие медицинскую помощь, а также лица, осуществляющие медицинскую деятельность как индивидуально, так и коллективно.

Объектом добровольного медицинского страхования является *страховой риск,* связанный с затратами на оказание медицинской помощи при возникновении страхового случая.

Медицинское страхование проводится путем заключения договора между субъектами медицинского страхования. Субъекты медицинского страхования выполняют обязательства по заключенному договору в соответствии с законодательством.

Договор медицинского страхования представляет собой соглашение между страхователем и страховой медицинской организацией (страховщиком), в соответствии с которым последняя обязуется

организовывать и финансировать предоставление застрахованным лицам медицинской помощи определенного объема и качества или других услуг по программам обязательного и добровольного медицинского страхования. Договор медицинского страхования считается заключенным с момента уплаты первого страхового взноса.

Каждый гражданин, в отношении которого заключен договор медицинского страхования или который заключил такой договор самостоятельно, получает *страховой медицинский полис*. Страховой медицинский полис находится на руках у застрахованного лица.

В целом источниками финансовых ресурсов системы здравоохранения являются:

- средства бюджетов всех уровней;
- средства государственных и общественных организаций, предприятий;
- личные средства граждан;
- безвозмездные и благотворительные взносы и пожертвования;
- доходы от ценных бумаг;
- кредиты банков и других кредиторов;
- другие источники.

Из перечисленных выше средств формируются самостоятельные фонды здравоохранения и фонды медицинского страхования. Финансовые ресурсы государственной, муниципальной систем здравоохранения предназначены для реализации единой политики в области охраны здоровья населения. Они направляются на финансирование мероприятий по разработке и реализации целевых программ, обеспечение профессиональной подготовки кадров, финансирование научных исследований, развитие материально-техни-ческой базы учреждений здравоохранения, субсидирование конкретных территорий в целях выравнивания условий оказания медицинской помощи населению по обязательному медицинскому страхованию, оплату особо дорогостоящих видов медицинской помощи, финансирование медицинских учреждений, оказывающих помощь при социально значимых заболеваниях, оказание медицинской помощи при массовых заболеваниях, в зонах стихийных бедствий, катастроф и для других целей в области охраны здоровья населения.

Финансовые средства государственной системы обязательного медицинского страхования формируются за счет отчислений страхователей на обязательное медицинское страхование.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФФОМС) обеспечивает обязательное медицинское страхование граждан. Он является государственным некоммерческим учреждением.

Основные задачи ФФОМС:

- финансовое обеспечение установленных законодательством прав граждан на медицинскую помощь;
- обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования и создание условий для выравнивания объема и качества медицинской помощи, предоставляемой гражданам на всей территории Российской Федерации в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования;
- аккумулирование финансовых средств для обеспечения финансовой стабильности системы обязательного медицинского страхования.

Финансовые средства ФФОМС являются федеральной собственностью, не входят в состав бюджетов, других фондов и изъятию не подлежат.

Бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2001 г. по доходам утвержден в сумме 2 690,0 млн руб., по расходам — в сумме 2 680,0 млн руб. с превышением доходов над расходами в сумме 10,0 млн руб.

Источниками формирования доходов бюджета ФФОМС являются:

- часть единого социального налога;
- часть единого налога на вмененный доход;
- возврат ранее размещенных временно свободных финансовых средств;
- прочие доходы.

Расходуются средства бюджета ФФОМС на следующие цели:

- выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования, включая нормированный страховой запас;
- выполнение целевых программ оказания медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию;
- компьютеризация системы обязательного медицинского страхования;
- мероприятия по подготовке и переподготовке специалистов для системы обязательного медицинского страхования;
- научные исследования в области обязательного медицинского страхования;
- содержание ФФОМС и т.д.

Временно свободные финансовые средства ФФОМС размещаются в банковских депозитах и могут использоваться для приобретения высоколиквидных государственных ценных бумаг. Доходы от использования временно свободных финансовых средств и нормированного страхового запаса ФФОМС направляются на выравнивание деятельности его территориальных отделений и реализацию принятых программ.

Фонд ежегодно разрабатывает бюджет и отчет о его исполнении, которые по представлению Правительства РФ утверждаются федеральным законом.

Управление ФФОМС осуществляется коллегиальным органом — правлением и постоянно действующим исполнительным органом — директором.

Средства, направляемые гражданами и юридическими лицами на финансирование государственной, муниципальной систем здравоохранения, не облагаются налогами. Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования освобождаются от уплаты налогов по доходам от основной деятельности.

Страховые медицинские организации (страховщики) не входят в систему здравоохранения. Органы управления здравоохранением и медицинские учреждения не имеют права быть учредителями страховых медицинских организаций, но могут владеть их акциями. Суммарная доля акций, принадлежащих органам управления здравоохранением и медицинским учреждениям, не может превышать 10% общего пакета акций страховой медицинской организации.

Страховая медицинская организация обязана:

- осуществлять деятельность по обязательному медицинскому страхованию на некоммерческой основе;
- заключать договоры с медицинскими учреждениями на оказание медицинской помощи застрахованным по обязательному медицинскому страхованию;
- заключать договоры на оказание медицинских, оздоровительных и социальных услуг гражданам по добровольному медицинскому страхованию с любыми медицинскими или другими учреждениями;
- с момента заключения договора медицинского страхования выдавать страхователю или застрахованному страховые медицинские полисы.

Медицинские учреждения, оказывающие медицинскую помощь в системе медицинского страхования, заключают договоры со страховыми медицинскими организациями. По лицензиям медицинские учреждения реализуют программы добровольного медицинского страхования без ущерба для программ обязательного медицинского страхования. Медицинские учреждения, выполняющие программы медицинского страхования, имеют право оказывать медицинскую помощь и вне системы медицинского страхования.

Все медицинские учреждения подлежат обязательному лицензированию и аккредитации.

Договор на предоставление медицинских услуг — это соглашение, по которому медицинское учреждение обязуется предоставлять застрахованным лицам медицинскую помощь определенного объема и качест-

ва в конкретные сроки в рамках программ медицинского страхования.

Тарифы на медицинские услуги при обязательном медицинском страховании определяются соглашением между страховыми медицинскими организациями, органами исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления и профессиональными медицинскими ассоциациями (устанавливаются таким образом, чтобы обеспечить рентабельность медицинских учреждений), а при добровольном — по соглашению между страховой медицинской организацией и предприятием, организацией, учреждением или лицом, предоставляющим эти услуги.

Услуги медицинских учреждений оплачиваются страховыми организациями в порядке и сроки, предусмотренные договором между ними, но не позднее месяца с момента представления документа об оплате. Ответственность за несвоевременность внесения платежей определяется условиями договора медицинского страхования.

Страховая медицинская организация имеет право требовать от юридических или физических лиц, ответственных за вред, причиненный здоровью гражданина, возмещения ей расходов в пределах суммы, затраченной на оказание застрахованному медицинской помощи, за исключением случаев, когда вред причинен страхователем.

Территориальные фонды обязательного медицинского страхования

Территориальные фонды обязательного медицинского страхования создаются законодательными и исполнительными органами власти субъектов РФ. Финансовые средства и имущество всех фондов обязательного медицинского страхования находятся в федеральной собственности. Порядок формирования фондов и средств целевого назначения является единым для всех территориальных фондов, включая их филиалы.

Финансовые средства территориального фонда обязательного медицинского страхования подразделяются на две основные группы:

1) фонды и резервы, обеспечивающие функционирование системы обязательного медицинского страхования, в том числе фонд финансовых средств обязательного медицинского страхования, направляемых на финансирование территориальной программы обязательного медицинского страхования и нормированный страховой запас;

2) фонды и средства целевого назначения, формируемые за счет средств, направляемых на содержание исполнительной дирекции территориального фонда обязательного медицинского страхования.

Доходы бюджетов территориальных ФОМС формируются за счет следующих источников:

- части единого социального;
- страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего нетрудоспособного населения региона, подлежащие перечислению в Фонд из регионального бюджета;

- прочих поступлений.

Расходы бюджета территориального ФОМС включают:

- финансирование региональных программ обязательного медицинского страхования;
- формирование нормированного страхового запаса;
- финансирование целевых программ по видам помощи, входящим в программу обязательного медицинского страхования;
- содержание Фонда и его филиалов;
- финансирование отдельных мероприятий по здравоохранению;
- приобретение медицинского оборудования для лечебно-профилактических учреждений, работающих в системе обязательного медицинского страхования;
- прочие расходы.

Территориальный фонд обязательного медицинского страхования и его филиалы финансируют страховые медицинские организации на основании договоров о финансировании обязательного медицинского страхования. Оно осуществляется по дифференцированным подушевым нормативам, о которых мы будем говорить далее.

В соответствии с договором о финансировании обязательного медицинского страхования при недостатке у страховой медицинской организации средств для оплаты медицинской помощи в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования она обращается в Фонд за *субвенциями.*

Страховые медицинские организации, осуществляющие обязательное медицинское страхование населения соответствующей территории, в том числе филиалы страховых медицинских организаций, находящихся на других территориях, предоставляют Фонду информацию о численности и составе застрахованных, объеме и стоимости оплаченных медицинских услуг; о размерах штрафных санкций, предъявленных ими к медицинским учреждениям; о расходах на ведение дела и формировании и расходовании резервов и фондов.

Полученные от территориального фонда по дифференцированным подушевым нормативам средства, страховые медицинские организации используют на оплату медицинских услуг, формирование резервов, оплату расходов по обязательному медицинскому страхованию, а также на формирование фонда оплаты труда работников, занятых обязательным медицинским страхованием.

Территориальный фонд устанавливает для страховых медицинских организаций единые нормативы финансовых фондов и резервов в процентах к финансовым средствам, передаваемым им на проведение обязательного медицинского страхования. При этом сумма средств в резерве не должна превышать одномесячного, а в резерве финансирования предупредительных мероприятий — двухнедельного запаса средств на оплату медицинской

помощи в объеме территориальной программы обязательного медицинского страхования. Фонд устанавливает порядок использования страховыми медицинскими организациями финансовых резервов и фондов.

Резерв оплаты медицинских услуг — это финансовые средства, формируемые страховой медицинской организацией для оплаты предстоящей медицинской помощи застрахованным. Средства резерва оплаты медицинских услуг предназначены для оплаты в течение действия договоров страхования медицинских услуг, оказанных застрахованному контингенту в объеме и на условиях территориальной программы обязательного медицинского страхования.

По окончании календарного года определяются финансовые результаты проведения обязательного медицинского страхования, и в случае превышения доходов над расходами сумма превышения направляется на пополнение резервов и дохода страховой медицинской организации.

Важное значение для развития системы медицинского страхования имеет Программа государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью, которая финансируется за счет средств бюджетов всех уровней, средств обязательного медицинского страхования и других поступлений. Она включает в себя перечень видов медицинской помощи, предоставляемых населению бесплатно, базовую программу обязательного медицинского страхования, объемы медицинской помощи, подушевой норматив финансирования здравоохранения, обеспечивающий предоставление гарантированных объемов медицинской помощи.

Программа разрабатывается исходя из нормативов объемов медицинской помощи, которые являются основой для формирования расходов на здравоохранение в бюджетах всех уровней и в соответствующих бюджетах фондов обязательного медицинского страхования, и пересматривается ежегодно.

Органы исполнительной власти субъектов РФ разрабатывают и утверждают территориальные программы государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью, которые могут предусматривать предоставление дополнительных объемов и видов медицинской помощи за счет средств субъектов РФ.

В рамках базовой программы обязательного медицинского страхования граждан Российской Федерации предоставляется амбулаторно-поликлиническая и стационарная помощь в учреждениях здравоохранения независимо от их организационно-правовой формы при инфекционных и паразитарных заболеваниях.

Базовая программа осуществляется за счет средств обязательного медицинского страхования.

На основе базовой программы органы исполнительной власти субъектов РФ разрабатывают и утверждают территориальные программы обязательного медицинского страхования, объем предоставляемой медицинской помощи по которым не может быть меньше объема, установленного базовой программой.

Гражданам Российской Федерации на территории Российской Федерации за счет средств федерального бюджета предоставляется медицинская помощь, оказываемая в федеральных медицинских учреждениях, в том числе дорогостоящие виды медицинской помощи, перечень которых утверждается Минздравом России, а за счет бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований — скорая медицинская помощь, оказываемая станциями скорой медицинской помощи; амбулаторно-поликлиническая и стационарная помощь, оказываемая в специализированных диспансерах, больницах.

За счет средств бюджетов всех уровней осуществляется диспансерное наблюдение здоровых детей, льготное лекарственное обеспечение и протезирование, а также финансирование медицинской помощи, оказываемой фельдшерско-акушерскими пунктами, больницами, центрами и др.

Подушевыми нормативами финансирования здравоохранения являются показатели, отражающие размеры средств на компенсацию затрат по предоставлению бесплатной медицинской помощи в расчете на одного человека. Они формируются органами исполнительной власти субъектов РФ по определенным ими показателям стоимости медицинской помощи в разрезе ее видов. Выравнивание условий финансирования территориальных программ государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью осуществляется в порядке, установленном бюджетным законодательством и законодательством о медицинском страховании.

Реформирование систем медико-социального страхования

Дальнейшее реформирование систем обязательного страхования нацелено на решение двух важнейших задач: повышение качества жизни населения путем предоставления всего спектра необходимых социальных услуг; достаточное финансовое обеспечение социальной сферы.

Для повышения эффективности использования бюджетных и страховых средств предлагается объединить федеральный фонд обязательного медицинского страхования и фонд социального страхования в федеральный фонд медико-социального страхования. При этом необходимо решить следующие проблемы:

- обеспечить контроль за выплатой пособий по временной нетрудоспособности на основании сведений о характере заболеваний и оказанной лечебной помощи, поступающих в систему обязательного медицинского страхования;
- согласовать между собой предоставление лечебных и санаторно-курортных услуг путем частичной передачи специализированным санаторно-курортным организациям лечебно-оздоровитель-ных функций по отдельным видам заболеваний;

- снизить административные издержки.

В результате объединения федерального фонда обязательного медицинского страхования и фонда социального страхования в федеральный фонд медико-социального страхования региональные отделения фонда социального страхования предусматривается преобразовать в региональные отделения федерального фонда медико-социального страхования. Функции этих отделений на региональном уровне:

1) выплата пособий, которые в настоящее время финансируются из средств фонда социального страхования, при сохранении действующего порядка их выплаты через работодателей;

2) контроль обоснованности выплат пособий по временной нетрудоспособности на основании сведений о характере заболеваний и оказанной лечебной помощи, поступающих в систему обязательного медицинского страхования;

3) финансирование детского отдыха, а также санаторно-курортного обслуживания участников Великой Отечественной войны;

4) текущее взаимодействие с территориальными фондами обязательного медицинского страхования.

Подавляющая часть государственных средств, предназначенных для оплаты медицинской помощи, должна поступать в медицинское учреждение из одного источника — системы обязательного медицинского страхования. Бюджетные средства, используемые в настоящее время для оплаты медицинской помощи, предусмотренной базовой программой обязательного медицинского страхования, должны направляться исключительно в фонды обязательного медицинского страхования в качестве платежей на страхование неработающего населения. Для этого необходимо установить порядок использования бюджетных средств для оплаты медицинской помощи, включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования, только через фонды обязательного медицинского страхования. Поэтому базовая программа обязательного медицинского страхования должна охватывать основную часть видов и объемов медицинской помощи. Из бюджета будут покрываться расходы на узкий круг социально значимых заболеваний, приобретение особо дорогостоящего оборудования, новое строительство — преимущественно на программной основе.

Поэтапно в программу обязательного медицинского страхования следует включить страхование лекарственного обеспечения и проведение профилактики заболеваний. В перспективе объектом обязательного медицинского страхования должны стать не случаи заболевания застрахованных, а состояние их здоровья.

Предполагается осуществить постепенный переход от оплаты фактических объемов медицинской помощи к оплате планируемых объемов медицинской помощи, определяемых на основе заказа ме-

дицинским организациям. Размещение этого заказа должно осуществляться страховщиком на основе показателей программы государственных гарантий и согласованного с лечебно-профилактическим учреждением плана предоставления медицинской помощи застрахованным лицам.

Необходимо также постепенно переходить к заключению договоров не со всеми медицинскими организациями, а только с теми, которые способны обеспечить более высокие показатели качества медицинской помощи и заложенные в программу государственных гарантий целевые показатели эффективности использования ресурсов. Это предполагает конкурсное размещение заказа на оказание плановых объемов медицинской помощи. При таком подходе страховщики должны согласовывать с каждой медицинской организацией заказываемые параметры деятельности, уровень ставок оплаты медицинской помощи.

Должны быть повышены государственные требования к деятельности страховщиков и контроль их исполнения с тем, чтобы исключить возможности получать доходы за счет перетекания денег от фондов обязательного медицинского страхования медицинским учреждениям

Федеральный фонд медико-социального страхования совместно с территориальными фондами обязательного медицинского страхования должен осуществлять мониторинг деятельности страховщиков на предмет выполнения лицензионных требований. При таких условиях активность страховщиков будет содействовать процессу реструктуризации здравоохранения, повышению эффективности использования средств обязательного медицинского страхования.

Одним из направлений развития системы организаций здравоохранения является преобразование государственных и муниципальных лечебно-профилактических учреждений в некоммерческие организации, имеющие разных соучредителей, а также передача имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, в доверительное управление некоммерческим медицинским организациям.

Предполагается ввести регулирование объемов бесплатной медицинской помощи и порядка предоставления платной медицинской помощи в государственных и муниципальных лечебно-профилактических учреждениях. Для решения этой задачи необходимо ввести в действие механизм финансово-обеспеченных заказов на оказание бесплатной медицинской помощи для каждого государственного и муниципального учреждения. Последние имеют

право оказывать платные услуги и самостоятельно определять объем этих услуг, но при условии выполнения финансово-обеспеченного заказа на оказание бесплатной помощи.

12.5. ОТРАСЛЕВЫЕ И МЕЖОТРАСЛЕВЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

В федеральных министерствах и других федеральных органах исполнительной власти, а также в организациях, координирующих деятельность по разработке, финансированию и реализации комплексных и целевых научно-технических программ, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР), действуют отраслевые и межотраслевые внебюджетные фонды НИОКР.

Министерство промышленности, науки и технологий Российской Федерации регистрирует внебюджетные фонды, образуемые федеральными министерствами и другими федеральными органами исполнительной власти, организациями, а также ведет реестр этих фондов.

Отраслевые и межотраслевые внебюджетные фонды НИОКР образуют:

- Министерство промышленности науки и технологий Российской Федерации — Российский фонд технологического развития;
- федеральные министерства — внебюджетные фонды министерств;
- другие федеральные органы исполнительной власти — внебюджетные фонды ведомств;
- организации, ассоциации — внебюджетные фонды объединений.

Особое место занимает **Российский фонд фундаментальных исследований**, являющийся самоуправляемой государственной организацией, основная цель которой — поддержка инициативных научных проектов. В него направляются 3% ассигнований, предусматриваемых на финансирование науки по федеральному бюджету.

Внебюджетные фонды министерств, ведомств и объединений создаются по согласованию с Минпромнауки России.

В настоящее время действуют 79 отраслевых и межотраслевых внебюджетных фондов НИОКР. Из общего количества фондов 22 образованы в федеральных органах исполнительной власти, 51 — в ассоциациях, союзах и объединениях и шесть — в крупных корпорациях и концернах, осуществляющих координацию деятельности по разработке, финансированию и реализации комплексных и целевых научно-технических программ.

Внебюджетные фонды не наделяются правами юридического лица и действуют от имени федеральных министерств, других федеральных органов исполнительной власти и объединений, в которых они образованы.

Федеральные министерства и другие федеральные органы исполнительной власти для финансирования НИОКР, по которым они являются

государственными заказчиками, на договорной основе консолидируют в своих внебюджетных фондах часть средств внебюджетных фондов объединений, находящихся в составе или в ведении этих федеральных органов исполнительной власти.

Размер средств, перечисляемых объединениями во внебюджетные фонды министерств и ведомств, устанавливается в договорах, заключаемых федеральными министерствами, другими федеральными органами исполнительной власти с объединениями.

Поступление и расходование средств внебюджетных фондов учитываются на счетах в банках, открываемых федеральным министерствам, иным федеральным органам исполнительной власти, а также объединениям.

Работа отраслевых и межотраслевых внебюджетных фондов регулируется утвержденным положением.

Средства перечисленных внебюджетных фондов направляются на финансирование: НИОКР по созданию новых видов наукоемкой продукции, сырья и материалов; разработки новых и совершенствование применяемых технологий; мероприятий по повышению технического уровня продукции; работ по стандартизации, сертификации и лицензированию продукции; работ в области охраны труда и техники безопасности; разработок нормативных и инструктивных материалов и других НИОКР.

Средства внебюджетных фондов направляются также на высокорисковое финансирование инновационных наукоемких проектов и развитие инновационной инфраструктуры. При необходимости федеральные министерства, другие федеральные органы исполнительной власти и объединения могут объединять по взаимной договоренности средства своих внебюджетных фондов.

Средства на НИОКР и другие работы выделяются из внебюджетных фондов на договорной основе.

Контроль за целевым использованием средств внебюджетных фондов осуществляют Минпромнауки России и Минфин России.

При реорганизации или ликвидации федеральных министерств и других федеральных органов исполнительной власти средства их внебюджетных фондов передаются во внебюджетные фонды новых федеральных органов исполнительной власти, являющихся их правопреемниками, а при отсутствии правопреемников — в Российский фонд технологического развития. При реорганизации или ликвидации объединений средства внебюджетных фондов передаются во внебюджетные фонды правопреемников, а при отсутствии правопреемников — в Российский фонд технологического развития или другой внебюджетный фонд по решению ликвидационной комиссии.

13

Глава

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

13.1. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

Региональные финансы (финансы субъектов Российской Федерации) являются одним из важнейших элементов государственных финансов и в совокупности с муниципальными (местными) финансами образуют территориальные финансы. Они реализуются в рамках субъектов Российской Федерации в пределах их компетенции в вопросах законодательного регулирования, организации и управления финансовыми потоками.

Функционирование и развитие финансов субъектов Российской Федерации осуществляются в соответствии с региональной экономической политикой.

Основные цели региональной финансовой политики Российской Федерации*:*

- развитие реального сектора экономики и создание условий для экономического роста;
- обеспечение основ бюджетного федерализма на едином экономическом пространстве страны;
- обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты во всех регионах;
- выравнивание условий социально-экономического развития регионов;
- приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;
- укрепление местного самоуправления и обеспечение его гарантий.

Одним из главных условий реализации региональной финансовой политики является обеспечение единства экономического пространства страны, определяемое общностью денежной, налоговой, бюджетно-финансовой систем, скоординированным развитием основных финансово-экономических институциональных структур.

Региональная финансовая политика во многом зависит от системы территориального разделения труда и производственной спе-

циализации хозяйств регионов Российской Федерации и реализуется следующими методами:

- финансированием модернизации структуры хозяйства индустриально развитых районов;
- обеспечением условий для привлечения финансовых ресурсов российских и иностранных инвесторов к созданию и эксплуатации предприятий в слаборазвитых районах, к развитию производств, в продукции которых заинтересована российская экономика;
- привлечением инвестиций регионов Российской Федерации и иностранных государств для развития общероссийской инфраструктуры и ее включения в систему мировых коммуникаций;
- обеспечением государственного регулирования цен на продукцию естественных монополий, выравнивающего условия предпринимательской деятельности в различных районах.

Важнейшими исходными пунктами региональной финансовой политики являются прогнозирование платежеспособного спроса и его регионального распределения, изучение региональных финансово-кредитных рынков, оценка финансовых возможностей регионов, стимулирование развития собственного финансового потенциала регионов для решения важнейших социально-экономических проблем их развития.

Среди *форм реализации* региональной финансовой политики особое место занимает разработка и осуществление федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов, финансируемых за счет средств федерального бюджета, а также на долевой основе. Наряду с этим используются такие формы, как привлечение финансовых ресурсов государства в наиболее эффективные инвестиционные проекты с использованием конкурсной и контрактной систем их реализации, размещение федеральных заказов на поставку продукции для общегосударственных нужд, финансовая поддержка наукоемких производств и развитие высоких технологий, создание финансовых условий для формирования свободных экономических зон и технополисов в регионах, имеющих высокий научный и кадровый потенциал, а также развитую инфраструктуру, финансовое содействие малому и среднему бизнесу.

Совершенствование финансовых и налоговых отношений между Российской Федерацией и ее субъектами, а также между органами государственной власти и органами местного самоуправления направлено на повышение уровня бюджетного самообеспечения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Для этого субъекты должны иметь постоянные финансовые, прежде всего налоговые, источники доходов для самостоятельного формирования бюджетов. Чем выше самодостаточность регионов, тем меньше встречные финансовые потоки между бюджетами разных

уровней, тем ниже объемы федеральной финансовой поддержки регионов, способных к самофинансированию.

Особо следует отметить роль региональной финансовой политики в реализации социальной политики, основы которой заложены в федеральном законодательстве. Речь идет о так называемых федеральных мандатах, т.е. социальных пособиях, льготах, субсидиях, предоставление которых предусматривается в федеральных законах. Субъектам Российской Федерации, которые не имеют достаточных средств для обеспечения гарантированного минимума доходов своего населения, требуется дополнительное выделение государственных финансовых ресурсов с учетом региональных различий в минимальных социальных стандартах.

Рассмотрим основные *концептуальные аспекты* финансов субъектов Российской Федерации.

Финансы субъектов Российской Федерации представляют собой совокупность денежных отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования централизованных финансовых ресурсов для решения социально-экономических задач в субъектах Российской Федерации. Эти отношения складываются между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и населением, живущим на территории данного субъекта Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и субъектами экономической деятельности.

Финансы субъектов Российской Федерации включают:

- средства бюджета субъекта Российской Федерации;
- государственные ценные бумаги, принадлежащие органам государственной власти субъекта;
- другие денежные средства, находящиеся в собственности субъекта.

В широком смысле финансы субъекта Федерации включают также консолидированный бюджет субъекта Федерации, т.е. не только бюджет субъекта, но и все муниципальные бюджеты органов местного самоуправления, расположенные на территории данного субъекта. Консолидированный бюджет не утверждается как закон, но на основе его параметров рассчитывается финансовая помощь, получаемая территорией из федерального бюджета, в частности сумма трансфертов из федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации.

Финансы субъектов РФ основываются на следующих *принципах*:

- самостоятельности;
- бюджетного федерализма;
- государственной финансовой поддержки (трансферты из федерального бюджета и целевые поступления);

- прозрачности;
- гласности.

Финансы субъекта РФ составляют *экономическую основу государственной власти субъекта Российской Федерации* наряду с собственностью субъекта Российской Федерации, имуществом, находящимся в государственной собственности и переданным в управление органам государственной власти субъекта Российской Федерации, другой собственностью, служащей удовлетворению потребностей субъекта Российской Федерации.

Средства бюджета субъекта Российской Федерации, региональные внебюджетные фонды входят в состав собственности субъекта.

Управляют собственностью субъекта Российской Федерации органы государственной власти этого субъекта. Права собственника в отношении имущества, входящего в состав собственности субъекта Российской Федерации, от имени субъекта Российской Федерации осуществляют органы государственной власти этого субъекта. Органы государственной власти субъекта РФ имеют право передавать объекты собственности субъекта во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать.

Порядок и условия приватизации государственной собственности субъекта Российской Федерации определяются органами государственной власти субъекта самостоятельно.

Особое значение для финансов субъектов Российской Федерации имеет *принцип бюджетного федерализма*. Согласно этому принципу обеспечивается *разграничение предметов ведения и полномочий* федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации.

Следует различать полномочия и предметы ведения федеральных органов государственной власти, совместные полномочия и предметы ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, полномочия органов государственной власти субъектов.

В целях реализации своих полномочий в финансовой сфере *органы государственной власти Российской Федерации*:

- разрабатывают с участием органов государственной власти субъекта РФ проекты федеральных законов и других нормативных правовых актов Российской Федерации по предметам, отнесенным к совместному ведению;
- принимают участие в разработке и утверждают федеральные целевые программы социально-экономического развития регионов;
- обеспечивают финансирование федеральных целевых программ, реализуемых на территории субъекта РФ, в объемах, установленных федеральным бюджетом;

• обеспечивают экономические условия содержания мобилизационных мощностей оборонных предприятий, в том числе компенсацию затрат предприятий на поддержание мобилизационных мощностей в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете;

• обеспечивают координацию внешнеэкономической деятельности субъекта РФ в целях максимальной реализации его экспортного потенциала.

В целях реализации своих полномочий *органы государственной власти субъекта РФ*:

• участвуют в разработке органами государственной власти Российской Федерации проектов федеральных законов и других нормативных правовых актов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации;

• осуществляют правовое регулирование по предметам совместного ведения, определенным в соответствии с федеральным законодательством;

• участвуют в разработке и реализации федеральных целевых программ на территории субъектов РФ;

• создают условия для привлечения иностранных инвестиций в субъект РФ в целях реализации федеральных и региональных программ в соответствии с федеральным законодательством.

Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации могут быть наделены полномочиями территориальных структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти в области финансовых отношений в соответствии с соглашениями, заключенными между органами исполнительной власти субъекта и федеральными органами исполнительной власти.

Территориальные структурные подразделения федеральных органов исполнительной власти могут быть наделены полномочиями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с соглашениями, заключенными между органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти.

Субъект Российской Федерации самостоятельно устанавливает и вводит своими законами региональные налоги и сборы в соответствии с общими принципами налогообложения, установленными Конституцией РФ, Налоговым кодексом РФ, другими федеральными законами, регламентирующими налоговые правоотношения.

Состав и размеры доходов, поступающих в бюджет субъекта Российской Федерации и бюджеты муниципальных образований данного субъекта в форме отчислений от федеральных налогов и

сборов, в 90-х гг. определялись зачастую соглашением между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, если они прямо не были установлены федеральным законодательством. Однако такие соглашения привели к тому, что отдельные субъекты получили значительные преференции от федерального центра. Это означало неравные условия формирования территориальных бюджетов и дифференцированный подход к формированию налоговой базы территорий. Наибольшие преимущества имели республики в составе Российской Федерации, в том числе Республика Татарстан, Республика Башкортостан.

В настоящее время срок действия двусторонних финансовых соглашений истек, и такая практика не применяется. То есть все субъекты Российской Федерации поставлены в равные условия по отношению к федеральному центру.

Финансирование расходов федерального бюджета на территории субъекта Российской Федерации осуществляется через казначейскую систему. Это могут быть региональное казначейство, а также территориальные органы федерального казначейства.

В целях *разграничения полномочий* между органами исполнительной *власти Российской Федерации и субъекта* Федерации по предметам совместного ведения органы исполнительной власти субъекта заключают соответствующие соглашения с Правительством РФ.

Разграничение государственной собственности на территории субъекта Российской Федерации, включая разграничение собственности на земельные, водные и другие природные ресурсы, на федеральную собственность и собственность субъекта РФ, а также разграничение полномочий по управлению объектами федеральной собственности на территории субъекта РФ проводится, как правило, отдельными соглашениями.

Рассмотрим аспекты взаимодействия финансов на федеральном и региональном уровнях, касающиеся полноты реализации принятых федеральными органами государственной власти *финансовых обязательств*.

При финансовом кризисе создаются условия, в которых возникает задолженность как федерального бюджета перед бюджетами субъектов Российской Федерации, так и субъектов перед Федерацией.

Вторая ситуация — следствие несвоевременного погашения кредита, предоставленного субъекту Российской Федерации государством. Для оформления долга возможно использование государственных ценных бумаг. Такой механизм был реализован применительно к товарному кредиту, предоставленному в 1996 г. на поставку горюче-смазочных материалов и комбикормов сельскохозяйственным товаропроизводителям.

В качестве механизма урегулирования задолженности между Федерацией и ее субъектом применяется также передача ее субъектам находящихся в федеральной собственности акций акционерных обществ, образованных в процессе приватизации. Правительство РФ по согласованию с субъектами Российской Федерации проводит зачет стоимости таких акций, как поступлений средств от приватизации и расходов федерального бюджета по взаимным расчетам и другим передаваемым в бюджеты субъектов средствам в объеме, установленном в федеральном бюджете.

Правительство РФ утверждает перечень предполагаемых к передаче субъектам Российской Федерации акций, механизм определения их стоимости, порядок передачи находящихся в федеральной собственности и подлежащих продаже акций.

Согласованные с федеральными органами исполнительной власти предложения уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче акций с зачетом их стоимости как поступлений средств от приватизации и расходов федерального бюджета по взаимным расчетам и другим передаваемым в бюджеты субъектов Российской Федерации средствам направляются в Мингосимущества России. В этих предложениях содержатся сведения, касающиеся наименования акционерного общества, проспекта эмиссии акций, стоимости акций, задолженности федерального бюджета, в зачет которой акции передаются субъекту Российской Федерации.

В процессе рассмотрения предложений устанавливается размер задолженности федерального бюджета по взаимным расчетам и другим передаваемым в бюджет соответствующего субъекта Российской Федерации средствам, согласовывается с уполномоченным органом этого субъекта перечень акций акционерных обществ, подлежащих передаче, определяется их стоимость, которая не может быть ниже стоимости соответствующих акций, складывающейся на фондовом рынке. Если уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации не согласен со стоимостью акций акционерного общества, предлагаемых ему для передачи, такие акции исключаются из названного перечня.

Передача акций оформляется двусторонним актом приема-передачи между уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и держателем акций, который обеспечивает регистрацию перехода прав на передаваемые акции в реестре акционерного общества.

Минфин России определяет с участием МНС России и уполномоченного органа государственной власти субъекта Российской Федерации порядок взаимозачета согласованной стоимости передаваемых акций как поступлений средств от приватизации и расходов фе-

дерального бюджета по взаимным расчетам и другим передаваемым в бюджет этого субъекта средствам и обеспечивает взаимозачет.

Бюджет субъекта Российской Федерации и отчет о его исполнении, представленные высшим должностным лицом субъекта либо руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта, утверждается законом субъекта Российской Федерации.

Законом субъекта Российской Федерации устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью субъекта в том числе долями (паями, акциями) субъекта в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий, программы социально-экономического развития субъекта, утверждаются заключение и расторжение договоров субъекта. Кроме того, он устанавливает налоги и сборы, которые отнесены федеральным законом к ведению субъекта, а также порядок их взимания, устанавливается порядок образования и деятельности внебюджетных и валютных фондов субъекта, утверждаются отчеты о расходовании средств этих фондов.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации разрабатывает проект бюджета, а также проекты программ социально-экономического развития субъекта, обеспечивает исполнение бюджета и готовит отчет об исполнении указанного бюджета и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития, управляет и распоряжается собственностью субъекта Российской Федерации, а также федеральной собственностью, переданной в управление субъекту, заключает в соответствии с федеральным законом договоры с федеральными органами исполнительной власти о разграничении предметов ведения и полномочий, а также соглашения о взаимной передаче осуществления части своих полномочий.

Все субъекты Российской Федерации равноправны во взаимоотношениях с органами государственной власти Российской Федерации при разграничении предметов ведения и полномочий, в том числе при подготовке и заключении договоров, соглашений.

При разграничении предметов ведения и полномочий решается вопрос об обеспечении соответствующих органов государственной власти финансовыми, материально-техническими и другими ресурсами, необходимыми для осуществления этими органами своих полномочий.

Федеральные законы определяют основы правового регулирования и принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. До принятия таких федеральных законов субъекты осуществляют по таким вопросам собственное правовое регулирование. После принятия соответствующего федерального закона законы и другие нормативные правовые акты субъектов приводятся в соответствие с федеральным законом.

Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения согласовываются с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации заключают с федеральным центром договоры о разграничении предметов ведения и полномочий в случае прямого указания в федеральном законе по предмету совместного ведения на допустимость заключения такого договора, при отсутствии федерального закона по предмету совместного ведения. Соглашение заключается на основании федерального закона по предметам совместного ведения или договора.

Особо следует отметить неоднородность субъектов Российской Федерации, отражающую глубину кризисных явлений в экономике и социальной сфере региона, перспективы его дальнейшего развития и основные направления государственной поддержки.

Субъекты Российской Федерации классифицируются по принципу *типологизации*. Сложившееся социально-экономическое положение определяется возможностями государственного регулирования межнациональных проблем. *Социально-экономическая типологизация* субъектов Российской Федерации свидетельствует о необходимости осуществления комплекса специальных мер государственного регулирования, направленных на активизацию внутренних источников экономического роста. Меры государственной поддержки в отношении отдельных групп регионов должны быть ориентированы на ограниченный период с учетом динамики объектов их приложения.

Кроме того, существует классификация субъектов Российской Федерации *по степени наполнения доходной части их бюджетов* в соответствии с принятой налоговой политикой:

1) регионы-доноры;

2) регионы-реципиенты;

3) кризисные регионы.

С точки зрения *выделения трансфертов из федерального бюджета* все субъекты Российской Федерации делятся на три группы:

1) регионы, полностью расположенные в районах Крайнего Севера, а также Ханты-Мансийский автономный округ, приравненный к этим районам и имеющий высокий душевой бюджетный доход и относительно высокие душевые бюджетные расходы;

2) некоторые регионы, относящиеся к районам Крайнего Севера, но не имеющие комплекса перечисленных факторов, регионы с районами Крайнего Севера и приравненными к ним местностями, в том числе субъекты Российской Федерации, ранее относившиеся к указанным регионам;

3) регионы, не вошедшие в первые две группы.

В рамках Федерации финансы субъектов Российской Федерации формируются на единой законодательной базе, и для них существуют единые инструменты государственного регулирования. Вместе с тем финансы каждого субъекта имеют свои особенности, что объясняется наличием у субъектов РФ своих законодательных актов и инструментов регионального регулирования. Одним из основных факторов формирования финансов субъекта является уровень социально-экономического развития и жизни населения, что отражается на его финансовом потенциале и от чего зависят его возможности формирования бюджета и социальных внебюджетных фондов.

Все бóльшую роль во взаимодействии финансов отдельных субъектов Российской Федерации играют **межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия**.

Ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации создаются в целях создания условий, способствующих социально-экономическому развитию отдельных субъектов Российской Федерации и Российской Федерации в целом.

Ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации — некоммерческие организации, учредителями которых являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации и которые создаются на добровольной основе в целях межрегиональной интеграции и социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Деятельность ассоциации осуществляется на основе следующих *принципов*:

1) строгое соблюдение прав членов ассоциации, определенных учредительным договором и уставом;

2) скоординированность действий по разработке и реализации социально-экономических программ;

3) гласность деятельности исполнительных органов ассоциации;

4) объединение усилий членов ассоциации, направленных на проведение экономических преобразований;

5) содействие формированию и функционированию единого экономического и правового пространства Российской Федерации.

Основными *целями* и *задачами* ассоциации являются:

- обеспечение необходимых условий для эффективного взаимодействия субъектов Российской Федерации в вопросах социально-экономического развития на основе объединения материальных, финансовых и интеллектуальных ресурсов;
- подготовка предложений по вопросам рационального использования экономических потенциалов субъектов Российской Федерации;

- стабилизация экономического положения и социальная защита населения;
- совершенствование методов управления хозяйствующими субъектами в условиях рыночных отношений;
- достижение устойчивого развития экономики субъектов Российской Федерации в условиях рыночных отношений и создание базы для повышения уровня жизни населения;
- представление интересов членов ассоциации;
- обеспечение взаимодействия субъектов Российской Федерации по организационному, экономическому, научно-техническому и социальному развитию регионов;
- участие в разработке и реализации совместных программ и проектов, в том числе федерального значения;
- оптимальное размещение производительных сил;
- развитие производственной и социальной инфраструктуры, коммуникаций;
- содействие заключению взаимовыгодных экономических соглашений между субъектами Российской Федерации;
- подготовка предложений по бюджетно-финансовым вопросам;
- подготовка предложений по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации;
- подготовка предложений по вопросам реализации региональных инвестиционных программ и проектов;
- изучение рынка труда в целях разработки совместных мер по обеспечению максимальной занятости населения, повышению квалификации и переподготовке кадров;
- создание комплексных информационных структур и формирование банка данных, необходимых для принятия оптимальных управленческих решений;
- подготовка предложений по вопросам совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации, органы государственной власти которых входят в ассоциацию.

Имущество ассоциации состоит из средств, источниками которых являются денежные и материальные взносы учредителей ассоциации и другие установленные федеральным законом источники. Суммы ежегодных целевых взносов учредителей ассоциации утверждаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Руководящие органы ассоциации и их должностные лица представляют интересы ассоциации в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления в пределах полномочий, определенных учредительным договором и уставом ассоциации.

В настоящее время созданы следующие ассоциации:

- Межрегиональная ассоциация «Сибирское соглашение»;
- Ассоциация экономического взаимодействия терриорий Северо-Запада РФ («Северо-Запад»);
- Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов РФ Центральной России («Центральная Россия»);
- Ассоциация экономического взаимодействия областей Центрально-Черноземного региона РФ («Черноземье»);
- Ассоциация «Большая Волга» по экономическому взаимодействию республик и области Поволжского региона РФ;
- Ассоциация социально-экономического сотрудничества республик, краев и областей Северного Кавказа («Северный Кавказ»);
- Ассоциация экономического взаимодействия областей и республик Уральского региона («Уральская»);
- Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов РФ Дальнего Востока и Забайкалья;
- Межрегиональная ассоциация «Арктическое соглашение».

13.2. БАЛАНС ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ (ФИНАНСОВЫЙ БАЛАНС) СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Одним из важнейших элементов бюджетного прогнозирования является составление финансового баланса региона.

Финансовый баланс субъекта Российской Федерации — это свод всех доходов и расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, территориальных отделений государственных внебюджетных фондов. Он включает также прибыль расположенных на территории субъекта Российской Федерации организаций, остающуюся в их распоряжении, и амортизацию.

Финансовый баланс охватывает находящиеся в распоряжении органов власти субъекта Российской Федерации и организаций, расположенных на его территории, основные источники средств, направляемых на развитие производства и осуществление социальных программ. Денежные средства населения в этот баланс не входят.

Доходы, отражаемые в финансовом балансе, — это финансовые ресурсы, имеющиеся в субъекте Российской Федерации, включающие в себя средства организаций, бюджетные и внебюджетные средства, а *расходы* — это направления использования доходов, осуществляемые на территории субъектов Российской Федерации.

В первом разделе финансового баланса отражены доходы, которые представляют собой средства организаций, в том числе прибыль, амор-

тизационные отчисления, а также средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (налоговые и неналоговые доходы, целевые бюджетные фонды и прочие поступления), средства внебюджетных фондов. В доходную часть включается сальдо финансовых взаиморасчетов между Российской Федерацией и ее субъектами.

В основу прогноза доходов финансового баланса субъекта Российской Федерации положены показатели социально-экономического развития субъекта за последний отчетный период, ожидаемая их оценка базового года и прогноз на последующий период.

В расчетах учитываются изменения налогового и бюджетного законодательства, проведение мероприятий по реструктуризации задолженности прошлых лет по платежам в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды, а также ряд других обстоятельств, влияющих на объем доходов.

Кроме того, учитываются направления реформирования межбюджетных отношений, в частности пропорции распределения доходов по уровням бюджетной системы, средств финансовой поддержки бюджетов различных уровней.

Доходы финансового баланса, исчисленные на душу населения, показывают финансовую обеспеченность субъекта РФ, которая служит индикатором для определения реальной потребности субъектов в дополнительных финансовых ресурсах, направляемых им Российской Федерацией.

В расчет прогноза суммы прибыли (убытка), учитываемой в доходной части финансового баланса, принимается сальдированный финансовый результат, исчисленный как разница между прибылью и убытками организаций, расположенных на территории субъекта Российской Федерации. В финансовый баланс субъектов Российской Федерации включается результат хозяйственной деятельности организаций, расположенных на данной территории, независимо от форм собственности.

Изменение величины прибыли промышленности предопределяется изменениями объемов производства и себестоимости продукции (работ, услуг), доходности коммерческой (внереализационной) деятельности организации, а также изменениями в уровне цен на производимую и потребляемую продукцию.

Изменение себестоимости в прогнозируемом по сравнению с базовым годом определяется с учетом следующих факторов: изменение технического уровня производства, организации производства и производительности труда, структуры производства продукции и ее размещения, других отраслевых и природных факторов.

В целях выявления экономической эффективности использования отдельных видов производственных ресурсов, наряду с оценкой

влияния на уровень затрат основных технико-экономических факторов, проводятся расчеты изменения затрат по элементам: материальные затраты, затраты на оплату труда с отчислениями на социальные нужды, амортизация основных фондов и прочие расходы.

Расчет прибыли организаций, относящихся к отрасли «сельское хозяйство», осуществляется исходя из единых действующих цены для расчета объемов валовой продукции сельского хозяйства и выручки от ее реализации.

Расчет прибыли строительных организаций осуществляется в зависимости от активизации инвестиционной деятельности, сезонности выполняемых работ, объема незавершенного строительства и т.д. Кроме того, необходимо учитывать, что в этой отрасли экономики значительный удельный вес составляют организации, относящиеся к субъектам малого предпринимательства, у которых существуют особенности формирования затрат на производство и реализацию продукции.

При расчете прогнозных показателей по прибыли организаций транспорта учитывается специфика отдельных отраслей транспорта, в частности, социальные аспекты их деятельности (перевозка льготных категорий пассажиров), а также сезонность (речной и морской ледокольный транспорт) и др.

Для определения прибыли организаций применяются индексы-дефляторы.

В значительной степени на общий объем прибыли влияет уточнение порядка расчета амортизационных отчислений и переоценка основных фондов, приводящая к их росту, введение порядка капитализации затрат на расширение производства, внедрение научно-технического прогресса, природоохранные и другие мероприятия, позволяющие форсировать процесс обновления материально-технической базы отечественных производителей.

При определении налоговых, неналоговых доходов, средств целевых бюджетных фондов финансового баланса исходят из предполагаемой структуры доходов бюджетов всех уровней, определяемой в соответствии с действующим налоговым и бюджетным законодательством на конкретный прогнозируемый финансовый год, в частности принятой классификацией доходов бюджетов Российской Федерации.

Формирование этой группы доходов финансового баланса включает следующие важнейшие направления:

- расчет прогнозируемых сумм мобилизации всех видов доходов;
- распределение регулирующих доходов по уровням бюджетной системы в порядке и в пропорциях, предусмотренных законодательством;

• определение взаимоотношений бюджетов различных уровней в части предоставления финансовой помощи и выравнивания бюджетной обеспеченности через фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Составной частью расчета прогноза доходов являются показатели, определяющие объем платежей в бюджет по соответствующим налогам.

Налоговые доходы баланса финансовых ресурсов субъектов Российской Федерации включают в себя консолидированные поступления от налогов, учитываемых при формировании консолидированного бюджета Российской Федерации на прогнозируемый период, за исключением налога на прибыль. Налоги отражаются в полном объеме по территории субъекта РФ, без уменьшения их на часть, распределяемую по уровням бюджетной системы. Налог на прибыль учитывается в составе показателя «Прибыль».

Прогнозируемая сумма налога на добавленную стоимость в сводном финансовом балансе учитывает прогнозируемый объем валового продукта, ожидаемую оценку поступлений налога за базовый год, скорректированную на предполагаемые изменения, вносимые в налоговое законодательство по данному виду налога.

Расчеты поступлений акцизов производятся по основным группам отечественных товаров: на газ, нефть, спирт из всех видов сырья, водку и ликероводочные изделия, бензин автомобильный и прочие подакцизные товары.

Прогнозные оценки сумм акцизов в целом по субъекту Российской Федерации определяются путем умножения средних цен товаров, облагаемых акцизами, на объемы их производства в натуральном выражении и на утвержденные ставки акцизов.

Объем поступлений акцизов на товары народного потребления определяется исходя из прогнозируемых объемов производства подакцизных товаров, реальной оценки поступлений по этому виду доходов в текущем году и утвержденных акцизных ставок. Прогноз поступлений акцизов на водку и ликероводочные изделия основан на прогнозируемом объеме производства в соответствующем субъекте Российской Федерации спирта, водки и ликероводочной продукции и размерах твердых ставок (специфических) акцизов на алкогольную продукцию в зависимости от объемного содержания этилового спирта.

Прогноз поступлений акцизов на нефть, включая газовый конденсат, рассчитывается исходя из ожидаемого объема добычи нефти и средней ставки акциза за тонну. При расчете поступлений акцизов учитывается коэффициент собираемости доходов и уровень поступления акцизов в базовом для прогноза году.

Сумма поступлений подоходного налога рассчитывается в зависимости от прогнозируемого фонда оплаты труда в субъекте Российской Федерации и ставки налога. Базой для расчета налога является совокупный доход физических лиц с учетом необлагаемой его части. В расчетах учитывается также сальдо переходящих платежей и прогнозируемый коэффициент собираемости данного вида налога.

Базой для расчета налога на имущество предприятий является стоимость основных средств организаций с учетом их износа, запасы и затраты, а также нематериальные активы.

Введение налога по товарам массового потребления (налог с продаж) и порядок его уплаты в соответствии с действующим законодательством устанавливается государственными органами власти конкретного субъекта. Налог уплачивают юридические лица и индивидуальные предприниматели, реализующие товары в розницу или оптом за наличный расчет. Налогооблагаемая база определяется как стоимость реализуемых товаров, включающая налог на добавленную стоимость, а также акцизы для подакцизных товаров без учета налога с розничных продаж.

В составе неналоговых доходов финансовых балансов учитываются доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и доходы от продажи или иного возмездного отчуждения имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности. Кроме того, в неналоговых доходах учитываются доходы от реализации государственных запасов, доходы от продажи земли и нематериальных активов, административные платежи и сборы, штрафные санкции, платежи в счет возмещения ущерба, доходы от внешнеэкономической деятельности и прочие неналоговые доходы.

Неналоговые доходы, не имеющие фискально-постоянного характера и твердо установленных ставок, могут планироваться на уровне поступлений базового года с учетом принятых в прогнозе изменений, отражаемых в сценарных условиях прогноза.

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

Кроме доходов бюджетов и организаций, в доходной части финансового баланса учитываются средства внебюджетных фондов в виде единого социального налога.

Доходы указанных внебюджетных фондов формируются в соответствии с федеральными законами о бюджетах этих фондов, принимаемыми на прогнозируемый период, в основном за счет обяза-

тельных платежей, исчисленных по ставкам, установленным законодательством.

За базу в расчетах доходов этих фондов в балансе финансовых ресурсов принимается исчисленный в соответствии с принятой в прогнозе социально-экономического развития методикой фонд оплаты труда, который корректируется на предоставляемый объем льгот по уплате страховых платежей.

При формировании прогноза поступлений в государственные внебюджетные фонды учитывается собираемость страховых платежей, а также переходящая задолженность бюджетов перед этими фондами, включая федеральный бюджет.

В составе доходов финансового баланса учитывается сальдо финансовых взаиморасчетов между Российской Федерацией и ее субъектами.

Средства, получаемые от Российской Федерации, включают: средства федерального бюджета (дотации, субвенции, субсидии, трансферты, ассигнования на инвестиции, на мероприятия, осуществляемые на территории субъекта Российской Федерации, средства целевых бюджетных фондов и др.) и часть средств внебюджетных фондов.

Средства, передаваемые Российской Федерации, включают: налоговые и неналоговые доходы, исчисленные в соответствии с утвержденными пропорциями и нормативами, средства целевых бюджетных и внебюджетных фондов.

Финансовая помощь из бюджета другого уровня бюджетной системы Российской Федерации подлежит учету в доходах того бюджета, который является получателем этих средств.

Кроме бюджетных поступлений, в разделе, определяющем сальдо финансовых взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов, учитываются средства, перечисляемые и получаемые субъектом РФ из государственных внебюджетных фондов. В расчет доли централизуемой части фондов положен отчет об исполнении бюджетов этих фондов по субъектам Российской Федерации с учетом изменений социальных условий в конкретном субъекте.

Во втором разделе финансового баланса отражены расходы, прогноз которых осуществляется исходя из проектных расчетов соответствующих его доходных статей с учетом необходимости снижения дефицита финансовых ресурсов субъектов Российской Федерации.

В расходной части финансового баланса учитываются расходы, осуществляемые на территориях субъектов РФ из финансовых источников всех уровней, включая федеральный бюджет.

Проекты сводных финансовых балансов субъектов РФ учитывают необходимость достижения минимальных государственных соци-

альных стандартов на основе нормативов финансовых затрат субъектов на предоставление ими государственных или муниципальных услуг. При определении расходов принимается во внимание порядок, закрепляющий определенные обязательства (полномочия) за конкретным уровнем государственной власти в соответствии с действующим законодательством.

В базовых показателях для расчета расходов принимается ожидаемая оценка на соответствующий период, учитываются прогнозные показатели возможной инфляции и индексация заработной платы и материальных затрат.

Показателем, позволяющим учесть направления расходования финансовых ресурсов субъекта Российской Федерации из средств организаций в расходной части финансового баланса, является показатель расходов за счет прибыли, остающейся в распоряжении организаций после уплаты ими налога на прибыль, а также за счет амортизации. Для его исчисления рассчитывают показатель налога на прибыль, не выделяемого отдельно в доходной части финансового баланса и учитываемого в составе балансовой прибыли.

С учетом прогноза расширенного воспроизводства и развития социальной инфраструктуры из средств организаций в субъекте Российской Федерации следует выделить направления использования этих средств на инвестиции и потребление.

При определении расходов, связанных с инвестициями в экономику субъектов Российской Федерации, исходят из предпосылок прогноза инвестиционной деятельности, являющегося самостоятельным разделом прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и субъекта Федерации. Базовые расчеты основываются на анализе состояния инвестиционного потенциала субъекта по направлениям и секторам экономики, на анализе тенденций в инвестиционной сфере, учитываются реальные потребности региона и его возможности в инвестиционной сфере.

В расходах на инвестиции в сводном балансе финансовых ресурсов отражаются государственные капитальные вложения за счет средств бюджетов всех уровней, включая средства федерального бюджета, предоставляемые на инвестиционные цели.

Инвестиционные затраты, осуществляемые на условиях возвратности, по указанной строке баланса не учитываются. Не учитываются также и инвестиционные средства, направляемые на программные мероприятия и капитальные вложения за счет собственных средств организаций, поскольку они учитываются в других разделах расходной части финансового баланса субъекта РФ.

В таком показателе финансового баланса, как субсидии и субвенции, отражается объем средств, направляемых на поддержку

угольной отрасли, сельских товаропроизводителей, жилищно-коммунального хозяйства и другие цели. Указанные затраты связаны с осуществлением целевых программных мероприятий. Порядок их реализации особо оговаривается при формировании бюджетных расходов на прогнозируемый период.

Поддержка жилищно-коммунального хозяйства осуществляется с учетом реформы жилищно-коммунального хозяйства. При расчете этих средств исходят из установленного федерального стандарта на услуги жилищно-коммунального хозяйства.

В прочих субсидиях предусматривается поддержка муниципального транспорта и других отраслей местного хозяйства.

При формировании показателя расходов на социально-культурные мероприятия финансового баланса исходят из приоритетов государственной социальной политики, принятых в прогнозе на основании нормативных правовых актов по реформированию социальных отраслей и рационализации производимых из всех источников социальных расходов.

В соответствии с бюджетной политикой государства на среднесрочную перспективу прогноз бюджетных расходов в социальных отраслях может производиться с учетом утвержденных отраслевых финансовых норм и нормативов, реализующих социальные стандарты.

Кроме бюджетных затрат, в объем указанных расходов входят затраты, осуществляемые по бюджетам государственных внебюджетных фондов.

Расходы на социально-культурные мероприятия прогнозируются в разрезе отраслей социальной сферы: образование, культура, искусство и средства массовой информации, здравоохранение и физическая культура, социальная политика.

Отдельно выделяются расходы, связанные с осуществлением пенсионного обеспечения, социального страхования, и расходы по политике занятости.

Государственное регулирование в области образования осуществляется как реализация государственного заказа на нужды образования, подлежащего бюджетному обеспечению с учетом социальных нормативов, выраженных как в натуральном, так и в денежном исчислении.

Существующая в настоящее время структура финансовых потоков на содержание учреждений образования классифицируется по уровням бюджетной системы. Федеральный уровень включает в себя три направления средств: на содержание учреждений, находящихся в собственности Российской Федерации; реализацию федеральных образовательных программ; образовательные субвенции в рамках

трансфертов субъектам Федерации, нуждающимся в финансовой поддержке. Региональный и муниципальные уровни аналогичны федеральному и предусматривают ассигнования на содержание учреждений местного ведения и реализацию собственных программ.

В существующих условиях формирования бюджетов величина ассигнований на нужды образования определяется уровнем возможных доходов бюджета того или иного уровня. Ее основу составляют сметы расходов.

Важным вопросом при прогнозировании расходов средств на образование является оптимизация бюджетных расходов и финансовая дисциплина, что достигается через конкурсное рассмотрение предложений о сотрудничестве в части коммунального обслуживания и закупок материальных ценностей.

Бюджетное финансирование — основа государственных гарантий сохранения и развития культуры в Российской Федерации. Планирование бюджетных ассигнований на эти цели осуществляется с учетом возможностей получения средств конкретными организациями культуры. Бюджетные средства выделяются тем учреждениям, которые не ориентированы на коммерческие формы деятельности.

Осуществляется распределение расходов по целевым и экономическим статьям, поэтому действует не нормативный, а постатейный принцип выделения бюджетных средств на основе сметного расчета. По каждой статье применяется своя специфическая методика.

Финансирование нужд здравоохранения в Российской Федерации осуществляется по смешанной бюджетно-страховой модели. Экономическую основу медицинского страхования составляют государственные фонды обязательного медицинского страхования (федеральный и территориальные). Основными источниками финансовых ресурсов системы здравоохранения в Российской Федерации являются бюджетные средства, средства организаций и другие источники, не запрещенные законодательством.

Организация и финансирование обязательного медицинского страхования путем оплаты медицинской помощи, предоставляемой в соответствии с договорами страхования, осуществляются через специальные страховые медицинские организации.

Расходы на здравоохранение ежегодно предусматриваются в бюджетах всех уровней. При этом следует иметь в виду, что объемы финансирования здравоохранения планируются исходя из реальных возможностей бюджета, с учетом проводимых в здравоохранении организационных преобразований и мероприятий по экономии расходов, с учетом повышения эффективности деятельности профилактических и лечебно-диагностических учреждений.

Основную нагрузку по финансированию массовой сети лечебно-профилактических учреждений и по проведению мероприятий в области здравоохранения несут субъекты РФ.

Бюджет субъекта РФ в соответствующем году должен обеспечить финансирование учреждений здравоохранения, находящихся в

собственности этого субъекта, перечисление средств на обязательное медицинское страхование неработающего населения, выполнение государственных целевых программ и мероприятий.

Реализация социальной политики осуществляется через сеть учреждений социальной защиты населения. Расходы на их содержание планируются на основании индивидуальных смет.

Затраты на социальную политику осуществляются и через систему государственных внебюджетных социальных фондов, расходы которых также отражаются в разделе «Расходы» финансового баланса.

Основным звеном распределительной системы пенсионного обеспечения является Пенсионный фонд РФ. Его расходы осуществляются в соответствии с его бюджетом и направляются на выплату государственных пенсий и пособий, объем которых определяется с учетом числа пенсионеров и неработающих в субъекте РФ и усредненного размера пенсионных выплат и пособий. В структуре расходов указанного фонда также предусматривается направление средств на создание инфраструктуры и осуществление мероприятий по организации персонифицированного учета для целей государственного пенсионного страхования.

Расходы этого фонда, как и весь его бюджет, формируются в ходе рассмотрения федерального бюджета на очередной год.

Расходы по социальному страхованию осуществляются через Фонд социального страхования Российской Федерации. Основной удельный вес в расходах фонда приходится на выплату пособий, а также на санаторно-курортное обслуживание работников и членов их семей.

При прогнозе расходной части бюджета указанного фонда необходимо учитывать сокращение ряда расходов из средств социального страхования (частичная оплата проезда в санатории, оплата детских новогодних подарков, содержание санаториев профилакториев, капитальные вложения в развитие санаторно-курортных учреждений, переданных в оперативное управление Фонда социального страхования Российской Федерации и т.д.). Прогноз расходов фонда также учитывает сокращение Правительством РФ ряда льгот, неоправданных выплат, в частности по больничным листам, а также необходимость сохранить за работником право на их получение в случае нерентабельной работы или ликвидации организации.

Значительное место в структуре социальных расходов занимают средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования, которые используются на оплату медицинских услуг, предоставляемых гражданам, финансирование целевых медицинских программ, мероприятий по подготовке и переподготовке специалистов, на развитие медицинской науки, улучшение материально-технического обеспечения здравоохранения и другие цели. Сумма указанных средств по направлениям определяется в бюджете этого фонда.

Территориальным фондам обязательного медицинского страхования принадлежит основная роль в финансовом обеспечении здравоохранения субъектов Российской Федерации. Их финансовые средства используются на обеспечение финансирования обязательного медицинского страхования, формирование нормированного страхового запаса, финансирование отдельных мероприятий по здравоохранению и т.д.

После ликвидации Государственного фонда занятости населения РФ расходы на финансирование занятости населения отражаются как отдельная строка расходов бюджета и покрываются за счет совокупных доходов, так как в настоящее время отсутствует самостоятельный источник их покрытия.

В целях поддержки субъектов Российской Федерации, имеющих дефицит средств для поддержания стабильной ситуации на рынке труда, из федерального бюджета им могут выделяться соответствующие средства. Эти средства, поступающие в субъект РФ, также отражаются в финансовом балансе региона.

В расходы на поддержку науки включаются расходы, обеспечивающие научные исследования, включая фундаментальные, и научно-технический прогресс.

Федеральные научно-технические программы, приоритетные прикладные исследования и экспериментальные разработки финансируются за счет средств федерального бюджета, фондов поддержки научной и научно-технической деятельности и за счет средств организаций в порядке долевого участия. Работы регионального значения могут финансироваться за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, региональных фондов поддержки научной и (или) научно-технической деятельности и за счет средств организаций в порядке долевого участия.

Средства, направляемые организациями на науку, не учитываются в показателе «Расходы на науку» финансового баланса, а учитываются в расходах организаций.

Финансирование затрат, связанных с содержанием, ремонтом и строительством автомобильных дорог общего пользования на территории Российской Федерации, осуществляется за счет средств федерального бюджета и целевых средств, накапливаемых в территориальных дорожных фондах субъектов Российской Федерации. С 1 января 2001 г. был упразднен Федеральный дорожный фонд, который формировался за счет целевых поступлений, однако сохранились территориальные дорожные фонды. Из федерального бюджета направляются средства на компенсацию потерь бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования территориальных дорожных фондов. Средства фонда направляются также на управление дорожным хозяйством и создание необходимого резерва средств.

С 1 января 2001 г. был также упразднен Федеральный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы. Расходы, финансирование которых

ранее осуществлялось из средств этого фонда, включены в статью расходов бюджета.

Финансирование расходов на воспроизводство минерально-сырьевой базы по уровням бюджетной системы осуществляется исходя из федеральной и территориальных государственных программ геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы.

С 1 января 2001 г. был упразднен и Федеральный экологический фонд. Расходы на экологию предназначены для решения неотложных природоохранных задач, восстановления и потерь в окружающей природной среде, компенсации причиненного вреда и для других нужд.

Средства, поступающие от организаций и граждан, аккумулируются на счетах экологических фондов субъектов РФ и распределяются следующим образом: 60% средств направляется на реализацию природоохранных мероприятий местного значения с зачислением соответствующих сумм на счета городских, районных экологических фондов; 30% остается в распоряжении экологических фондов субъектов Российской Федерации; 10% перечисляется в федеральный бюджет на реализацию природоохранных мероприятий федерального значения. В финансовых балансах отражается совокупность средств по всем этим направлениям.

Ассигнования на содержание органов государственной власти ежегодно утверждаются в составе расходов соответствующего бюджета. Объем этих расходов определяется штатным расписанием и сметой расходов аппарата государственного управления. При определении расчета сметы расходов на управление исходят из положений по реструктуризации расходов на управление, которое предполагает: финансирование структуры органов государственной власти, основанное на реальных потребностях государства, при строгом разграничении полномочий этих органов; общие для органов государственной власти принципы денежного содержания государственных служащих в единой системе государственной службы; усиление контрольной функции государства при исполнении бюджета через казначейскую систему; совершенствование структуры органов государственной власти; сокращение расходов на командировки аппарата государственного управления; разработку мероприятий по снижению расходов на коммунальное обслуживание.

Расчеты расходов на государственное управление могут проводиться методом прямого счета или методом нормирования.

Для обеспечения экономного расходования средств на содержание аппарата государственного управления реализуется система мер их государственного регулирования, которая включает в себя следующие направления:

- лимитирование расходов;
- сокращение расходов в связи с проводимыми мероприятиями по совершенствованию структуры аппарата государственного управления;
- нормирование численности работников органов государственной власти и расходов на их содержание.

Правоохранительные органы и органы обеспечения безопасности финансируются по бюджетной статье «Расходы на содержание правоохранительных органов и органов безопасности государства».

В прогнозе финансового баланса учитывается необходимость увеличения этих затрат с учетом реформирования системы органов госбезопасности и правоохранительных органов.

Расходы по обслуживанию государственного долга включают в себя выплату процентов по основной сумме долговых обязательств субъекта Российской Федерации.

В финансовом балансе расходы по обслуживанию государственного долга субъекта Российской Федерации отражаются как расходы по обслуживанию долговых обязательств, выраженные в валюте Российской Федерации (обслуживание внутреннего долга), и расходы по обслуживанию долговых обязательств, выраженные в иностранной валюте (обслуживание внешнего долга). Расходы по обслуживанию долговых обязательств, выраженных в валюте, отражаются в рублевом эквиваленте (по курсу Банка России на день осуществления платежа).

Расходы по обслуживанию государственного долга являются платежами за пользование привлеченными финансовыми средствами, включаемыми в категорию расходов, осуществляемых субъектом Российской Федерации. В расходы по обслуживанию государственного долга не включаются расходы по обслуживанию долгов организаций, равно как и любых других долгов, связанных с выполнением органами государственной власти функций финансового учреждения.

В разделе баланса «Прочие расходы» в том числе отражаются расходы, связанные с государственной поддержкой базовых отраслей экономики. Суммы ассигнований на указанные цели предусматриваются ежегодно в соответствующих бюджетах и инвестиционных программах в объемах централизованных капитальных вложений.

При прогнозировании дефицита (профицита) сводного финансового баланса учитываются требования бюджетного законодательства, лимитирующие бюджетный дефицит.

В источники финансирования дефицита финансового баланса включаются расходы субъекта РФ по погашению основной части его долговых обязательств, выраженных в валюте Российской Федерации, и расходы по погашению основной части долговых обязательств, выраженных в иностранной валюте, которые в финансовом балансе отражаются в рублевом эквиваленте (по курсу Банка России на день осуществления платежа).

В источниках погашения дефицита также отражается сальдо доходов и расходов от реализации государственных запасов субъекта Российской Федерации, сальдо от реализации и расходов по финансированию запасов драгоценных металлов и драгоценных камней субъекта Российской Федерации, а также доходы от продажи имущества, находящегося в собственности субъекта.

Таким образом, дефицит (профицит) финансового баланса равен совокупному объему заимствований за вычетом части долговых обязательств с учетом уменьшения запасов ликвидных средств.

Схема баланса финансовых ресурсов, т.е. финансового баланса, субъекта РФ представлена в табл. 13.1.

Таблица 13.1

Схема финансового баланса субъекта РФ, млн руб.

Номера строк баланса	Показатели	Прогноз (с учетом вариантов по сценарным условиям)
	1. Доходы	
1.1	Прибыль (убыток) (сальдо) В том числе Прибыль прибыльных предприятий (убытки) Убытки	
1.2	Амортизационные отчисления	
1.3	Налоговые доходы (без налога на прибыль) Из них	
1.4	Неналоговые доходы (всего)	
1.5	Средства целевых бюджетных фондов	
1.6	Средства для образования государственных внебюджетных фондов	
1.7	Итого доходов	
1.8	Финансовые взаимоотношения Федерации и ее субъектов (сальдо)	
	Всего	
	2. Расходы	
2.1	Расходы организаций за счет прибыли, остающейся в их распоряжении после уплаты налога, а также за счет амортизации	
2.2	Затраты на инвестиции	
2.3	Субсидии и субвенции (всего)	
2.4	Расходы на социально-культурные мероприятия (за счет средств бюджетов и внебюджетных фондов)	
2.5	Расходы на науку	
2.6	Расходы за счет средств целевых бюджетных фондов	
2.7	Расходы на содержание правоохранительных органов	
2.8	Расходы на содержание органов государственной власти	
2.9		
2.10	Расходы на обслуживание государственного долга	
2.11	Прочие	
	Всего	
	3. Превышение доходов над расходами (профицит) или расходов над доходами (дефицит)	
3.1	Внешние источники финансирования дефицита	
3.2	Внутренние источники финансирования дефицита	

13.3. ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В предыдущих параграфах были рассмотрены отдельные вопросы, относящиеся к формированию бюджетов субъектов Российской Федерации. Теперь на примере конкретных субъектов раскроем их особенности.

Особенности формирования областного бюджета Томской области на 2002 г.

Областной бюджет утвержден по расходам в сумме 5658,0 млн руб. и по доходам в сумме 5873,8 млн руб. с профицитом в сумме 215,7 млн. Превышение доходов над расходами направляется на погашение государственного внутреннего долга.

Доходы областного бюджета на 2002 г. формируются за счет следующих источников:

- налога на прибыль организаций — по ставке 14,5%;
- налога на доходы физических лиц — в размере 50%;
- акцизов на этиловый спирт-сырец из пищевого сырья, спирт этиловый из пищевого сырья (за исключением спирта-сырца), спирт питьевой, водку и ликероводочные изделия, спиртосодержащие растворы — в размере 45%;
- акцизов на остальные товары, производимые в области, за исключением акцизов, поступающих в доход федерального бюджета — в размере 90% отчислений;
- региональных лицензионных сборов;
- налога на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте, — в размере 40%;
- единого налога на вмененный доход, уплачиваемого организациями, — в размере 25%;
- единого налога на валовую выручку для организаций — субъектов малого предпринимательства, применяющих упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности, — в размере 16,7%;
- налога на имущество предприятий — в размере 50%;
- налога на игорный бизнес — в размерах сверх минимальных ставок, установленных законодательством Российской Федерации;
- налога на добычу полезных ископаемых — по нормативам, установленным законодательством РФ;
- платы за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов — в размере 81%;
- земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков — в размере 20%;
- платы за право пользования объектами животного мира — в размере 100%;

- налога на пользователей автомобильных дорог — в размере 100%;
- налога с владельцев транспортных средств — в размере 100%;
- доходов от имущества, находящегося в государственной собственности, — в размере 100%;
- прибыли областных государственных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджет, — в размере 10%;
- прочих налогов, сборов, пошлин и других платежей, подлежащих зачислению в областной бюджет в соответствии с законодательством Российской Федерации и Томской области.

В доходы областного бюджета зачисляются средства, поступающие от налогоплательщиков по расчетам за 2001 г. и в счет погашения задолженности, образовавшейся на 1 января 2002 г. по платежам за пользование недрами, отчислениям на воспроизводство минерально-сырьевой базы, а также штрафы и пени за несвоевременную уплату указанных налогов в соответствии с нормативами распределения этих налогов, действовавшими до 1 января 2002 г.

Зачисление разовых платежей за пользование недрами в областной бюджет производится в порядке, установленном в лицензии на пользование недрами. В случае отсутствия в лицензии на пользование недрами нормы, касающейся распределения платежей между уровнями бюджетной системы, зачисление разовых платежей за пользование недрами производится следующим образом: федеральный бюджет — 40%; областной бюджет — 60%.

Регулярные платежи за пользование недрами распределяются следующим образом: федеральный бюджет — 40%, областной бюджет — 60%.

Из областного бюджета предоставляются дополнительные налоговые льготы благодаря государственной поддержке инвестиционной и инновационной деятельности в Томской области, благотворительным организациям.

Суммы денежных взысканий (штрафов), применяемых в качестве налоговых санкций, зачисляются в 2002 г. в федеральный, областной и местные бюджеты в следующих размерах: федеральный бюджет — 50%, областной бюджет — 25%, местные бюджеты — 25%.

Плательщики земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков перечисляют платежи в полном объеме на счета органов Территориального управления федерального казначейства Министерства финансов РФ по Томской области с последующим их распределением между уровнями бюджетной системы Российской Федерации по следующим нормативам: федеральный бюджет — 30%, областной бюджет — 20%, местные бюджеты — 50%.

Плательщики земельного налога и арендной платы за сельскохозяйственные угодья перечисляют платежи в полном объеме на счета органов Территориального управления федерального казначейства Министерства финансов РФ по Томской области с последующим зачислением средств в полном объеме в доходы местных бюджетов.

Доходы от сдачи в аренду и субаренду объектов, находящихся в государственной собственности Томской области, а также суммы неустойки, пени и штрафов за нарушения договоров полностью зачисляются в областной бюджет.

Средства от продажи гражданам и юридическим лицам земельных участков, находящихся в государственной собственности, или права их аренды распределяются между уровнями бюджетной системы Российской Федерации по следующим нормативам: федеральный бюджет — 30%, областной бюджет — 20%, местные бюджеты — 50%.

Ставки земельного налога, действовавшие в 2001 г., применяются в 2002 г. с коэффициентом 1,12 для всех категорий земель.

Плата за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещение отходов, действовавшая в 2001 г., применяется в 2002 г. с коэффициентом 1,18.

Минимальные ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, действовавшие в 2001 г., применяются в 2002 г. с коэффициентом 1,12.

Размер базовой доходности, используемой для расчета вмененного налога, применяется в 2002 г. с коэффициентом 1,4 для всех видов деятельности.

Платежи за пользование лесным фондом, исчисленные по минимальным ставкам за древесину, отпускаемую на корню, плата за перевод лесных земель в нелесные и изъятие земель лесного фонда зачисляются в местные бюджеты. Средства, поступающие за счет отчислений лесных податей и арендной платы сверх установленных минимальных ставок зачисляются в доходы федерального бюджета.

Средства, поступающие в счет погашения задолженности, образовавшейся на 1 января 2001 г. по налогу на пользователей автомобильных дорог, налогу с владельцев транспортных средств, налогу на приобретение автотранспортных средств, а также суммы штрафов и пеней за несвоевременную уплату указанных налогов в объеме, не взысканном с налогоплательщиков — недоимщиков в течение 2001 г., зачисляются в областной бюджет.

В местные бюджеты для выполнения государственных и муниципальных полномочий зачисляются:

- налог на прибыль организаций — по ставке 2%;
- налог на доходы физических лиц — в размере 50%;
- акцизы на этиловый спирт-сырец из пищевого сырья, спирт этиловый из пищевого сырья (за исключением спирта-сырца),

спирт питьевой, водку и ликероводочные изделия, спиртосодержащие растворы — в размере 5%;

- акцизы на остальные виды товаров, производимых в области, за исключением акцизов, поступающих в доход федерального бюджета, — в размере 10%;
- единый налог на вмененный доход, уплачиваемый организациями, — в размере 15%;
- единый налог на вмененный доход, уплачиваемый предпринимателями, — в размере 75%;
- единый налог на валовую выручку для организаций — субъектов малого предпринимательства, применяющих упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности, — в размере 50%;
- единый налог, уплачиваемый предпринимателями, применяющими упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности, — в размере 100%;
- налог на имущество предприятий — в размере 50%;
- платежи за пользование лесным фондом — в размере 100%;
- плата за пользование водными объектами — в размере 100%;
- госпошлина — в размере 100%;
- сбор на нужды образовательных учреждений, взимаемый с юридических лиц, — в размере 100%;
- суммы по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей природной среде, и средства от реализации конфискованных орудий охоты и рыболовства, незаконно добытой с их помощью продукции — в размере 100%.

Органам местного самоуправления рекомендовано установить на 2002 г. ставки налога на строения, помещения и сооружения в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости в размерах, представленных в табл. 13.2.

Таблица 13.2

Ставки налога на строения, помещения и сооружения

Стоимость имущества	Ставки налога, %
До 300 тыс. руб.	0,1
От 300 тыс. до 500 тыс. руб.	0,3
Свыше 500 тыс. руб.	2,0

При определении инвентаризационной стоимости облагаемых налогом строений, помещений и сооружений применяется повышающий коэффициент в размере 20 к их инвентаризационной стоимости в ценах 1969 г.

Органам местного самоуправления рекомендовано: зачислять в доходы местных бюджетов не менее 10% прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и других обязательных платежей в бюджет; установить на территории муниципальных образований сбор за уборку территории населенных пунктов по ставке налогообложения 6% фонда заработной платы (кроме бюджетных учреждений).

Администрация Томской области наделена правом в ходе исполнения закона об областном бюджете на 2002 г. по представлению главных распорядителей средств областного бюджета вносить следующие изменения: в ведомственную структуру расходов областного бюджета — в случае передачи полномочий по финансированию отдельных учреждений, мероприятий или видов расходов; в ведомственную, функциональную и экономическую структуры расходов областного бюджета — путем уменьшения ассигнований на сумму, израсходованную получателями бюджетных средств незаконно или не по целевому назначению, по предписаниям КРУ Минфина России по Томской области; в экономическую структуру расходов областного бюджета — в случае образования в ходе исполнения областного бюджета 2002 г. экономии по отдельным статьям экономической классификации расходов бюджетов РФ и др.

Предельный объем государственного долга Томской области на 2002 г. утвержден в сумме 2645,7 млн руб., в том числе предельный объем обязательств по государственным гарантиям Томской области — в сумме 210,0 млн руб.

Администрация Томской области осуществляет заимствования в соответствии с Программой государственных внутренних заимствований Томской области. Установлено, что плата в виде процентов за пользование кредитными ресурсами не должна более чем на два процентных пункта превышать действующую на момент получения кредита ставку рефинансирования Банка России. В случае получения дополнительных доходов областного бюджета их предполагается направить на выплаты, сокращающие долговые обязательства областного бюджета. Экономия средств по обслуживанию государственного внутреннего долга направляется на его сокращение.

Департамент финансов администрации Томской области наделен правом осуществлять государственные внутренние заимствования и выдачу государственных гарантий другим заемщикам для привлечения кредитов в пределах утвержденной Программы государственных внутренних заимствований Томской области на 2002 г. Департамент ведет государственную долговую книгу Томской области, в которую вносятся сведения об объеме долговых обязательств администрации Томской области.

Администрации Томской области предоставлено право предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам в размере до 3% расходов областного бюджета.

С 1 января 2002 г. департамент финансов администрации Томской области осуществляет казначейское исполнение областного бюджета.

Остатки бюджетных средств на счетах получателей средств областного бюджета в учреждениях банка России и в кредитных организациях по состоянию на 1 января 2002 г. засчитываются в счет ассигнований, предусмотренных в областном бюджете на 2002 г.

Погашение кредиторской задолженности местных бюджетов, образовавшейся на 1 января 2002 г. по расходам, передаваемым в 2002 г. на финансирование из областного бюджета, осуществляется за счет средств местных бюджетов. Погашение кредиторской задолженности областного бюджета на 1 января 2002 г. по расходам, передаваемым в 2002 г. в местные бюджеты, производится за счет средств областного бюджета.

Администрация Томской области утверждает натуральные и стоимостные лимиты потребления тепло- и электроэнергии для предприятий, учреждений и организаций, финансируемых из областного бюджета, с учетом индексации тарифов и режима экономии, а также соответствия этих лимитов бюджетным расходам.

Органам местного самоуправления рекомендовано: утвердить предельную штатную численность работников, лимиты фондов оплаты труда, лимиты потребления тепло- и электроэнергии в натуральном и стоимостном выражении по каждому муниципальному учреждению; устанавливать оплату аренды муниципального имущества, коммунальных и других видов услуг областным бюджетным учреждениям по ставкам, ценам и тарифам, установленным для муниципальных бюджетных учреждений.

Администрация области имеет право в случае необходимости и в пределах финансового года предоставлять из областного бюджета беспроцентные бюджетные ссуды местным бюджетам на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местных бюджетов, а также производить списание бюджетных ссуд, выделенных ранее местным бюджетам и учреждениям, находящимся в федеральной собственности, при отсутствии источников для их погашения. Выделение дотаций, субвенций и субсидий и предоставление бюджетных ссуд из областного бюджета органам местного самоуправления осуществляются при условии подписания и соблюдения условий соглашений с органами местного самоуправления об оздоровлении муниципальных финансов. Порядок контроля за со-

блюдением условий указанных соглашений определяется администрацией области.

Администрация Томской области и уполномоченные ею органы наделены правом проводить проверки исполнения бюджетов муниципальных образований, а также муниципальных предприятий, учреждений и организаций. Ревизия исполнения бюджетов органов местного самоуправления, получающих финансовую помощь из областного бюджета (фонда финансовой поддержки муниципальных образований) в объеме, превышающем 50% расходов их бюджетов, проводится ежегодно в обязательном порядке.

Операции по передаче средств, полученных из федерального бюджета в виде финансовой помощи, а также другие целевые средства федерального бюджета, осуществляются через счета по учету средств областного и местных бюджетов, открытые в органах федерального казначейства. Передача этих средств из областного бюджета в местные бюджеты, операции по их расходованию осуществляются также через счета по учету средств местных бюджетов, открытые в органах федерального казначейства.

Администрация Томской области наделена правом перераспределять между муниципальными образованиями средства, передаваемые в местные бюджеты на реализацию федеральных законов.

С 1 января 2002 г. финансирование расходов на предоставление гражданам субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг производится за счет средств областного бюджета. Органам местного самоуправления рекомендовано:

1) повысить эффективность расходов местных бюджетов на жилищно-коммунальное хозяйство и обеспечить соблюдение установленных федеральных стандартов перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг;

2) в 2002 г. предоставлять гражданам субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг без учета социальной нормы площади жилья;

3) дотации, предусмотренные в местных бюджетах на жилищно-коммунальное хозяйство, преимущественно направлять на уменьшение тарифов для населения по теплоснабжению.

Администрация Томской области имеет право производить зачеты встречных требований между областным и местными бюджетами, в том числе в связи с наступлением срока и условиями исполнения гарантированных органами местного самоуправления обязательств.

Администрация Томской области наделена правом направить в 2002 г. на предоставление жилищных субсидий государственным служащим и работникам учреждений, организаций, финансируемых

из областного бюджета, в размере до 3% объема капитальных вложений на 2002 г.

Выделение средств из областного бюджета на безвозмездной основе на строительство, техническое перевооружение и реконструкцию негосударственным коммерческим организациям производится только при условии обеспечения участия области либо увеличения доли областной собственности в уставном капитале таких организаций путем передачи в областную собственность по номинальной стоимости дополнительного пакета акций (паев) на сумму предоставленных средств, а также при наличии технико-экономического обоснования, необходимой проектно-сметной документации и экспертизы.

Предусматривается поступление в доход областного бюджета сумм санкций за нецелевое использование юридическими лицами средств областного бюджета, предоставленных на возвратной и безвозвратной основах, за несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе.

При несоблюдении сроков возврата бюджетных ссуд и бюджетных кредитов, предоставленных местным бюджетам, предприятиям и организациям под гарантии Администрации области, и использовании их не по целевому назначению, а также при использовании не по целевому назначению средств областного бюджета, предоставленных местным бюджетам на безвозвратной основе, сокращается предоставление местным бюджетам всех видов финансовой помощи или взыскивается сумма средств областного бюджета, использованная не по целевому назначению.

В составе областного бюджета на 2002 г. предусмотрен бюджет развития Томской области в объеме 413,4 млн руб. Он формируется за счет:

- средств, поступающих в порядке возврата предоставленных ранее кредитов субъектам малого предпринимательства, и уплаты процентов за пользование ими;
- средств, поступающих в порядке возврата предоставленных ранее кредитов на развитие личных хозяйств;
- государственных гарантий за счет залогового фонда областного бюджета;
- лизингового фонда областного бюджета на приобретение сельскохозяйственной техники;
- поручительств под залог областной собственности;
- средства на государственную поддержку инновационной деятельности.

За счет бюджета развития осуществляется государственная поддержка инвестиционной деятельности и малого предпринимательства.

С 1 января 2002 г. установлен размер платежа на обязательное медицинское страхование одного застрахованного неработающего жителя области в сумме 32,1 руб. без учета районного коэффициента.

Заключение бюджетными учреждениями договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств областного бюджета, производится в пределах утвержденных им бюджетных обязательств. Департамент финансов обеспечивает учет обязательств, подлежащих исполнению за счет средств областного бюджета учреждениями, финансируемыми из областного бюджета. Он имеет право в процессе кассового исполнения областного бюджета приостанавливать оплату расходов.

Департамент финансов осуществляет разработку, утверждение и введение форм обязательной для участников бюджетного процесса на территории Томской области финансовой отчетности, необходимой для контроля за исполнением областного бюджета.

Обращение взысканий по денежным обязательствам получателей средств областного бюджета осуществляется на основании исполнительных листов судебных органов со счетов должников, открытых в учреждениях Банка России и кредитных организациях.

Взыскания средств по денежным обязательствам получателей средств областного бюджета с лицевых счетов, открытых в казначействе Департамента финансов, производится казначейством на основании предъявленных ему исполнительных листов судебных органов, в пределах целевых назначений в соответствии с ведомственной, функциональной и экономической классификацией расходов областного бюджета.

В случае недостаточности средств на эти цели на лицевых счетах должников, главный распорядитель средств областного бюджета, в чьем ведении находится должник, несет субсидиарную ответственность за исполнение судебных решений в пределах утвержденных ему ассигнований.

Средства, полученные бюджетными учреждениями, находящимися в ведении главных распорядителей средств областного бюджета, от предпринимательской и другой приносящей доход деятельности, учитываются на счетах, открытых в учреждениях Банка России или кредитных организациях с разрешения Департамента финансов и расходуются бюджетными учреждениями в соответствии со сметами доходов и расходов, утвержденными вышестоящими организациями, в ведении которых находятся бюджетные учреждения.

При этом заключение и оплата бюджетными учреждениями договоров, исполнение которых осуществляется за счет средств от

предпринимательской и другой приносящей доход деятельности, производится в пределах утвержденных смет доходов и расходов.

Администрация Томской области наделена правом выделять средства из областного бюджета на финансирование расходов по содержанию, реконструкции, капитальному ремонту, строительству и приобретению оборудования для учреждений, находящихся в федеральной собственности на возмездной и возвратной основах.

В соответствии с принятыми нормативными актами Правительства РФ предусмотрена индексация заработной платы работников бюджетной сферы, оплачиваемых по Единой тарифной сетке. Планируемые изменения в системе оплаты труда позволят в среднем в 1,89 раза увеличить тарифную часть фонда оплаты труда работников бюджетной сферы. Ассигнования на указанные цели предусмотрены при формировании областного бюджета и прогнозировании расходов минимальных местных бюджетов.

Расходы по материальным затратам бюджетных учреждений, финансируемых из областного бюджета, определены с учетом индекса-дефлятора, рекомендованного Минэкономразвития России, в размере 1,12 к уровню 2001 г., на приобретение горючесмазочных материалов — с учетом индекса-дефлятора 1,15.

Расходы на оплату тепловой и электрической энергии, получаемой от ОАО «Томскэнерго», рассчитаны по коэффициентам в соответствии с тарифной политикой Региональной энергетической комиссии: по теплоэнергии — в 1,4 раза к среднегодовому тарифу за 2001 г., по электроэнергии — в 1,2 раза.

Расходы на оплату котельно-печного топлива увеличатся в 1,2 раза в соответствии с прогнозируемым ростом потребительских цен.

В структуре областного бюджета упразднен с 1 января 2002 г. территориальный дорожный фонд. Доходы, ранее являвшиеся источником формирования дорожного фонда, отражены в налоговых доходах областного бюджета, расходы — в разделе «Дорожное хозяйство» функциональной структуры расходов областного бюджета.

В течение 2002 г. предстоит погасить облигации областного сберегательного займа Томской области в сумме 30 млн руб. и облигации областного внутреннего займа Томской области в сумме 70 млн руб. за счет денежных средств от размещения новых выпусков облигаций Томской области на общую сумму 100 млн.

В 2002 г. планируется часть обязательств по кредитам коммерческих банков в сумме 100 млн руб. заменить на обязательства по облигациям, что позволит сократить расходы по выплате процентов за пользование кредитными ресурсами и вовлечь в процесс бюджетного финансирования средства широкого круга инвесторов, а также с учетом прочих выпусков ценных бумаг Томской области

создать на территории области рынок государственных ценных бумаг Томской области.

Учитывая, что сроки возврата коммерческих кредитов составляют не более года, то в 2002 г. планируется осуществить перекредитование путем привлечения новых кредитов.

Для финансирования кассовых разрывов областного бюджета планируется дополнительно привлечь кредиты коммерческих банков и ссуды из федерального бюджета, а также осуществить эмиссию областных краткосрочных облигаций (ОКО).

Использованная при разработке методика распределения средств Фонда финансовой поддержки муниципальных образований предусматривает выравнивание обеспеченности муниципальных образований бюджетными средствами при одновременном создании стимулов для проведения в муниципальных образованиях рациональной бюджетной политики. Продолжится упорядочение разделения расходов и доходов между областным и местными бюджетами. Объем финансовой помощи местным бюджетам в структуре расходов областного бюджета значительно возрастает.

В целях повышения социальной защищенности работников бюджетной сферы, обеспечения контроля за целевым использованием средств областного бюджета, достижения эффективного и рационального использования бюджетных средств и обеспечения равных возможностей муниципальных образований с низкой бюджетной обеспеченностью финансирование расходов на выплату заработной платы работникам бюджетных учреждений и муниципальным служащим, денежной компенсации на приобретение книгоиздательской продукции педагогическим работникам образовательных учреждений и платежи за неработающее население в Фонд обязательного медицинского страхования дотационных муниципальных образований перечисляются из Фонда финансовой поддержки муниципальных образований на счета местных бюджетов в виде субвенций.

Финансовая помощь местным бюджетам также оказывается за счет Федерального фонда компенсаций. Средства на реализацию Федерального закона «О ветеранах» выделяются органам местного самоуправления из областного бюджета.

Особенности формирования областного бюджета Самарской области на 2002 г.

Областной бюджет утвержден по доходам в сумме 14 709,3 млн руб. и расходам в сумме 14 664,1 млн руб. Ставка налога на прибыль организаций, зачисляемого в областной бюджет, определена в следующих размерах: 11,5% прибыли, полученной от предпринимательской деятельности, — для бюджетных организаций; 14,5% нало-

гооблагаемой прибыли — для остальных организаций. Ставка налога на имущество предприятий установлена в размере 2%.

Доходы областного бюджета формируются за счет:

- налога на прибыль организаций — в размере 95% поступлений налога в областной бюджет;
- налога на доходы с физических лиц, удерживаемого предприятиями и организациями, — в размере 43% поступлений в консолидированный бюджет области;
- налога на игорный бизнес — в размере 50% поступлений в консолидированный бюджет области;
- акцизов на спирт этиловый из всех видов сырья, водку и ликероводочные изделия — в размере 95% поступлений в консолидированный бюджет области;
- акцизов на прочие виды подакцизных товаров (за исключением акцизов на все виды минерального сырья и автомобили) — в размере 90% поступлений в консолидированный бюджет области;
- лицензионных и регистрационных сборов — в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- налога на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте, — в размере 60% поступлений в консолидированный бюджет области;
- налога с продаж — по нормативам, установленным законодательством Российской Федерации;
- единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности для юридических лиц, — в размере 50% поступлений в консолидированный бюджет области;
- единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности — в размере 50% поступлений в консолидированный бюджет области;
- налога на имущество предприятий — в размере 50% поступлений в консолидированный бюджет области;
- налога на добычу полезных ископаемых — в размере 50% поступлений в консолидированный бюджет области;
- платы за пользование водными объектами — в размере 50% поступлений в консолидированный бюджет области;
- земельного налога — по нормативам, установленным законодательством Российской Федерации;
- платы за пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, — по нормативам, установленным законодательством Российской Федерации;
- доходов целевого бюджетного дорожного фонда;
- доходов целевого бюджетного экологического фонда;

- прочих налогов, сборов и неналоговых доходов, подлежащих зачислению в областной бюджет в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В местные бюджеты Самарской области в 2002 г. зачисляются доходы от уплаты следующих федеральных и региональных налогов и сборов:

- налога на прибыль организаций — по ставке, установленной законодательством Российской Федерации (2%), а также в размере 5% поступлений налога в областной бюджет;
- налога на доходы с физических лиц, удерживаемого предприятиями и организациями, — в размере 57% поступлений в консолидированный бюджет области, в том числе 7% поступлений передаются в счет компенсации по реализации полномочий на предоставление льгот в соответствии с Федеральным законом «О ветеранах» по оплате жилья, коммунальных услуг, услуг за пользование радио- и коллективной телевизионной антенной, приобретению и доставке топлива ветеранам, проживающим в домах, не имеющих центрального отопления, проезда на всех видах городского и внутрирайонного автомобильного транспорта (кроме такси);
- налога на доходы физических лиц, удерживаемого налоговыми органами, — в размере 100% поступлений в консолидированный бюджет области;
- налога на игорный бизнес — в размере 50% поступлений в консолидированный бюджет области;
- акцизов на спирт этиловый из всех видов сырья, водку и ликероводочные изделия — в размере 5% поступлений в консолидированный бюджет области;
- акцизов на прочие виды подакцизных товаров (за исключением акцизов на все виды минерального сырья и автомобили) — в размере 10%;
- лицензионных и регистрационных сборов — в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- налога на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте, — в размере 40%;
- налога с продаж — по нормативам, установленным законодательством Российской Федерации;
- единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности для юридических лиц, — в размере 50%;
- единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности — в размере 50%;
- налога на имущество предприятий — в размере 50%;

- налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения, — в размере 100%;
- налога на добычу полезных ископаемых — в размере 50%;
- платы за пользование водными объектами — в размере 50%;
- платежей за пользование лесным фондом — в размере 100%;
- прочих налогов, сборов и пошлин, подлежащих зачислению в бюджеты муниципальных образований в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Перечисленные выше нормативы по регулирующим федеральным и региональным налогам закреплены законом об областном бюджете на 2002 г. сроком на пять лет. Срок действия данных нормативов может быть изменен только в случае внесения изменений в федеральное законодательство.

От уплаты налога на имущество предприятий в доле налога, зачисляемого в областной бюджет, освобождены следующие категории налогоплательщиков:

1) государственные учреждения, исполняющие наказания, и предприятия этих учреждений при условии направления высвободившихся средств от предоставленной льготы на развитие материально-технической базы этих учреждений;

2) редакции средств массовой информации в доле имущества, используемого по основной деятельности, при условии направления высвободившихся средств от предоставленной льготы на приобретение и капитальный ремонт оборудования, зданий и сооружений;

3) благотворительные организации, имеющие статус «благотворительная организация Самарской области».

От уплаты налога с продаж в доле налога, зачисляемого в областной бюджет, освобождены государственные учреждения, исполняющие наказания, и предприятия этих учреждений с направлением высвободившихся средств от предоставленной льготы на развитие материально-технической базы этих учреждений.

От уплаты земельного налога в доле налога, зачисляемого в областной бюджет, освобождены сельскохозяйственные предприятия и организации при условии направления высвободившихся от предоставленной льготы средств на развитие материально-технической базы указанных предприятий и организаций.

Администрация области наделена правом предоставлять предприятиям и организациям, осуществляющим свою деятельность на территории области, инвестиционные налоговые кредиты на сумму, составляющую не более 2% суммы утвержденных налоговых доходов, отсрочки и рассрочки по уплате налогов в областной бюджет, налоговые кредиты на сумму, составляющую не более 1% суммы поступивших в текущем году в областной бюджет налоговых доходов.

Размер предоставляемых предприятиям и организациям Самарской области отсрочек, рассрочек и налоговых кредитов по уплате налогов в целевой бюджетный дорожный фонд не может превышать 1% доходов целевого бюджетного дорожного фонда.

Администрации области производит отчисления:

- управлению Министерства по налогам и сборам Российской Федерации по Самарской области на развитие материально-технической базы — в размере 15% суммы взысканных в областной бюджет штрафных санкций, пеней и налогов, доначисленных налоговыми органами в результате осуществления ими контрольной работы, при условии выполнения контрольных показателей поступления налоговых платежей в бюджет;
- управлению Федеральной службы налоговой полиции по Самарской области на развитие материально-технической базы — в размере 12% суммы взысканных в областной бюджет санкций, пеней и налогов, доначисленных органами налоговой полиции в результате осуществления ими контрольной работы, при условии выполнения контрольных показателей поступления налоговых платежей в бюджет.

Суммы налоговых санкций и других штрафов, которые невозможно отнести к соответствующему налогу и сбору, в части, подлежащей зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты муниципальных образований, зачисляются в областной и местные бюджеты равными долями.

При наличии позитивных тенденций в экономике Самарской области, способствующих увеличению доходов областного бюджета, администрация области наделена правом произвести увеличение заработной платы работникам бюджетной сферы области в среднем на 17% к уровню.

Выделение средств из областного бюджета на условиях возвратности и платности производится по следующим направлениям:

развитие фермерских хозяйств с уплатой процентов за пользование кредитом в размере 1/4 ставки рефинансирования на сроки, выходящие за пределы финансового года;

поддержка приоритетных направлений развития агропромышленного комплекса с уплатой процентов за пользование кредитом в размере 1/4 ставки рефинансирования на сроки, выходящие за пределы финансового года;

закупка зерна в региональный фонд с уплатой процентов за пользование кредитом в размере 1/4 ставки рефинансирования на срок в пределах финансового года;

реализация договоров лизинга в сельском хозяйстве с уплатой процентов за пользование кредитом в размере не менее 1/4 ставки рефинансирования на сроки, выходящие за пределы финансового года.

Администрации области предоставлено право заключать с органами местного самоуправления соглашения о передаче в доходы местных бюджетов дополнительных нормативов отчислений от налогов, собираемых на территории муниципального образования, в доле, подлежащей зачислению в консолидированный бюджет области, в пределах 50% установленной суммы трансферта.

Условием получения финансовой помощи из Фонда финансовой поддержки муниципальных образований для муниципальных образований, наименее обеспеченных собственными доходами, является передача формирования, исполнения и внесения изменений в бюджеты соответствующих муниципальных образований под контроль департамента управления финансами администрации области.

Департаменту управления финансами предоставлено право производить зачет финансирования трансфертов муниципальным образованиям на сумму средств, выделенных из местных бюджетов в нарушение действующего законодательства.

Образуемый в составе финансовой помощи местным бюджетам Фонд реформирования муниципальных финансов корректируется с учетом фактического исполнения доходной части областного бюджета.

Выделение средств из Фонда реформирования муниципальных финансов производится муниципальным образованиям в соответствии с планами проведения мероприятий по реформированию бюджетной сферы соответствующего муниципального образования, отобранными специальной конкурсной комиссией администрации области.

Предельные размеры государственного долга Самарской области установлены на 1 января 2003 г. в сумме 8 463,7 млн руб., предоставления государственных гарантий Самарской области третьим лицам на привлечение заимствований в 2002 г. в сумме 1 000,0 млн руб.

Бюджетные гарантии предоставляются для обеспечения инвестиций, привлекаемых для финансирования приоритетных инвестиционных проектов и программ, направленных на развитие следующих отраслей: машиностроение; агропромышленный комплекс и перерабатывающая промышленность агропромышленного комплекса; транспорт; связь; жилищное строительство; производство современных строительных материалов.

13.4. ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Основы местного самоуправления установлены Конституцией РФ с учетом принципов и норм международного права, зафиксированных, в частности, в Европейской хартии местного самоуправления, а также международных договорах Российской Федерации с зарубежными странами и межгосударственными организациями.

Государственная политика в области развития местного самоуправления базируется на преемственности деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Местное самоуправление обеспечивает защиту интересов граждан, которые основаны на совместном их проживании на определенной территории, взаимодействии жителей этой территории. Именно поэтому оно рассматривается как одна из фундаментальных основ российской системы народовластия.

Образование местных органов власти относится к XVII в., когда в Англии начали создаваться приходские советы и магистраты. Это были органы, подчиненные государству.

Интерес к вопросам местного управления и самоуправления возник в период промышленной революции, с ростом населения и городов. В это время предпринимались попытки исследовать организацию управления в центре и на местах, разработать идею верховной и подчиненной власти, т.е. применительно к современной терминологии разграничить полномочия между уровнями власти.

Понятие «местное управление» первым ввел Иеремия Бентам — основатель движения утилитаристов. Центральной идеей Бентама была свобода личности. Связывая преуспевание с развитием свободы предпринимательства, утилитаристы критиковали враждебность созданных местных органов власти к реформам. Приход демократии должен был разрушить неэффективное самоуправление в пользу государственных стандартов и центрального контроля. Оппоненты утилитаристов, напротив, видели в местных органах власти важнейший институт, сочетающий задачи защиты интересов населения и воспитания чувства ответственности.

Большой вклад в понимание представительного правления внес Джон Стюарт Милль. Он рассматривал местные органы власти как воспитательный инструмент, побуждающий людей смотреть дальше своих сиюминутных интересов и признавать справедливые требования других людей. Милль считал, что, когда индивидуумы участвуют в управлении, тогда они принимают его результаты. Эта идея вовлечения населения в управление является сегодня одной из основ концепций развития местных сообществ.

В конце XIX в. на политическую арену вышли фабианцы — основа лейбористской партии. Они считали, что местные органы гораздо важнее органов, созданных государством, что местное самоуправление, свободное от контроля центра, должно способствовать практическому воплощению идей свободы, равенства и братства.

На протяжении XIX в. в Англии были реформированы органы власти. На смену центральной и местной олигархии пришли изби-

раемые органы власти и профессиональное руководство. На какое-то время интерес к местному управлению был утрачен. Однако в XX в. проблемы местного самоуправления вновь начинают играть важную роль.

В Англии новый этап развития местного самоуправления относится к 20—30-м гг. Он был связан с укреплением движения тредюнионизма. В этот период выдвигается идея функционального представительства. Смысл ее заключался в том, что в местном управлении должны быть представлены гильдии трудящихся различных ремесел и профессий. Поскольку производители являются одновременно и потребителями, функциональное представительство должно обеспечить более полное сочетание интересов членов местного сообщества. Идея была выдвинута Джорджем Коулом.

Следующий этап развития местного самоуправления относится к началу 60-х гг. В эти годы возникло движение «демократия участия» в связи с развившимся урбанистическим кризисом. Самоуправление, участие граждан стало составной частью программы помощи городам в решении их проблем, что нашло отражение в законодательстве.

Таким образом, на протяжении большого исторического отрезка времени наука и практика меняли акценты и ценностные ориентации в подходах к проблемам местного управления и самоуправления. Значение местного управления и самоуправления состоит прежде всего в том, что оно выступает как реальный источник услуг местному населению.

В России, как и во многих странах, интерес к вопросам местного управления возникал в кризисные моменты жизни страны. Наиболее ярким примером могут служить реформы 60-х гг. XIX в., связанные с отменой крепостного права.

В 1864 г. Александр II подписал указ Сенату о введении в действие Положения о земских учреждениях. Этим актом создавались выборные от всех сословий органы местного самоуправления под эгидой Министерства внутренних дел — уездные и губернские земские собрания и управы.

Теоретиком этих учреждений был князь А.И. Васильчиков. Согласно созданной им теории общественного самоуправления земства должны были заниматься исключительно местными делами, не затрагивая вопросов политического устройства. В свою очередь государство было не вправе вторгаться в компетенцию местного самоуправления.

По мере развития земства накапливались вопросы, неразрешимые в рамках Положения 1864 г. Высказывались мнения в пользу расширения властных функций органов местного самоуправления.

Одним из ее основоположников стал А.Д. Градовский. Он считал, что целесообразная и стройная система государственного управления могла сохранить самодержавие, приспособив его к экономическим потребностям страны. Земства выполняли свои практические функции, хотя и не вполне соответствовали идее самоуправления.

В законе 1864 г. говорилось, что земские учреждения действуют самостоятельно. Однако государство стремилось ограничить их роль выполнением идущих сверху указаний. В конечном счете дело дошло до того, что губернатор и другие администраторы получили право отменять решения местных собраний, если они противоречат интересам местного населения.

В СССР была создана единая система Советов. Ее низовые звенья выполняли функции местных органов государственной власти и местных органов государственного управления. При этом была установлена жесткая зависимость местных органов от центра и партийных органов, что существенно ограничивало самостоятельность местных органов. В начале 20-х гг. в структуру и организацию Советов были внесены элементы земского и городского дела, обеспечившие возможность за короткий период восстановить экономику российских городов. В 1929—1930 гг. была возрождена централизованная система власти при сохранении высокой роли Советов. В новой государственной системе местное управление и местное хозяйство рассматривалось как неотъемлемая часть народнохозяйственного комплекса. Огромное значение приобрела система комплексного социально-экономического развития городов на базе планирования. Это позволило перейти к экономике мобилизационного типа и быстро восстановить ее в послевоенный период.

Изменения в местном самоуправлении начались в середине 80-х гг. в связи с объявлением курса на социально-экономические реформы либерального характера.

В 1990 г. был принят Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», а в 1991 г. — Закон «О местном самоуправлении». Действующая система местного самоуправления была закреплена в Конституции РФ 1993 г.

В 1995 г. вступил в силу Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В субъектах РФ приняты свои законы и другие правовые акты.

Принципиальное значение в создании условий для местного самоуправления имели три взаимосвязанных процесса реформирования в России: приватизация, децентрализация, институциональные преобразования. Действовавший ранее механизм взаимодействия местной власти с населением и предприятиями был разрушен, а новый только начинал строить рыночную систему законодательства о местном самоуправлении.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации «органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения»[1]. Исходя из этого государству следует обеспечить баланс государственных и местных интересов. При этом местное самоуправление призвано выражать местные интересы и играть активную роль в создании наиболее благоприятных условий жизни населения. Местные интересы не должны противоречить государственным интересам, а государству необходимо создать предпосылки в законодательной, экономической и социальной сферах для развития местного самоуправления. Таким образом, вмешательство государства в функционирование органов местного самоуправления должно строго ограничиваться конституционными нормами.

В Европейской хартии местного самоуправления дано следующее его определение: «Под местным самоуправлением понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения»[2]. Это означает, что на первом месте стоит правоспособность органов местного самоуправления решать вопросы, делегированные им государством, исходя из приоритета интересов местного населения. В Хартии сформулированы общие для демократических государств принципы децентрализации управления, самоорганизации граждан, законности, осуществления публично-властных полномочий на муниципальном уровне.

В соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление — это «признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций»[3].

Обобщая вышесказанное, дадим такое определение: **местное самоуправление** — это форма самоорганизации граждан, образующих местное сообщество, для решения вопросов местного значения,

---

[1] *Конституция* Российской Федерации. — М., 1993. — Ст. 132.

[2] *Европейская* хартия местного самоуправления. — Страсбург, 1985. — Ст. 3.

[3] *Федеральный* закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». — Ст. 2.

обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и населения муниципального образования в целом на основе муниципальной и других форм собственности.

Субъектом местного самоуправления является ***местное сообщество***, представляющее собой население муниципального образования и реализующее свое право самостоятельного решения вопросов местного значения посредством использования как коллективных, так и индивидуальных форм. ***Вопросы местного значения*** — круг задач, решение которых обеспечивает локальную жизнедеятельность муниципального образования и удовлетворение потребностей его жителей. Они определяются в законах Российской Федерации и ее субъектов.

Местное самоуправление располагает полномочиями *двоякого рода*: во-первых, закрепленными за ним полномочиями решать вопросы местного значения; во-вторых, отдельными государственными полномочиями, которые передаются местному самоуправлению государственными органами власти.

В соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это положение вызывает множество споров среди ученых, политиков, представителей законодательной и исполнительной власти. Предлагается включить органы местного самоуправления в единую вертикаль государственной власти. Существует также точка зрения о возможности введения ограничения на отнесение муниципальных образований к органам местного самоуправления по численности населения.

Местное самоуправление занимает особое положение в системе публичной власти. Оно гарантирует гражданам нормальные условия для проживания и жизнедеятельности, наличие инфраструктуры, обслуживающей их жилища, возможность пользования социально-бытовыми услугами и в то же время позволяет гражданам участвовать в решении вопросов, относящихся к совместному проживанию на конкретной территории.

Для осуществления прав граждан на жилище, на охрану здоровья и медицинскую помощь, на образование, культуру и ряда других прав недопустимо противопоставление органов местного самоуправления органам государственной власти. Они должны действовать согласованно, в конституционных рамках и во главу угла ставить интересы населения муниципального образования. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Для дальнейшего развития местного самоуправления ведущую роль играет государственная политика, проводимая в условиях ре-

формирования экономики. Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 утверждены «Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации». Этот документ конкретизировал многие вопросы, относящиеся к компетенции государства и органов местного самоуправления в решении социальных проблем местных сообществ. В нем, в частности, установлено, что «принятие государственных нормативов и стандартов в области медицины, образования, коммунального обслуживания, безопасности, а также применение этих нормативов в муниципальных образованиях должны быть нацелены на решение задач развития человеческого потенциала территории и местного сообщества. Это станет возможным только при активном гражданском участии жителей, при постоянной обратной связи между местной властью и местным сообществом».

Одной из проблем развития местного самоуправления в современных условиях является принятие нормативных правовых актов органов местного самоуправления, противоречащих Конституции РФ, федеральному законодательству и законодательству соответствующего субъекта РФ. Кроме того, отсутствует четкое правовое разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Это препятствует решению ряда важнейших вопросов деятельности органов местного самоуправления, в том числе вопроса наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в социальной сфере.

Экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также другая собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

К важнейшим параметрам экономической деятельности на уровне местного самоуправления относятся:

- основные принципы организации местных финансов;
- источники формирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления, основы финансового и бюджетного планирования в муниципальных образованиях;
- взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами;
- гарантии финансовых прав органов местного самоуправления и их ответственность за выполнение финансовых обязательств.

Государственная политика в области развития местного самоуправления строится на следующих принципах:

- единство целей, задач и механизмов ее реализации;
- взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- преемственность государственной политики на разных этапах проведения муниципальной реформы;
- невмешательство органов государственной власти в компетенцию органов местного самоуправления;
- контроль со стороны государства за реализацией государственными органами государственной политики.

Рассмотрим основы деятельности **муниципального образования**, которым признается городское, 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. В то же время необходимо указать, как именно осуществляется местное самоуправление. Важно отметить, что этот процесс реализуется не параллельно с муниципальной собственностью, местным бюджетом и функционированием выборных органов, а осуществляется через выборные органы посредством и в рамках отношений муниципальной собственности, которая распространяется и на местный бюджет.

Для конкретизации финансовых задач в социальной сфере рассмотрим ***полномочия органов власти разных уровней*** в области местного самоуправления.

К *полномочиям органов государственной власти* РФ в области финансов на уровне местного самоуправления относятся:

1) передача органам местного самоуправления материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации;

2) установление государственных минимальных социальных стандартов;

3) регулирование отношений между федеральным бюджетом и местными бюджетами;

4) принятие федеральных программ развития местного самоуправления; финансовая компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти;

5) обеспечение федеральных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления.

К *полномочиям органов государственной власти субъектов РФ* в области местного самоуправления можно отнести:

1) регулирование отношений между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами;

2) обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;

3) передача материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления переданных полномочий органам местного самоуправления от субъектов Российской Федерации;

4) принятие региональных программ развития местного самоуправления;

5) обеспечение гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;

6) обеспечение государственных минимальных социальных стандартов;

7) компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Важно, на наш взгляд, четко определить ***область компетенции*** органов местного самоуправления по вопросам финансов социального комплекса и управления муниципальной собственностью. К вопросам местного самоуправления относятся:

- владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
- установление местных налогов и сборов;
- комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;
- содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений;
- финансирование муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования, муниципальных учреждений здравоохранения;
- создание благоприятных инвестиционных условий для жилищного и социально-культурного строительства;
- организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации.

В состав *муниципальной собственности* входят: средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта и др.

Управляют муниципальной собственностью органы местного самоуправления. Права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований, — непосредственно население.

Органы местного самоуправления имеют право передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать.

Порядок и условия *приватизации муниципальной собственности* определяются непосредственно населением или представительными органами местного самоуправления самостоятельно. Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в местный бюджет.

Органы местного самоуправления имеют право создавать предприятия, учреждения и организации, решать вопросы их реорганизации и ликвидации и определять цели, условия и порядок деятельности предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, а также регулировать цены и тарифы на их продукцию и услуги, утверждать их уставы, назначать и увольнять их руководителей, заслушивать отчеты об их деятельности.

Органы местного самоуправления могут выступать заказчиками на выполнение работ по благоустройству территории муниципального образования, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции, оказанию услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории, на выполнение других работ с использованием предусмотренных для этого собственных материальных и финансовых средств.

В настоящее время существуют различные точки зрения относительно содержания категории «местное хозяйство». Согласно одной точки зрения под ним понимается совокупность различных предприятий, расположенных в данной местности. При этом местное хозяйство рассматривается как часть народного хозяйства. Другая позиция отождествляет с местным хозяйством предприятия коммунального хозяйства, т.е. предприятия, обслуживающие население местного сообщества. Сторонники третьей позиции трактуют местное хозяйство как деятельность органов местного самоуправления, направленную на удовлетворение потребностей в благоустройстве.

Следует отметить, что в российской научной литературе 20-х гг. широко использовался термин «муниципальное хозяйство»: «Происхождение упомянутого термина относится к классической древности. Munis по-латыни значит тяжесть, тягота, бремя, а capio, recipio — беру, принимаю. Соответственно городское управление, как бы берущее на себя, по уполномочию города и с разрешения

правительства, бремя общественной власти, выполнения общественных задач и распоряжения хозяйственными средствами, называется муниципалитетом, а его деятельность — муниципальным хозяйством. Хотя этот последний термин рельефно подчеркивает все конструктивное и экономическое своеобразие исторически сложившейся городской общины, ее существенные признаки и присущие ей специальные задачи... но он, к сожалению, по каким-то случайным причинам утратил свою общеупотребительность в СССР»[1].

Во второй половине 90-х гг. термин муниципальное хозяйство вновь вошел в научный оборот. С принятием Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» появились понятия муниципальное образование как правовое определение статуса местного сообщества, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, и муниципальная собственность — собственность муниципального образования. Однако до сих пор местное хозяйство и муниципальное хозяйство в экономической литературе как научные понятия не различаются.

Рассмотрим некоторые точки зрения по поводу сущности муниципального хозяйства.

Первая точка зрения определяет муниципальное хозяйство как деятельность муниципалитета.

Вторая точка зрения сводит муниципальное хозяйство к совокупности предприятий и организаций муниципальной собственности. По сути дела речь идет о коммунальном хозяйстве.

Третья точка зрения состоит в том, что поскольку действующие в границах муниципального образования хозяйствующие субъекты в определенной степени подвластны муниципалитету, то все они вне зависимости от формы собственности образуют муниципальное хозяйство.

Четвертая точка зрения в качестве приоритетного критерия включения хозяйствующих субъектов в муниципальное хозяйство избрала удовлетворение потребностей населения. В понятие муниципального хозяйства включаются хозяйствующие субъекты как муниципальной, так и других форм собственности, но лишь те, деятельность которых служит удовлетворению коллективных потребностей населения муниципального образования.

Таким образом, муниципальное хозяйство в современной российской научной литературе трактуется прежде всего как совокупность предприятий и учреждений на территории муниципального образования. При этом предприятия и учреждения выступают объ-

[1] *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. — М. — Л., 1928. — С. 218.

ектом управления со стороны муниципалитета в определенных законом формах. Категория муниципальное хозяйство стоит в одном ряду с такими категориями, как муниципальное образование, муниципальная собственность и др.

В качестве главных хозяйствующих субъектов муниципального образования выступают местные органы самоуправления и предприятия. Однако для рыночного анализа местного сообщества необходимо учитывать такой важнейший субъект, как домохозяйства. Введение в систему этого элемента значительно меняет картину социально-экономического взаимодействия внутри сообщества.

Кроме того, самоуправление связано не только с деятельностью муниципалитета, но и с самостоятельной деятельностью членов местного сообщества. Поэтому наряду с категорией муниципальное хозяйство для исследования функционирования местных сообществ необходимо пользоваться также категорией местное хозяйство.

Местное хозяйство — это хозяйственная деятельность, направленная на создание нормальных условий для жизнедеятельности населения, благоустройства конкретного муниципального образования. Субъектами здесь выступают домохозяйства, предприниматели, органы местного самоуправления, представительства от местного населения в виде общественных организаций.

Существует дифференциация предприятий по их месту и роли в решении задач местного сообщества, степени их интеграции и кооперации в местное хозяйство, так как простое взаимодействие субъектов местного хозяйства не позволило бы эффективно решать проблемы местного сообщества.

Муниципальные (местные) финансы являются неотъемлемой составной частью местного самоуправления. Они создают материальную основу для решения социально-экономических и других задач на местном уровне. От эффективной организации и управления ими зависит благополучие населения и конкретной территории. В этой связи органы местного самоуправления несут материальную и моральную ответственность перед гражданами своей территории.

Состояние муниципальных финансов оказывает решающее воздействие на развитие социального комплекса местного хозяйства.

13.5. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ (МЕСТНЫЕ) ФИНАНСЫ

Муниципальные (местные) финансы — это совокупность экономических отношений, одним из участников которых является орган местного самоуправления, складывающихся по поводу образования и использования средств местного бюджета и местных внебюджетных фондов в интересах населения конкретного муниципального

образования, и организуемых муниципальными финансово-кредитными институтами.

Действующее законодательство запрещает органам местного самоуправления передавать средства местного бюджета и земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, в уставные капиталы кредитных организаций. Это означает, что участие органов местного самоуправления в муниципальных банках может быть обеспечено только за счет объектов муниципальной собственности. В то же время законодательство разрешает создавать муниципальные казначейства для организации финансирования бюджетополучателей и контроля со стороны органов местного самоуправления за движением финансовых потоков муниципального образования. Для выполнения кассовых операций могут привлекаться уполномоченные банки, статус которых признается таковым также местными органами власти.

Муниципальные финансы включают:

- средства местного бюджета;
- государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления;
- другие денежные средства, находящиеся в муниципальной собственности.

Муниципальные финансы основываются на принципах самостоятельности, государственной финансовой поддержки, гласности.

Муниципальные финансы составляют экономическую основу местного самоуправления наряду с муниципальной собственностью, имуществом, находящимся в государственной собственности и переданным в управление органам местного самоуправления, другой собственностью, служащей удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

Бюджеты муниципальных образований относятся к местным бюджетам. Формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, контроль за их исполнением органы местного самоуправления осуществляют самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования. В этих бюджетах могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов и территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

К *средствам бюджетного регулирования* местных бюджетов относятся:

- нормативы отчислений от регулирующих доходов;
- дотации и субвенции местным бюджетам;
- средства, выделяемые из фонда финансовой поддержки муниципальных образований;

• средства, поступающие по взаимным расчетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Пока еще недостаточно развит механизм бюджетного регулирования, не определены его задачи, роль федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в решении финансовых вопросов социального комплекса муниципального образования. Право на получение в процессе осуществления бюджетного регулирования средств из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ, предоставленное органам местного самоуправления законодательно, на деле может быть реализовано только путем использования конкретных финансовых инструментов, включая налоги, и с учетом конкретного уровня централизации финансовых ресурсов на том или ином уровне бюджетной системы. В данном вопросе необходимо исходить из тех минимальных обязательств, выполнение которых не может быть поставлено под сомнение ни на федеральном, ни на региональном, ни на местном уровнях. Исходя из этого следует также проводить инвентаризацию бюджетных расходов и контролировать обоснованность использования финансовой помощи, оказываемой за счет средств вышестоящих бюджетов.

Это тем более важно, что формирование местного бюджета осуществляется путем применения единой методологии, государственных минимальных социальных стандартов, социальных норм, устанавливаемых органами государственной власти, а не муниципалитетами.

Взаимоотношения между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в процессе осуществления бюджетного регулирования должны быть поставлены на четкую правовую основу для последовательного решения финансовых проблем муниципалитетов.

В настоящее время сложилась ситуация, при которой финансовая база местных бюджетов недостаточна для покрытия текущих расходов муниципальных образований. Поэтому доходная часть местных бюджетов состоит не только из собственных доходов и поступлений от регулирующих доходов, а включает, как правило, финансовую помощь в различных формах.

Поскольку органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются средствами местных бюджетов, необходимо создать механизмы стимулирования оптимального распределения муниципальных средств для решения наиболее острых социально-экономических проблем муниципальных образований. В частности, существует норма, в соответствии с которой сумма превышения доходов над расходами местных бюджетов по результатам отчетного года не подлежит изъятию ни федеральными органами государственной власти, ни органами

государственной власти субъектов Российской Федерации. Целесообразно разработать четкие рамочные условия для определения потребностей местных бюджетов в инвестиционных ресурсах для развития социального комплекса.

Доходная часть местных бюджетов состоит из собственных доходов и поступлений от регулирующих доходов, средств по взаимным расчетам, финансовой помощи в различных формах: дотации, субвенции, средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

Собственные доходы местных бюджетов включают: местные налоги и сборы, другие собственные доходы, доли федеральных налогов и доли налогов субъектов Российской Федерации, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе.

К собственным доходам местных бюджетов также относятся:

- доходы от приватизации и реализации муниципального имущества;
- не менее 10% доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования, проводимой в соответствии с государственной программой приватизации;
- доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая аренду нежилых помещений, и муниципальных земель;
- платежи за пользование недрами и природными ресурсами на территории муниципального образования;
- доходы от проведения муниципальных денежно-вещевых лотерей;
- штрафы, подлежащие перечислению в местные бюджеты;
- государственная пошлина;
- не менее 50% налога на имущество предприятий;
- подоходный налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

Кроме того, к собственным доходам местных бюджетов относятся доли федеральных налогов, распределенные между бюджетами разных уровней и закрепленные за муниципальными образованиями на постоянной основе, в частности:

- часть подоходного налога с физических лиц — в пределах не менее 50% в среднем по субъекту РФ;
- часть налога на прибыль организаций — в пределах не менее 5% в среднем по субъекту РФ;
- часть налога на добавленную стоимость по товарам отечественного производства, кроме драгоценных металлов и драгоценных камней, отпускаемых из Государственного фонда драгоценных ме-

таллов и драгоценных камней Российской Федерации, — в пределах не менее 10% в среднем по субъекту РФ;

- часть акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия — в пределах не менее 5% в среднем по субъекту РФ;
- часть акцизов на остальные виды подакцизных товаров, кроме акцизов на минеральные виды сырья, бензин, автомобили, импортные подакцизные товары, — в пределах не менее 10% в среднем по субъекту РФ.

Размеры минимальных долей федеральных налогов, закрепляемых за муниципальными образованиями на постоянной основе, определяются законодательными органами субъекта Российской Федерации. Эти доли рассчитывают по общему объему средств, переданных субъекту, по каждому из данных налогов. Устанавливая такие доли, исходят из их среднего уровня по субъекту. При этом применяются фактические данные базового года. Сверх рассчитанных долей законодательный орган субъекта РФ может устанавливать нормативы отчислений в местные бюджеты от регулирующих доходов на планируемый финансовый год, а также на долговременной основе.

К собственным доходам местных бюджетов могут относиться любые другие платежи, установленные законодательством Российской Федерации и ее субъектов.

Если в границах территории муниципального образования кроме города есть другие муниципальные образования, то источники доходов местных бюджетов разграничиваются между ними законом субъекта Российской Федерации. За каждым муниципальным образованием закрепляются на постоянной основе собственные налоги и сборы, другие местные доходы. В отношении внутригородских муниципальных образований такое закрепление собственных налогов и сборов, других местных доходов регламентируется уставом города.

Расходная часть местных бюджетов включает:

- расходы, связанные с решением вопросов местного значения, установленные законодательством Российской Федерации и субъекта Российской Федерации;
- расходы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;
- расходы, связанные с обслуживанием и погашением долга по муниципальным займам;
- расходы, связанные с обслуживанием и погашением муниципального долга по ссудам;
- ассигнования на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности, гражданской ответственности и предпринимательского риска;
- другие расходы.

Муниципальный заказ на выполнение работ, оказание услуг, финансируемых за счет средств местного бюджета, размещается по результатам открытого конкурса, правила которого устанавливаются представительным органом местного самоуправления. Заказчиком по муниципальному заказу на выполнение работ, оказание услуг, финансируемых за счет средств местного бюджета, выступают органы или должностные лица местного самоуправления.

Органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются средствами местных бюджетов. Сумма превышения доходов над расходами местных бюджетов по результатам отчетного года не подлежит изъятию федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ.

В доходной и расходной частях местных бюджетов раздельно предусматривается финансирование решения вопросов местного значения и осуществления органами местного самоуправления отдельных федеральных полномочий, полномочий субъектов РФ.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ обеспечивают муниципальным образованиям *минимальные местные бюджеты* путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов. Такие расходы устанавливаются законами субъектов РФ на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

Доходная часть минимальных местных бюджетов формируется путем закрепления на долговременной основе федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации доходных источников. Если это нельзя обеспечить за счет данных источников, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъекта РФ передают органам местного самоуправления другие доходные источники федерального бюджета и бюджета субъекта. Свободные переходящие остатки местных бюджетов предыдущего года в расчет не принимаются.

Органы местного самоуправления обеспечивают удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов, выполнение которых гарантируется государством путем закрепления в доходы местных бюджетов федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов.

Финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, ежегодно предусматриваются в федеральном бюджете и бюд-

жетах субъектов РФ. Увеличение расходов или уменьшение доходов органов местного самоуправления, возникшие в результате решений, принятых федеральными органами и органами государственной власти субъектов РФ, компенсируются органами, принявшими соответствующие решения. Размер компенсации определяется одновременно с принятием такого решения. Решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются органами местного самоуправления в пределах переданных им в качестве компенсации средств.

Органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными и субфедеральными законами наделены следующими *функциями:*

- регулируют отношения между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами, между федеральным бюджетом и местными бюджетами — в рамках федеральных целевых программ;
- участвуют в решении вопросов местного значения путем выполнения федеральных целевых программ и региональных программ;
- распределяют средства, выделяемые для финансирования федеральных целевых программ и региональных программ и других мероприятий, между муниципальными образованиями, осуществляют контроль за эффективным и целевым использованием этих средств;
- разрабатывают государственные минимальные социальные стандарты, устанавливают социальные нормы;
- оказывают методическую помощь органам местного самоуправления в работе по формированию и исполнению местных бюджетов;
- осуществляют контроль за соблюдением органами местного самоуправления налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации;
- наделены другими функциями, предусмотренными законодательством.

Представительные органы местного самоуправления наделены следующими *правами:*

- в соответствии с законодательством Российской Федерации устанавливать или отменять местные налоги и сборы, изменять порядок их уплаты и предоставлять льготы по ним;
- получать в местный бюджет предусмотренные законами Российской Федерации и субъектов РФ налоги с филиалов и представительств, головные предприятия которых расположены вне территории данного муниципального образования.

Органы местного самоуправления получают плату, в том числе в натуральной форме, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на территории муниципального образования.

Население муниципального образования может принимать решения о разовых добровольных сборах средств граждан в соответствии с уставом муниципального образования. Собранные *средства самообложения* используются исключительно по целевому назначению. Органы местного самоуправления информируют население муниципального образования об использовании средств самообложения.

Представительные органы местного самоуправления могут образовывать целевые внебюджетные фонды в порядке и на условиях, установленных законодательством Российской Федерации.

Межбюджетные отношения органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации строятся на следующих *принципах:*

- взаимной ответственности;
- применения единой для всех муниципальных образований методологии с учетом их местных особенностей;
- выравнивания доходов муниципальных образований;
- максимально возможного сокращения встречных финансовых потоков;
- компенсации местным бюджетам в случае уменьшения доходов или увеличения расходов, возникающих вследствие решений, принимаемых органами государственной власти;
- повышения заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении собственных доходов местных бюджетов;
- гласности.

Фактическое увеличение собственных доходов местных бюджетов в текущем финансовом году, связанное с финансово-хозяйственной деятельностью на территории муниципального образования, не служит основанием для снижения на следующий финансовый год органами государственной власти субъекта РФ нормативов отчислений от регулирующих доходов в местные бюджеты, а также долей средств муниципальных образований, выделяемых из фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

При решении вопроса об оказании *финансовой помощи муниципальным образованиям* органы государственной власти субъекта РФ осуществляют проверку обоснованности предоставления финансовой помощи, достаточность мер по увеличению доходов местных бюджетов, соблюдению законодательства Российской Федерации по расходованию средств местных бюджетов, включая их целевое использование.

Органы государственной власти осуществляют контроль за расходованием средств, выделенных ими муниципальным образованиям на выполнение федеральных целевых и региональных программ, а также в форме субвенций.

Рассмотрим порядок формирования и функционирования *фонда финансовой поддержки муниципальных образований*. Этот фонд создается в бюджете субъекта РФ. Средства фонда формируются путем отчислений от федеральных и региональных налогов, поступающих в бюджет субъекта.

Средства фонда распределяются с учетом численности населения муниципального образования, доли детей дошкольного и школьного возраста и доли лиц пенсионного возраста в этой численности, площади территории муниципального образования, уровня душевой обеспеченности бюджетными средствами муниципального образования, а также других факторов, определяющих особенности субъекта РФ. Доля каждого муниципального образования в общем объеме средств рассматриваемого фонда устанавливается в процентах и утверждается законом о бюджете субъекта РФ.

Средства в местные бюджеты перечисляются из фонда ежемесячно.

Бюджетный процесс в муниципальном образовании проходит следующим образом.

Представительные органы местного самоуправления самостоятельно разрабатывают положение о бюджетном процессе в муниципальном образовании в соответствии с общими принципами, установленными федеральными законами и законами субъекта РФ.

Составление проектов местных бюджетов, их утверждение и исполнение осуществляются в соответствии с бюджетной классификацией. Представительный орган местного самоуправления принимает решение о целях, формах и суммах долгосрочных заимствований в порядке, установленном уставом муниципального образования.

Если местный бюджет не утвержден до 1 января планируемого финансового года, финансовые средства муниципального образования до утверждения бюджета расходуются по соответствующим статьям местного бюджета истекшего финансового года ежемесячно в размере 1/12 суммы фактически произведенных расходов с учетом индекса потребительских цен.

Исполнение местных бюджетов контролируется представительными органами местного самоуправления.

Взаимодействие органов местного самоуправления с территориальными органами МНС России обеспечивает: координацию и объединение усилий по контролю за своевременным и полным поступлением в бюджеты налоговых платежей всех видов; взаимное пре-

доставление необходимой информации. Представительный орган местного самоуправления может за счет средств местного бюджета создавать *муниципальную налоговую службу* для сбора местных налогов. Эта служба объединяет и координирует свою деятельность с территориальными органами МНС России.

Для обслуживания исполнения местных бюджетов органы местного самоуправления заключают соглашения с территориальными органами Главного управления федерального казначейства. В этом случае полномочия таких территориальных органов распространяются на организации, осуществляющие операции со средствами местного бюджета. В целях управления средствами местной казны и обслуживания исполнения местного бюджета представительный орган местного самоуправления может создавать за счет средств местного бюджета *муниципальное казначейство*. Органы местного самоуправления через территориальные органы Главного управления федерального казначейства возлагают определенные функции на уполномоченный банк:

- кассовое исполнение местного бюджета;
- кассовое обслуживание органов местного самоуправления;
- размещение свободных остатков средств местного бюджета путем покупки государственных и муниципальных облигаций с обязательным зачислением доходов по ним в местный бюджет;
- размещение муниципальных облигаций и билетов муниципальных денежно-вещевых лотерей.

В *финансово-кредитной сфере* органы местного самоуправления наделены следующими правами:

- выбирать из числа банков уполномоченный банк путем проведения открытого конкурса;
- осуществлять эмиссию муниципальных облигаций и жилищных сертификатов;
- выдавать предусмотренные местным бюджетом ссуды юридическим и физическим лицам при условии обеспечения финансирования расходной части местных бюджетов;
- получать в кредитных организациях краткосрочные и долгосрочные кредиты на условиях, согласованных с представительными органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления не имеют права передавать средства местного бюджета и земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, в уставный капитал кредитных организаций.

Особое значение в привлечении дополнительных финансовых ресурсов на территории муниципального образования играют *муниципальные займы*.

Договор муниципального займа заключается путем приобретения гражданином или юридическим лицом выпущенных органом местного

самоуправления муниципальных облигаций. Их выпуск может быть предпринят только в целях реализации программ и проектов развития муниципального образования, утвержденных в порядке, установленном уставом муниципального образования. Выпуск муниципальных облигаций обеспечивается муниципальным имуществом и средствами местных бюджетов. Порядок выпуска муниципальных облигаций определяется законодательством Российской Федерации. Государство не несет ответственности по обязательствам муниципального образования, а муниципальное образование не несет ответственности по обязательствам государства.

Исполнение обязательств по муниципальным облигациям осуществляется за счет средств местной казны в соответствии с правовым актом органа местного самоуправления о местном бюджете на текущий финансовый год. Предельно допустимая сумма долговых обязательств органов местного самоуправления не должна превышать 15% объема расходной части местного бюджета. Краткосрочные заимствования в любой форме не могут производиться до утверждения местного бюджета на текущий финансовый год. Размещение, обращение, распространение муниципальных облигаций осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Особые условия деятельности в части финансов и налогов имеют закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО). Это территориальные образования, имеющие органы местного самоуправления, в пределах которых расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и другие объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающей специальные условия проживания граждан. ЗАТО является административно-территориальной единицей. Границы ЗАТО могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации и районов, входящих в их состав.

Формирование бюджета ЗАТО осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, с учетом двух особенностей.

1. Дополнительные льготы по налогам и сборам предоставляются соответствующими органами местного самоуправления организациям, зарегистрированным в качестве налогоплательщиков в налоговых органах ЗАТО. Право на получение льгот имеют организации, имеющие не менее 90% основных средств и осуществляющие не менее 70% своей деятельности на территориях соответствующих ЗАТО, в том числе не менее 70% среднесписочной численности работников таких организаций должны составлять лица, постоянно проживающие на территории ЗАТО, и не менее 70% фонда оплаты труда должно выплачиваться работникам, постоянно проживающим на его территории;

2. Дефицит бюджета ЗАТО покрывается субсидиями, субвенциями и дотациями из средств федерального бюджета.

Решение о перераспределении планируемого превышения доходов бюджета ЗАТО над его расходами принимается по представлению Правительства РФ при принятии федерального закона о федеральном бюджете на очередной год с учетом установленной для данного образования бюджетной обеспеченности населения. Средства превышения доходов бюджета над его расходами направляются на финансирование государственных и региональных экологических и социальных программ по преодолению последствий деятельности предприятий и объектов.

Перераспределению не подлежат средства превышения доходов бюджета над его расходами, полученные дополнительно в ходе исполнения бюджета в результате перевыполнения доходов или экономии в расходах.

Осуществление в ЗАТО за счет ассигнований из федерального бюджета строительства предприятий и объектов, а также их реконструкции с сохранением оборонной направленности производства влечет за собой обязательность отчисления части ассигнований органам местного самоуправления.

Средства в размере не менее 10% затрат на производственное строительство сверх предусмотренных в соответствии с действующими нормативами в сводных сметных затратах единовременно либо частями по срокам строительства перечисляются предприятиями и объектами в распоряжение органов местного самоуправления на социально-экономическое развитие соответствующей территории.

При финансировании государственного оборонного заказа предприятия и объекты, выполняющие государственный оборонный заказ, производят отчисления в бюджет ЗАТО для дополнительного финансирования программ в области экологии и здравоохранения в размере 1% объема финансирования, включаемые в стоимость государственного оборонного заказа.

На производителей сельскохозяйственной продукции, снабжающих население ЗАТО, распространяются меры государственной поддержки, предусмотренные для сельскохозяйственных товаропроизводителей агропромышленного комплекса.

13.6. СУБФЕДЕРАЛЬНЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ЗАИМСТВОВАНИЯ

На рынке долговых обязательств помимо облигационных займов Российской Федерации обращаются облигационные займы субъектов РФ и муниципальных образований.

Наибольший объем заимствований приходился на 1997—1998 гг. После финансового кризиса 1998 г. многие эмитенты оказались не

в состоянии своевременно погашать облигации и возникла проблема их реструктуризации. В 2000 г. в счет реструктуризации долга эмиссию ценных бумаг осуществляли города Санкт-Петербург и Москва, Томская область, другие субъекты Федерации.

На 1 января 2001 г. в обращении находились займы 25 субъектов Российской Федерации. В 2000 г. наибольший объем эмиссии приходился на г. Санкт-Петербург (около 40% общего объема эмиссии), Ханты-Мансийский автономный округ (около 25%), г. Москву (около 20%), Томскую и Волгоградскую области (около 4% каждая). Однако рынок субфедеральных облигаций пока развит слабо и его доходность ниже, чем доходность федеральных ценных бумаг.

Котировки еврооблигаций субъектов Российской Федерации свидетельствуют о низком доверии иностранных инвесторов к их эмитентам и отражают низкий кредитный рейтинг российских регионов.

В качестве примера рассмотрим заимствования городов Москвы, Санкт-Петербурга, Московской области, Томской области.

Характеристики долга Российской Федерации и городов Москвы и Санкт-Петербурга на 1 января 2001 г. приведена в табл. 13.3.

Таблица 13.3

Сравнительная характеристика долга Российской Федерации и городов Москвы и Санкт-Петербурга

Регион	Сумма долга, млн руб.	ВВП/ВРП, млн руб.	Доходы бюджета, млн руб.	Отношение долг/валовый продукт, %	Отношение долг/доходы бюджета, %
Российская Федерация	4 543 400	7 063 400	1 127 600	64%	403%
г. Москва	58 557	925 427	195 851	6%	30%
г. Санкт-Петербург	12 578	208 132	37 592	6%	33%

Источник: данные Минфина России, департаментов финансов гг. Москвы и Санкт-Петербурга.

Рассмотрим ситуацию ***с эмиссией государственных ценных бумаг г. Санкт-Петербурга.***

Администрация Санкт-Петербурга выпускает на внутреннем рынке следующие виды ценных бумаг: государственные именные облигации (ГИО), государственные сберегательные облигации (ГСО), среднесрочные государственные облигации (СГО).

Один из наиболее значимых сегментов государственного долга Санкт-Петербурга — государственные именные облигации, которые размещаются и обращаются на Санкт-Петербургской валютной бирже и фондовой бирже «Санкт-Петербург».

На рынке обращаются следующие виды ГИО: краткосрочные дисконтные облигации, среднесрочные дисконтно-купонные облигации с фиксированным купоном, среднесрочные купонные облигации с переменным купоном и правом досрочного предъявления к продаже.

В 2001 г. в обращении находились два выпуска государственных сберегательных облигаций Санкт-Петербурга. Размещение первого выпуска, общий объем которого составляет 50 млн руб., началось в конце 1999 г. и продолжалось до сентября 2000 г. В сентябре 2000 г. началось размещение второго выпуска на общую сумму 40 млн руб. По состоянию на 1 января 2001 г. в обращении находилось облигаций на сумму 69,1 млн руб. Ставка купона составила по первому выпуску 22% годовых (купонный период — 182 дня), по второму выпуску — 20% годовых (купонный период — 91 день).

Основными задачами работы на рынке государственных ценных бумаг г. Санкт-Петербурга на среднесрочную перспективу является увеличение сроков заимствования, снижение процентных ставок и привлечение новых инвесторов на этот рынок.

Особый интерес представляет ***инвестиционно-заемная система г. Москвы***, основанная в 1996 г. Целью ее создания был запуск механизмов привлечения среднесрочных финансовых ресурсов в экономику города для обеспечения ее ускоренного развития. В качестве приоритетов использования заемных средств определены городские инвестиционные программы и коммерческие проекты, обеспечивающие развитие социальной и деловой инфраструктуры города.

Московский комитет муниципальных займов в 1997—1999 гг. привлек и направил в экономику города инвестиций на общую сумму, эквивалентную 2,7 млрд долл. США. Более половины этих средств было использовано для финансирования городских инвестиционных программ. Другая часть финансового потока была направлена в коммерческие инвестиционные проекты, основная часть которых обеспечивала развитие социальной и деловой инфраструктуры города. Прямой возврат средств из коммерческих проектов, полученных в погашение основного долга и оплату процентов, составил за рассматриваемый срок 612 млн долл. За счет указанных поступлений в 1999 г. и начале 2000 г. было выкуплено облигаций евродолларового займа на сумму более 92 млн долл. США.

Динамика долга г. Москвы в сравнении с доходами бюджета приведена в табл. 13.4.

Таблица 13.4

Динамика изменения долга г. Москвы

Показатели	1997	1998	1999	2000	На 1 июня 2001
Сумма долга, млрд руб.	8,181	46,400	69,104	58,557	39,817
Сумма долга, валютный эквивалент, млрд долл. США	1,373	2,247	2,559	2,079	0,721
Доходы бюджета, млрд руб.	55,155	50,234	107,557	195,851	212,552
Отношение долг/доходы, %	15	92	64	30	18,7

Источник: данные Комитета муниципальных займов и развития фондового рынка правительства г. Москвы.

Кратковременное снижение платежеспособности города было вызвано кризисом августа 1998 г. и последовавшим за ним ухудшением экономической конъюнктуры и девальвацией рубля. Результатом стал резкий рост долговой нагрузки на бюджет, обусловивший к концу 1998 г. рост отношения долга к доходам бюджета с 15 до 92%. Девальвация рубля стала основной причиной более чем пятикратного роста суммы долга в 1998 г.

Инструментом реструктуризации долга в условиях практического прекращения функционирования рынков долговых финансовых инструментов стали банковские кредиты, доля которых в объ-еме долга увеличилась с 15% (на конец 1997 г.) до 61% (на конец 2000 г.).

В настоящее время наблюдается устойчивая тенденция роста платежеспособности г. Москвы. По состоянию на 1 июня 2001 г. валютный эквивалент городского долга сократился до минимального с 1997 г. уровня — 1,366 млрд долл. США. Показателем улучшения структуры долга стал рост доли внутренних облигационных займов. Объем размещенных облигаций за 6 месяцев 2001 г. составил около 4 млрд руб. Это около 30% долга, обслуживаемого через Комитет муниципальных займов г. Москвы.

Объем государственного долга г. Москвы на 1 января 2001 г. — 58,6 млрд руб. (или 2,1 млрд долл. США), из которых на прямой государственный долг приходится 50,7 млрд руб. Отношение суммы долга к доходам бюджета за 2000 г. — 30%. Отношение суммы долга к валовому региональному продукту — 7,3%.

Долг имеет следующую структуру: внутренний — 32%, в том числе облигационные займы — 1%, и внешний — 68%, в том числе облигационные займы — 21%.

Средняя длина долга (дюрация) — 3,1 года, в том числе внутреннего — 1,1 года, внешнего — 1,4 года.

Привлеченные заемные средства переводятся Комитетом муниципальных займов и развития фондового рынка со ссудных счетов и счетов для обеспечения размещения облигаций городских облигационных займов г. Москвы на счета Департамента финансов по исполнению бюджета г. Москвы или на специальный транзитный бюджетный счет.

В табл. 13.5 приведены данные о займах г. Москвы в иностранной валюте по состоянию на 1 июля 2001 г.

Благодаря мероприятиям по откупу и погашению внешнего облигационного займа с использованием бюджетных ресурсов города, средств коммерческих инвестиционных кредитов и внутренних займов на 1 июня 2001 г. отношение прямого государственного долга к доходам бюджета снизилось до 18,7%.

К проблемам в управлении долгом относятся: краткосрочность долга; неудовлетворительная структура долга, доминирующим элементом которой являются валютные кредиты банков; низкая ликвидность рынка обязательств города Москвы; обеспеченность платежей по крупным займам текущими бюджетными ресурсами и резервами; валютные риски.

Таблица 13.5

Валютные облигационные займы г. Москвы

Показатели	USD (США)	DM (Германия)	ITL (Италия)
Дата размещения	6 июня 1997 г.	2 апреля 1998 г.	5 мая 1998 г.
Дата выплаты купона	30 ноября 1997 г. 31 мая 1998 г. 30 ноября 1998 г. 31 мая 1999 г. 30 ноября 1999 г. 31 мая 2000 г.	9 апреля 1999 г. 9 апреля 2000 г. 9 апреля 2001 г.	18 мая 1999 г. 18 мая 2000 г. 18 мая 2001 г.
Дата погашения	31 мая 2000 г.	9 апреля 2001 г.	18 мая 2001 г.
Зарегистрированный объем эмиссии	500 млн долл. США	500 млн марок ФРГ	750 млрд итальянских лир
Объем привлеченных средств	500 млн долл. США	500 млн марок ФРГ	400 млрд итальянских лир
Годовая ставка купонного дохода	9,5%	9,125%	9,875%
Курс USD к валюте займа	—	1,8418	1735
Лид-менеджеры (руководящие менеджеры)	Credit Suisse First Boston Nomura International	CSFB	Chase Manhattan International Ltd

Топ-менеджеры (старшие менеджеры)	Merrill Lynch International SBC Warburg Salomon Brothers International Deutsche Bank AG	Bank Austria Creditanstalt Deutsche Bank Aktiengesellschft Chase Manhattan Bank AG ING Barings	Caboto Holding SIM CSFB I. C. C. R. I. S. P. A. Cariplo S. p. A. ICCREA S. p. A. Societe Generale
Листинг	Luxemburg Stock Exchange	Frankfurt Stock Exchange	Luxemburg Stock Exchange
Клиринговая организация	Cedel Bank Luxemburg	Clear Stream Euro Clear	Clear Line Euro Clear
Платежный агент	Citibank	Citibank	Chase Manhattan Bank
Депозитарий	Citibank	Clear Stream	Chase Manhattan Bank

И с т о ч н и к: данные Комитета муниципальных займов и развития фондового рынка правительства г. Москвы.

Реструктуризация государственного долга города Москвы осуществляется Комитетом муниципальных займов и развития фондового рынка через специальный транзитный бюджетный счет в следующем порядке:

1) заемные средства, привлеченные для осуществления реструктуризации государственного долга путем привлечения кредитов или размещения облигаций городских облигационных займов, переводятся соответственно со ссудных счетов или счетов для обеспечения размещения облигаций городских облигационных займов на специальный транзитный бюджетный счет;

2) погашение реструктуризируемого долгового обязательства осуществляется путем перечисления соответствующей суммы средств со специального транзитного бюджетного счета.

Дальнейшее развитие рынка заимствований предполагает значительное сокращение долга через достижение бюджетного профицита; использование заемных средств исключительно на цели рефинансирования долга; увеличение доли облигационных займов в структуре долга, замещение кредитов облигационными займами; увеличение доли рублевой составляющей в объеме долга; сглаживание потока выплат для устранения пиковых нагрузок; расширение рынка долговых инструментов города, повышение его ликвидности.

Необходимо осуществить переход от программ краткосрочных займов к стратегии привлечения долгосрочного капитала, удешевлению стоимости обслуживания долга. Требуют развития механизмы бюджетного гарантирования процедур погашения и обслуживания долга, включая использование механизмов формирования резервных фондов.

Большую роль играет создание системы управления финансовыми рисками на всех уровнях заимствований, включая систему хеджирования валютных, кредитных и финансовых рисков. Необходимо расширение информационной прозрачности процедур управления долгом.

Приведем в качестве примера ***условия 20-го выпуска облигаций г. Москвы***.

Комитет муниципальных займов и развития фондового рынка правительства Москвы 15 октября 2001 г. начал размещение 20-го выпуска облигаций городского облигационного (внутреннего) займа Москвы со следующими условиями: эмитент — правительство Москвы; общий объем выпуска — 1 000 000 000 руб.; номинальная стоимость одной облигации — 1000 руб.; форма выпуска — государственные документарные ценные бумаги на предъявителя с обязательным централизованным хранением (учетом) с постоянным купонным доходом.

Весь выпуск облигаций оформляется одним сертификатом, который удостоверяет совокупность прав на облигации. Депозитарием, уполномоченным эмитентом на хранение сертификата, ведение учета и удостоверение прав на облигации, является — некоммерческое партнерство «Национальный депозитарный центр». Право собственности на облигации переходит в момент осуществления приходной записи по счету депо приобретателя облигаций.

Каждая облигация имеет шесть купонных периодов. Купонный период составляет три календарных месяца и определяется с даты начала размещения облигаций или со дня выплаты купонного дохода за предыдущий купонный период. Ставка купонного дохода по облигациям установлена в размере 15% годовых и является одинаковой для всех купонных периодов.

Срок обращения облигаций — 18 календарных месяцев с 15 октября 2001 г. по 14 апреля 2003 г. Погашение облигаций производится в пользу владельцев, являющихся таковыми по состоянию на конец операционного дня уполномоченного депозитария 8 апреля 2003 г. Дата погашения — 15 апреля 2003 г.

Рассмотрим ***условия эмиссии и обращения облигаций облигационного займа г. Москвы в иностранной валюте***. Эмитентом облигаций валютного займа выступает Правительство Москвы.

Облигации валютного займа являются государственными именными документарными ценными бумагами. Эмиссия облигаций валютного займа была осуществлена одним выпуском в 2000 г. Общий объем эмиссии составил около 295 млн долл. США.

Срок обращения облигаций валютного займа до 28 сентября 2002 г. Облигации номинированы в долларах США. Номинальная стоимость облигаций в рамках одного выпуска составляет 10 000 долл. и любую большую сумму, кратную 1000.

Владелец облигации валютного займа имеет право на получение дохода в виде процентов от номинальной стоимости облигации в размере 11% годовых, а также номинальной стоимости облигации при ее погашении.

Далее приведена Программа государственных заимствований города Москвы на 2001 г., утвержденная Законом г. Москвы «О бюджете города Москвы на 2001 год».

1. Привлечение долговых обязательств

а) Внутренние заимствования (2001)

Виды	Объем привлеченных средств в 2001 г., тыс. руб.	Срок возврата, лет
Государственные ценные бумаги	5 500 000	1—5
Кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени г. Москвы	4 143 286	1—5
Из них по целевому бюджетному жилищно-инвестиционному фонду	4 000 000	1—2
Итого	9 643 286	

б) Внешние заимствования (2001)

Виды	Объем привлеченных средств в 2001 г., тыс. долл. США	Срок возврата, лет
Кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени г. Москвы	450 000	1—10
Из них долговые обязательства, привлечение средств по которым начато до 1 января 2001 г.	35	5—10
Итого	450 000	

2. Погашение долговых обязательств

а) Внутренние заимствования (2001)

Виды	Объем погашения, тыс. руб.
Государственные ценные бумаги	1 500 000
Кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени г. Москвы	11 897 000
Из них по целевому бюджетному жилищно-инвестиционному фонду	4 000 000
Итого	13 397 000

б) Внешние заимствования (2001)

Виды	Объем погашения, тыс. долл. США
Государственные ценные бумаги	463 158
Кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени г. Москвы	234 830
Итого	697 988

3. Источники погашения долговых обязательств г. Москвы в 2001 г.

а) Внутренние источники (2001)

	Тыс. руб.
Государственные ценные бумаги:	4 000 000
привлечение средств	5 500 000
погашение основной суммы задолженности	1 500 000
Кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени г. Москвы:	−7 753 714
получение кредитов	4 143 286
погашение основной суммы задолженности	11 897 000
Поступления от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	2 285 001
Итого	−1 468 713

б) Внешние источники (2001)

	Тыс. долл. США	Тыс. руб.
Государственные ценные бумаги:	−463 158	−14 821 056
привлечение средств	—	—
погашение основной суммы задолженности	463 158	14 821 056
Кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени г. Москвы:	215 170	6 885 440
получение кредитов	450 000	14 400 000
погашение основной суммы задолженности	234 830	7 514 560
Итого	−247 988	−7 935 616

В качестве еще одного примера рассмотрим ***эмиссионную деятельность администрации Томской области.***

В 1995—1996 гг. администрация Томской области проводила первый областной облигационный заем (проспект эмиссии зарегистрирован 30 июня 1995 г.). Эмитент — финансовое управление администрации Томской области. Объем выпуска — 10 млрд руб., количество выпущенных облигаций — 200 000 шт. По облигациям со сроком обращения шесть месяцев дважды за период обращения выплачивался доход в размере 90% годовых. Объем размещенных облигаций составил более 80% общего объема выпуска.

Второй выпуск облигаций Томской области был осуществлен в мае 1997 г. в целях погашения задолженности федеральному бюджету по товарному кредиту, предоставленному сельскохозяйственным товаропроизводителям в 1996 г. Эмитент — департамент финансов администрации Томской области. Облигации выпущены тремя траншами со сроком обращения соответственно год, два года и три года на общую сумму 67 560 млн руб. в количестве 6756 шт. и переданы Минфину России. По облигациям начисляется купонный доход в размере 10% годовых, выплачиваемый ежегодно. В настоящее время данные облигации погашены.

Третий выпуск облигаций Томской области осуществлен в 1998 г. Облигации выпускались двумя траншами соответственно 20 млн руб. (200 тыс. шт.) и 80 млн руб. (4 тыс. шт.). Срок обращения облигаций первого транша — пять месяцев, второго — шесть месяцев. Облигации размещались отдельными сериями (по пять серий в каждом транше) ежемесячно начиная с мая 1998 г. среди заранее оговоренного круга лиц по цене ниже номинальной стоимости, определяемой исходя из действующих ставок доходности по муниципальным облигационным займам Сибирского региона. На 1 марта 2001 г. остаток непогашенных облигаций третьего областного займа составил 449,3 тыс. руб.

17 августа 2000 г. Минфин России зарегистрировал выпуск облигаций областного займа Томской области на общую сумму 500 млн руб. по номинальной стоимости. Облигации выпускались отдельными сериями по 50 млн руб. каждая (по 500 шт. облигаций в каждой серии). Срок обращения каждой серии — 1200 дней от даты размещения данной серии.

Купонный доход выплачивается в размере разницы между номинальной стоимостью облигаций, пересчитанной по курсу доллара США, установленному Банком России на день поступления денежных средств от продажи облигаций данной серии, и номинальной стоимостью облигаций, пересчитанной по курсу доллара США, установленному Банком России на день фактического погашения облигаций данной серии. Купонный доход выплачивается в последний день обращения облигаций. Облигации были размещены по номинальной стоимости в два этапа: 31 августа 2000 г. — 250 млн руб.; 29 сентября 2000 г. — 250 млн руб.

Второй выпуск облигаций областного займа Томской области зарегистрирован в Минфине России 8 июня 2001 г. на общую сумму 350 млн руб. Эмиссия состоит из 14 траншей в объеме по 25 млн руб. по номинальной стоимости каждый. Каждый транш облигаций состоит из 250 шт. Общее количество облигаций составляет 3500 шт. Номинальная стоимость одной облигации — 100 тыс. руб. Срок

обращения облигаций — 1200 дней с даты начала размещения облигаций данного транша. Облигации являются именными, бездокументарными, купонными.

Купонный доход выплачивается в размере разницы между номинальной стоимостью облигаций, пересчитанной по курсу доллара США, установленному Банком России на день поступления денежных средств от продажи облигаций данного транша, и номинальной стоимостью облигаций, пересчитанной по курсу доллара США, на день фактического погашения облигаций данного транша, увеличенной на 7%. Купонный доход выплачивается в последний день обращения облигаций.

5 июля 2001 г. размещены 1, 2, 3, 4 транши облигаций областного займа Томской области второго выпуска на общую сумму 100 млн руб. Облигации выкуплены холдингом НК «ЮКОС».

Денежные средства от реализации облигаций направляются в полном объеме на покрытие дефицита областного бюджета Томской области.

Ниже приведена суммарная величина и структура государственного внутреннего долга Томской области по состоянию на 1 июня 2001 г. (по данным департамента финансов администрации Томской области).

Вид долга	Объем долга, тыс. руб.
Облигации Томской области	500 422
Кредиты коммерческих банков	600 000
Ссуды и кредиты из федерального бюджета	838 100
Государственные гарантии	150 531
Прочие заимствования	35 945
Итого	2 124 998

Как видно из приведенных данных, в структуре долга Томской области преобладают ссуды и кредиты, полученные из федерального бюджета. Значительны также кредиты коммерческих банков, которые увеличивают расходы на обслуживание государственного долга. Общий объем расходов областного бюджета на обслуживание государственного внутреннего долга по состоянию на 1 мая 2001 г. составлял 47,3 млн руб., в том числе выплата процентов по полученным кредитам — 43,5 млн руб.

Первоочередной задачей для Томской области является переориентация долга на внутренние заимствования и погашение кредитов коммерческих банков. Для этого необходимо повысить привлекательность займов, прозрачность и сбалансированность бюджета, увеличить собираемость налогов, сократить расходы бюджета.

14

Глава

ФИНАНСЫ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

14.1. ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ НА МАКРОУРОВНЕ

Социальная политика — это область деятельности государства по отношению к формированию жизненного уровня населения, воспроизводству человеческого капитала, социальной защите, оказанию социальных услуг и развитию социальной инфраструктуры на федеральном, региональном и местном уровнях. Социальная политика позволяет реализовать основные конституционные права граждан. Инструментами реализации социальной политики служат законы, программы, нормы и нормативы финансирования, соответствующие стандарты и др.

В соответствии с Конституцией Российская Федерация является **социальным государством.** Это означает высокую государственную значимость формирования системы социальных гарантий и законодательного регулирования социальной сферы.

Баланс социальной и экономической политики представляет собой соотношение целей развития общества и средств их достижения. Конкретными формами этого баланса являются соотношения между накоплением и потреблением, между экономической эффективностью и социальной справедливостью, между различными моделями экономического развития.

В различных странах мира применяются различные принципы реализации социальной политики. Но все они сводятся к двум обобщающим принципам: *индивидуальному,* в основу которого заложены индивидуальные возможности домохозяйств по финансированию социальных потребностей (его еще называют эквивалентным), и *солидарному*, означающему участие государства в удовлетворении социальных потребностей населения, т.е. его высокую ответственность за судьбу всех членов общества. В последние десятилетия во всех странах мира идет конвергенция индивидуального принципа с солидарным принципом социальной политики.

В силу своей природы, т.е. социальной значимости, рынок как таковой не может быть реализован в полной мере в социальной сфере, поскольку принцип максимизации прибыли не является основным критерием эффективности ее функционирования. В этой сфере действует *теория «провалов» рынка.* Некоммерческая деятельность, характерная для сферы социально-культурных услуг, в качестве основного критерия выдвигает удовлетворение социально значимых потребностей всего населения.

Социальная политика ориентирована на человека и реализуется в сфере распределения и потребления общественного продукта. Способ распределения определяется способом производства. Однако распределительные отношения, обладая относительной автономией, могут либо тормозить процесс производства, либо стимулировать его, выступая фактором повышения производительности труда. Специфика экономической политики заключается в ориентации на экономический рост и приумножение материального богатства. Это увеличивает свободу выбора в сфере распределения и открывает более широкие возможности для реализации социальной политики.

Социальная политика ориентирована на определенные ценности и базируется на мировоззренческих установках различных партий и общественных групп относительно путей социально-экономического развития государства. Сложившаяся в том или ином обществе *модель социального развития* является общественным компромиссом, результатом постоянного поиска общественно-политического баланса, равновесия интересов различных групп и слоев общества.

Социальная политика отражает *циклический* характер социального развития и его диалектику. Выражением циклического развития индустриальной цивилизации является чередование усиления роли рыночных регуляторов социально-экономической жизни (т.е. тенденция к повышению экономической эффективности как самоцели) и повышения значимости государственных регуляторов социально-экономических процессов (т.е. тенденция к социальной справедливости, социальному равенству).

Как известно из теории длинных волн циклического развития, чередование экономического и социального начал происходит так, что каждое из них поочередно играет преобладающую роль в соответствии с потребностями исторического развития. Односторонняя ориентация рыночного хозяйства на экономическую сторону в ущерб социальной на протяжении XIX в. ставила под угрозу существование самих основ рыночной экономики. Чтобы предотвратить такой ход событий, в конце XIX в. и особенно в XX в. развитые

страны предпринимали попытки усиления социальных сторон рыночной экономики, т.е. стали закладываться основы будущего социального государства. XXI в. должен стать веком баланса экономической и социальной сторон современной цивилизации.

В XX в. сформировались два способа оптимизации социальных и экономических сторон исторического развития — *радикальный и эволюционный*. Первый способ реализовывался в советской модели социальной политики, а второй — в западной модели социального государства. Объединяет обе модели социальной политики то, что вместо индустриального принципа защиты от жизненных рисков утверждается ответственность государства за уровень жизни всего населения, делается ставка на социальную солидарность, справедливость и адресную помощь, социальные права человека возведены в ранг конституционных прав граждан.

Для обеих моделей характерным является усиление социальных функций государства и вместе с тем абсолютный и относительный рост социальных расходов. Это сопровождается повышением роли налоговой системы, усилением воздействия государства на социально-экономическую жизнь граждан. Растут издержки реализации социальной политики.

Общим является схожесть основных функциональных направлений ***социальной защиты населения***. Она включает три составные части:

- социальное обеспечение;
- социальное страхование;
- социальное вспомоществование (благотворительность).

Рассмотрим содержание системы социальной защиты и процесс ее поэтапного формирования.

Первый этап — выделяются из всего населения целевые группы — лица, нуждающиеся в социальной защите. Для этого применяются механизмы контроля и критерии определения семейных доходов.

Второй этап — выбираются методы, обеспечивающие целенаправленную помощь. Для этого осуществляется привязка помощи к конкретным регионам страны или социальным группам населения.

Третий этап — проводится оценка уровня жизни, необходимая для правильного определения целевых групп, обследуются семейные бюджеты с учетом всех доходов в денежной и натуральной формах. В целях определения объектов социальной помощи применяется концепция *минимально необходимого уровня потребления*. При этом так называемая минимальная потребительская корзина включает набор необходимых товаров и услуг с последующим его расширением. Применяются нормы потребления, соответствующие фактической структуре потребления малообеспеченных людей.

Четвертый этап — осуществляется выбор способов предоставления пособий, дотаций, льгот. Они могут предоставляться в денежной и натуральной формах.

Соотношение различных видов социальной защиты для обеих моделей социальной политики характеризовалось доминирующим положением социального обеспечения и социального страхования. Что касается государственной благотворительности, то она играет подчиненную роль.

В процессе исторического развития на рубеже XXI в. в социальной политике центр тяжести перемещается с социальной благотворительности на социальное обеспечение и социальное страхование, с дифференцированного подхода к всеобщности (универсальности), хотя это связано с немалыми ресурсозатратами, с увеличением объема финансовых средств государственного бюджета. Однако в социальном плане преодолевается чрезмерная социальная стратификация населения по имущественному положению, сокращается беднейший слой населения. Это способствует социальной стабильности и социальному единству общества ценой значительных государственных расходов.

Достигнутый в послевоенные годы во многих развитых странах экономический рост позволял гарантировать всем членам общества минимальный уровень потребления, т.е. такой набор потребительских благ, который обеспечивал нормальные условия существования. Более того, в 50—60-х гг. XX в. существовали весьма оптимистические взгляды ученых и политиков не только на уровень, но и на качество жизни, возможности перехода к рациональному и оптимальному потреблению, т.е. установлению наиболее благоприятного для человека объема и структуры потребления.

Чрезмерная ориентация на эгалитарные ценности, когда все члены общества получают равные блага, и требования социальной справедливости как советской, так и западной модели социальной системы вплоть до середины 70-х гг. XX в. выражались в усилении затратных направлений социальной политики.

Объем социального бюджета государства достиг такого уровня, который стал предельным с точки зрения степени налогового бремени. С повышением значимости социальных и фискальных функций государства усилился процесс бюрократизации системы социальной защиты, увеличивались издержки по организации работы государственной службы в социальной сфере.

Развитая система государственных гарантий и в западной, и в советской модели социальной защиты породила такие негативные социальные явления, как хроническое иждивенчество большей части населения.

В 70—80-х гг. XX в. сузились экономические возможности для решения социальных задач. Кризис затронул те модели социальной системы, которые отличались чрезмерно высокой степенью социализации, включая советскую модель. Социальное обеспечение как направление социальной политики было преобладающим по сравнению с социальным страхованием и вспомоществованием. Кроме того, при советской системе немалую часть социальных расходов брали на себя предприятия. Однако зависимость от государственного бюджета в конечном счете усиливала нагрузку на централизованное финансирование.

Более сильные государственные гарантии советской модели по сравнению с западной порождали еще большее социальное иждивенчество. В результате советское государство стало государством социального обеспечения. Но кризис советской модели социальной системы, как и кризис западной модели, сохранил положительный гуманистический потенциал прежней социальной системы.

Как свидетельствует Декларация Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития (Копенгаген, 1995), вектор социального развития в XXI в. будет определяться приверженностью всех стран концепции ориентации экономики на интересы человека, на более эффективное удовлетворение его потребностей, на рассмотрение вопросов социального развития с позиции уважения человеческого достоинства, равенства и социальной справедливости. Следовательно, концепция рассмотрения человека не как средства, а как цели социально-экономического развития сохраняет свою актуальность в перспективе.

Вложения в человеческий капитал являются самыми эффективными, а качество человеческого потенциала — важнейший фактор экономического прогресса и уровня социально-экономического развития страны. Если выстроить все страны мира по уровню экономического развития и классифицировать их по рейтингу *индекса человеческого развития*, то мы увидим, что они будут находиться в прямой зависимости от качества человеческого потенциала. Причем темпы научно-технического прогресса, уровень организации, культуры и производительности труда — это производные от качеств человека, или человеческого капитала. Отсюда в стратегическом плане вложения в человека — это самые эффективные вложения, имеющие наиболее высокую отдачу.

Недооценка рыночных регуляторов в оптимизации растущих потребностей и ограниченных ресурсных, финансовых возможностей была общей причиной кризиса всех социальных систем в последние 20 лет. Поэтому естественным витком социально-экономического развития цивилизации новейшего периода, т.е. в рамках

среднесрочного цикла, является ставка на усиление роли системы трудовой и предпринимательской мотивации, на индивидуальный принцип зарабатывания эффективным трудом своего материального благополучия, на преодоление уравнительных, иждивенческих тенденций.

Вместе с тем существуют различия в характере переходов России и Запада к преодолению кризиса социальных систем.

Сложность и масштабы решения задач переходного периода в России сопряжены с немалыми издержками и потерями для народа. Социальная цена радикальных рыночных преобразований оказалась чрезмерно высока. В результате период ожидания населением положительных социальных результатов экономических реформ слишком затянулся, надежды на улучшение благосостояния не были реализованы. Этот этап сопровождается значительным ростом дифференциации доходов и имущества населения, поляризацией общества на фоне растущей криминализации экономики и социальной жизни, а также неравномерного перераспределения государственной и муниципальной собственности в процессе приватизации.

Бремя кризиса и экономических реформ легло в основном на плечи растущих слоев обедневшего населения. За годы реформ практически произошло исчезновение среднего слоя российского общества как основы его экономической и социально-политической стабильности. В результате значительно сузилась социальная база экономических реформ.

В странах Восточной Европы развитие социально-экономических реформ происходило по более благоприятному сценарию. Период спада производства был кратковременным, и социальные издержки перехода к рынку оказались невелики. Это позволило безболезненно выйти из кризиса и вступить в стадию экономического роста, что облегчило решение задач повышения благосостояния населения и развития социальной сферы в этих странах. Благодаря данным обстоятельствам переход к рынку получил широкую социальную поддержку населения.

Реформы в России привели к тому, что кризис приобрел хронический характер и возник порочный круг: экономический спад ведет к снижению жизненного уровня трудящихся и деградации социальной сферы, а это в свою очередь провоцирует дальнейшее ухудшение экономического положения в стране.

При отсутствии комплексного подхода и без увязки с реальными возможностями государственного бюджета эффективная реализация социальной политики невозможна.

Существует иллюзия выхода из кризиса путем одновременного решения экономических и социальных проблем. Однако социаль-

ные проблемы не могут быть быстро решены при отсутствии достаточных финансовых ресурсов и возможности в кратчайшие сроки обеспечить существенный рост производства.

В последние годы социальная роль государства оказалась ослабленной: из-под контроля вышли важнейшие социальные процессы. Поэтому долговременной целью социальной политики государства должно стать обеспечение уровня и качества жизни граждан по ***критериям постиндустриального общества.***

Реализация социальной политики в обществе согласно данному критерию основывается на ряде *принципов*:

- стимулирование государством роста капиталовложений в социальную сферу, налаживание контроля состояния научно-технического и образовательного потенциала;
- формирование государством единого социального пространства для реализации основных социальных гарантий в области образования и здравоохранения на всей территории страны;
- совмещение социальной защиты населения с ростом экономической эффективности производства на базе концепции социального партнерства;
- сочетание двух методов решения социальных задач: адаптационного — для трудоспособных и работающих, способных заработать на себя и семью, и защитного — для нетрудоспособных и социально незащищенных, не имеющих возможности обеспечить свое существование без помощи государства.

Адаптационный метод включает активную политику содействия занятости в масштабах, достаточных для воспроизводства населения, социальное партнерство между работодателями и наемными работниками в регулировании оплаты труда и распределении доходов, оптимизацию налогообложения и системы социального страхования.

Приоритетным направлением в политике доходов должно стать *повышение цены труда и реальной заработной платы*, увеличение ее удельного веса в доходах населения. Цена труда занижена в России не только по сравнению с уровнем оплаты труда в странах с развитой рыночной экономикой, но и с точки зрения фактической производительности труда.

В условиях рыночной экономики цена труда устанавливается в процессе открытой конкуренции между работодателями и продавцами рабочей силы. В России в настоящее время свободная конкуренция на рынке труда сталкивается с серьезными препятствиями, ограничивающими ее воздействие на цену труда. Среди них: недостаточная мобильность рабочей силы; безработица, как открытая, так и скрытая; структурная перестройка отраслей экономики, требующая переквалификации работников.

Повышение минимальных размеров заработной платы до величины прожиточного минимума и значительный рост на этой основе

цены труда является важнейшей и наиболее актуальной социально-экономической задачей российской экономики. Низкая оплата ограничивает платежеспособный спрос, тормозит технологическое обновление производства и рост производительности труда, что, в свою очередь, не дает возможности повышать его оплату.

Одним из наиболее важных аспектов государственного регулирования со стороны государства в социальной сфере является *снижение уровня бедности*. Основные ее причины: низкая цена рабочей силы, особенно в бюджетном секторе и ряде отраслей; низкий размер пенсий; безработица; высокое число иждивенцев в семьях; часть населения, находящаяся в зонах риска — беженцы, лица с ограниченной дееспособностью, граждане, потерявшие постоянный источник дохода и местожительство, маргинальные слои и т.п.

Финансовые методы снижения уровня бедности включают:

- введение в генеральное соглашение и другие виды коллективных договоров положений об индексации минимальной оплаты труда в связи с ростом цен;
- укрепление финансовой базы пенсионного обеспечения;
- увеличение совокупного дохода семьи за счет использования резервов трудоспособности, снижение иждивенческой нагрузки;
- индексация пособий по безработице;
- применение дифференцированного подхода к выделению пособий на детей, преимущественное увеличение их для социально неблагополучных семей и др.

В ближайшее время должно быть завершено создание в Российской Федерации системы адресной социальной помощи.

Регулирование занятости основано на синтезе рыночных рычагов и активного участия государства в регламентации трудовых и социальных условий предпринимательской деятельности, функционировании рынка труда, социальной защите граждан от последствий безработицы, ускорении адаптации населения к требованиям рыночной экономики. Для этого в среднесрочной перспективе потребуется решить ряд проблем:

- создать гибкую систему смягчения негативных социальных последствий банкротства и санации предприятий;
- отладить механизм многоканальной системы адаптационного обучения и рынка образовательных услуг;
- наладить партнерские отношения на предприятиях и в регионах; усовершенствовать систему страхования рисков на рынке труда.

Государственная политика занятости населения направлена на создание условий для возможно более полного использования потенциала трудовой и деловой активности трудоспособных граждан, что будет противодействовать обеднению населения и массовой безработице.

Создание предпосылок для ускорения адаптации населения к новой системе найма, обеспечения конкурентоспособности работников. Формирование современного кадрового потенциала — сложный воспроизводственный процесс, определяющими факторами которого являются первичное обучение, переподготовка, повышение квалификации кадров. Он имеет два взаимосвязанных аспекта. Один аспект касается профессиональной пригодности работников к труду в условиях динамичного спроса. Другой аспект сопряжен с необходимостью поддержания количественного и структурного соответствия кадрового потенциала потребностям производства.

Негибкость кадрового потенциала, сложившиеся деформации его структуры в кризисной ситуации привели к невостребованности значительной части квалифицированных работников: доля безработных специалистов высокой квалификации в ряде регионов страны достигает 60%.

Большое значение имеет применение механизма, обеспечивающего согласование *рынка образовательных услуг* и *рынка востребованных профессий,* выявление реальной потребности работодателей в рабочей силе, определенного профессионального профиля, проведение мониторинга структуры спроса на рабочую силу, налаживание новой системы взаимоотношений между различными службами, занимающимися проблемами труда, трансформацию системы подготовки кадров. В связи с этим особое значение приобретает регулирование государством соотношения спроса и предложения рабочей силы на рынке труда.

Трансформация российской экономики и всего общества затрагивает и сферу трудовых отношений. За последние годы произошло много изменений в собственности, оплате труда, занятости работников, в отношениях между администрацией предприятий и трудящимися. Многие из этих изменений ухудшили положение наемных работников. Поэтому регулирование трудовых отношений становится одним из приоритетов социальной политики.

В социальной политике за государством сохраняется функция установления минимума прав и социальных гарантий для работников, который может быть увеличен посредством механизма соглашений между органами государственного управления, объединениями предпринимателей и представительными органами работников, а также при помощи коллективных и индивидуальных трудовых договоров.

К числу важнейших задач регулирования социальных процессов относятся предотвращение разрушения социальной сферы, сохранение доступности социальных услуг, увеличение вложений государства и предприятий в человеческий капитал.

В начале 90-х гг. XX в. принципами социальной политики считались: всеобщность в сочетании с дифференцированным подходом к различным группам населения, адресный характер предоставления социальных льгот, социальное партнерство, разграничение

компетенций между различными уровнями власти в решении социальных проблем на основе бюджетного федерализма.

Главные направления социальной политики включали в себя формирование системы социальной защиты населения, реформирование социального обеспечения на принципах социального страхования и социальной помощи.

Указанные принципы социальной политики предполагали сохранение ведущей роли государства в финансировании социальной сферы. Однако ограниченные бюджетные ресурсы не позволили государству в полной мере реализовать свои возможности. Ряд социальных федеральных обязательств, предусмотренных федеральными законами, остались невыполненными. В результате, как и прежде, социальная сфера финансировалась по остаточному принципу.

Несмотря на большой спектр различных видов пособий, льгот, выплат, предусмотренных федеральными законами, большинство из них имеют тот недостаток, что не учитывают степень нуждаемости в них населения. В результате большая часть бюджетных денег приходилась на семьи с доходами выше прожиточного минимума.

В этих условиях во многих регионах приняты или разрабатываются законы об адресной социальной помощи нуждающимся. Однако отсутствие системного подхода к формированию социальной защиты населения приводит к неэффективному распределению расходов на социальные цели.

Финансирование социальной защиты населения из бюджета происходит преимущественно по разделу «Социальная политика». В последние годы расходы консолидированного бюджета по статьям этого раздела составляли менее 2,0% ВВП или примерно 6,0% суммарных расходов консолидированного бюджета Российской Федерации. Часть мероприятий в области социальной защиты населения осуществляется федеральными и территориальными социальными внебюджетными фондами. Однако только на финансирование социальных обязательств в форме федеральных льгот и пособий необходимо направлять не менее 15% ВВП, что превышает расходы федерального бюджета на социальную политику почти в 10 раз. При этом муниципалитетам компенсировалось не более 30% их затрат на выполнение федеральных социальных законов.

Положение удалось несколько улучшить в 2001 г., когда был создан Фонд компенсаций, средства которого направляются на выполнение федеральных законов «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», а впоследствии и Федерального закона «О ветеранах».

По данным Госкомстата РФ, в 2000 г. на долю 10% наиболее обеспеченного населения приходилось 32,3% общего объема денежных доходов, а на долю 10% наименее обеспеченного населения — 2,4%. Численность населения, имеющего среднедушевые денежные доходы ни-

же величины прожиточного минимума, установленной в целом по Российской Федерации (малоимущего населения), на конец 2000 г. составила 39,2 млн человек, или 26,9% общей численности населения.

Все вышесказанное доказывает необходимость предоставления социальной помощи преимущественно в адресной форме и лишь тем домохозяйствам, фактическое потребление которых находится на уровне ниже прожиточного минимума. Категориальные льготы должны предоставляться ограниченному кругу лиц.

Механизмы, обеспечивающие адресность государственной социальной помощи, могут изменяться в зависимости от бюджетных возможностей территорий, структуры, уровня жизни, особенностей занятости населения, местных традиций. Поэтому полномочия по определению размеров и форм предоставления социальной помощи предполагается передать на региональный и муниципальный уровень. В то же время потребности регионов в финансировании адресной социальной помощи должны учитываться при определении величины федеральных трансфертов.

Предоставление адресной социальной помощи нуждающимся домохозяйствам на основе проверки нуждаемости означает увеличение доли средств, распределяемых в пользу наименее обеспеченных домохозяйств.

Для успешного функционирования адресной системы социальных выплат должна быть создана единая база данных о получателях социальных льгот и выплат, построена система персонифицированного учета получателей социальных пособий, льгот и выплат.

Категориальные льготы на федеральном уровне целесообразно сохранить для ограниченного числа получателей, таких, как ветераны Великой Отечественной войны, инвалиды войны, ликвидаторы аварии на Чернобыльской АЭС, Герои Советского Союза и России.

Полное и безусловное выполнение социальных федеральных законов за счет средств федерального бюджета позволит регионам увеличить размер социальной помощи особо нуждающимся категориям населения. В целях реализации принципов бюджетного федерализма необходимо расширить самостоятельность субъектов Российской Федерации в принятии решений относительно предоставления социальных пособий и льгот. На федеральном уровне следует с использованием механизмов межбюджетного выравнивания повышать эффективность системы социальной защиты населения, снижать социальную дифференциацию, определять стратегию повышения занятости и борьбы с бедностью.

Для обеспечения стабильности финансирования социальной сферы необходимо реализовать *социально-ориентированный механизм бюджетного выравнивания в системе межбюджетных отношений*, предполагающий:

- четкое разграничение ответственности между федеральными, региональными и местными органами власти в решении задач социального развития, закрепление за соответствующими уровнями бюджетов необходимых источников доходов;

- расширение полномочий в решении социальных задач региональных и местных органов власти, что должно сопровождаться увеличением обеспеченности собственными средствами;
- повышение обоснованности финансовых нормативов путем уточнения структуры прожиточного минимума в целом по стране и по регионам, а также постепенного приближения минимальных размеров заработной платы, пенсий, стипендий и социальных пособий к реальной величине прожиточного минимума;
- утверждение и обеспечение общефедеральных социальных гарантий;
- разработка программ, повышающих уровень обеспечения социальными гарантиями в регионе по сравнению с минимумом социальных гарантий, предусмотренных на федеральном уровне;
- обеспечение полного финансирования социальных федеральных мандатов из федерального бюджета (государственные пособия гражданам, имеющим детей, социальная защита инвалидов, социальная помощь ветеранам и др.);
- уточнение перечня расходных статей бюджета, относящихся к социальному блоку, путем их объединения в специальный раздел бюджетной классификации с экономическим обоснованием размеров отдельных расходов, а также приоритетов в их распределении.

Для решения социальных задач необходима мобилизация средств государственных внебюджетных фондов социального назначения на основе более четкого разграничения их функций в системе обязательного социального страхования, коренного улучшения механизма учета страхователей, совершенствования систем сбора страховых взносов и добровольного (накопительного) страхования, развития принципов частичной самоокупаемости и самофинансирования.

В сфере социальных услуг приоритетными задачами являются предоставление гражданам возможности выбора производителей услуг и диверсификация форм предоставления услуг за счет привлечения негосударственного сектора. Для этого необходимо обеспечить равноправный доступ к государственному финансированию через механизм социального заказа для государственных и негосударственных организаций, предоставляющих социальные услуги.

Целями дальнейшего реформирования социальной сферы являются:

1) социальная защита наиболее уязвимых домохозяйств, объективно нуждающихся в государственной поддержке;

2) всеобщая доступность и общественно приемлемое качество базовых социальных благ, предоставляемых государством, прежде всего, в сфере здравоохранения, образования, культуры, социального обслуживания населения;

3) создание экономических условий, позволяющих трудоспособному населению на коммерческой основе обеспечивать более высокий уровень социального потребления;

4) создание законодательной и нормативно-правовой базы для реализации стратегии социальной политики государства;

5) развитие институтов в социальной сфере, создающих возможность широкого выбора населением предоставляемых социальных благ и услуг.

Стратегия социальных реформ основана на том, что финансовые ресурсы государства, которые могут быть направлены на развитие социальной сферы, ограничены. В то же время государство должно брать на себя социальные обязательства для поддержания приемлемого уровня жизни всего населения. Возникает противоречие между финансовыми возможностями государства и необходимостью государственного финансирования социальной сферы. Это противоречие преодолевается путем принятия государством только тех обязательств, которые оно реально в состоянии профинансировать при данном уровне экономического развития и роста, а также путем привлечения альтернативных источников финансирования социальной сферы.

Мировая практика доказала, что государство не может отказаться от предоставления социально значимых благ и услуг, отвечающим общепринятым стандартам и нормативам.

Таким образом, в рыночной экономике имеет место многоканальность финансирования социальной сферы. ***Каналы финансирования*** социальной сферы приведены на рис. 14.1. Многоканальность финансирования предполагает развитие принципов самоокупаемости и самофинансирования.



Рис. 14.1. ***Каналы финансирования социальной сферы***

Каждый канал финансирования социальной сферы управляет определенными ***источниками финансирования***. Их состав приведен на рис. 14.2. Центральное место в источниках финансирования занимают средства государственного и муниципального бюджетов и государственных и муниципальных социальных внебюджетных фондов, которые отражают государственный и муниципальный канал финансирования.



Рис. 14.2. ***Источники финансирования социальной сферы***

К *особенностям* государственного и муниципального финансирования относятся:

- установление целевой фиксированной доли государственных расходов на развитие социальной сферы;
- создание правовых и организационных условий для реализации многоканального механизма финансирования;

- контроль целевого расходования средств из внебюджетных фондов;
- введение налоговых и кредитных льгот для социальных инвестиций и отраслей, обеспечивающих мобилизацию внебюджетных средств для этих целей.

За счет средств бюджетов всех уровней бюджетной системы финансирование социальных услуг осуществляется в соответствии с функциональной классификацией расходов бюджета по следующим разделам:

- социальная политика, в том числе финансирование учреждений социального обеспечения, социальная помощь, молодежная политика, пенсии военнослужащим, пенсии и пособия в правоохранительных органах, прочие мероприятия в области социальной политики, государственные пособия гражданам, имеющим детей, миграционная политика;
- жилищно-коммунальное хозяйство, в том числе жилищное хозяйство, коммунальное хозяйство, прочие структуры коммунального хозяйства;
- образование, в том числе дошкольное образование, общее образование, начальное профессиональное образование, среднее профессиональное образование, переподготовка и повышение квалификации, высшее профессиональное образование, прочие расходы в области образования;
- культура, искусство и кинематография, в том числе культура и искусство, кинематография, прочие мероприятия в области культуры и искусства;
- средства массовой информации, в том числе телевидение и радиовещание, периодическая печать и издательства, прочие средства массовой информации;
- здравоохранение и физическая культура, в том числе здравоохранение, санитарно-эпидемиологический надзор, физическая культура и спорт.

Помимо средств бюджета государственное и муниципальное финансирование социальных услуг осуществляется за счет государственных социальных внебюджетных фондов. Средства указанных фондов направляются на следующие нужды: социальное обеспечение по возрасту; социальное обеспечение по болезни, инвалидности, в случае потери кормильца, рождения и воспитания детей и в других случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о социальном обеспечении; социальное обеспечение в случае безработицы; охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи.

Роль государства в социальной сфере не ограничивается соучастием в финансировании. Она заключается также в регулировании процесса финансирования социальной сферы.

Государственное регулирование финансирования социальной сферы включает:

- оптимизацию финансирования стратегических программ развития отраслей социальной сферы из бюджетов всех уровней;
- установление нормативов и стандартов финансового обеспечения населения социальными услугами;
- выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности по субъектам РФ;
- программы экстренных мер, финансируемые за счет резервных фондов в образовании, охране здоровья, экологии.

Кроме того, следует выделить систему ограничений на коммерциализацию образования и здравоохранения, что требует тесной увязки с политикой доходов и координацией государственных и негосударственных форм и методов социальной защиты населения.

Особую роль играет дальнейшее развитие экономических механизмов реализации социальной политики, в частности стимулирование развития отраслей при помощи льгот, налогов и кредита, системы страхования, включая социальное, применение штрафных санкций за нарушение обязательств по реализации социальных гарантий.

Все вышесказанное отражает процесс создания *субсидиарного государства*, которое обеспечивает перераспределение социальных расходов в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном сокращении социальных трансфертов обеспеченным семьям. При такой модели граждане, имеющие достаточно высокие доходы, должны самостоятельно оплачивать практически все расходы по оплате жилья и коммунальных услуг, получению профессионального образования, а также значительную часть расходов на медицинское обслуживание, школьное образование, пенсионное страхование. Эта часть социальных благ должна предоставляться преимущественно на конкурентной основе через предприятия негосударственных форм собственности.

Таким образом, субсидиарное государство реализует принцип перераспределения социальной ответственности между государством, некоммерческим (общественным) сектором и бизнесом. Основные элементы субсидиарного государства включают:

- налаживание партнерства между основными социальными группами в области решения конкретных социальных проблем;
- развитие взаимодействия между государством, некоммерческими организациями и бизнесом;
- перераспределение социальных расходов в пользу малоимущих при одновременном сокращении социальных трансфертов обеспеченным семьям.

14.2. НОРМАТИВЫ ФИНАНСОВЫХ ЗАТРАТ НА СОЦИАЛЬНЫЕ УСЛУГИ

Государственные или муниципальные социальные услуги оказываются физическим и юридическим лицам органами государственной власти или местного самоуправления, бюджетными учреждениями.

Государственные и муниципальные услуги, предоставление которых физическим лицам на безвозмездной и безвозвратной основе за счет бюджетов всех уровней, а также государственных внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимально допустимом уровне, именуются **минимальными государственными социальными стандартами.**

Минимально допустимая стоимость предоставляемых за счет средств соответствующих бюджетов органами государственной власти или местного самоуправления государственных или муниципальных услуг в денежном выражении в расчете на душу населения называется **минимальной бюджетной обеспеченностью**.

При разработке проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов ежегодно определяются *финансовые нормативы* их формирования на основе государственных минимальных социальных стандартов. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления при разработке соответствующих проектов бюджетов применяют уточненные Правительством РФ социальные нормативы и нормы.

При составлении бюджета каждому главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств и бюджетному учреждению устанавливаются задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг в зависимости от цели их функционирования.

Нормативы финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных или муниципальных услуг разрабатывает и утверждает федеральный орган исполнительной власти. При составлении проекта бюджета выделение средств конкретному главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств, бюджетному учреждению определяется с учетом нормативов финансовых затрат на единицу таких услуг и задания на их предоставление.

Указанные нормативы используются при расчете финансирования государственного заказа на предоставление социальных услуг, выполняемого государственными, муниципальными унитарными предприятиями и другими юридическими лицами. В этой связи особое значение имеет разработка планов развития государственного и муниципального секторов экономики, в том числе бюджетной сферы. Такие планы содержат следующие разделы:

- перечень федеральных казенных, государственных и муниципальных унитарных предприятий и сводный план их финансово-хозяйственной деятельности;

- программу приватизации государственного и муниципального имущества и приобретения имущества в государственную и муниципальную собственность;
- сведения о предельной штатной численности государственных и муниципальных служащих и военнослужащих по главным распорядителям бюджетных средств.

Частью плана развития государственного сектора экономики федерального уровня является сводный план (по главным распорядителям бюджетных средств) предоставления государственных или муниципальных услуг бюджетными учреждениями.

Основными объектами государственной социальной стандартизации являются оплата труда, государственные пенсии, пособия и другие социальные выплаты, льготные и бесплатные социальные услуги, оказываемые государственными и муниципальными учреждениями, другие гарантии социальной защиты.

Государственные минимальные социальные стандарты устанавливаются в соответствии со следующими *принципами:*

1) соблюдение конституционных прав граждан Российской Федерации;

2) обоснованность социальных стандартов;

3) использование международных критериев установления стандартов;

4) ответственность органов государственной власти и местного самоуправления за несоблюдение стандартов.

Существуют следующие ***типы государственных минимальных социальных стандартов:***

- номенклатура объектов государственной социальной стандартизации, представленная в виде перечней организаций социальной сферы, набора материальных благ и услуг;
- нормы и нормативы объектов государственной социальной стандартизации в натуральном или стоимостном выражении;
- нормативы времени предоставления услуг;
- нормативные соотношения объектов государственной социальной стандартизации.

Государственные минимальные социальные стандарты в области *оплаты труда* включают: минимальный размер оплаты труда; единую тарифную сетку оплаты труда работников бюджетной сферы.

В качестве государственных минимальных социальных стандартов в области *пенсионного обеспечения* устанавливаются минимальные размеры государственных пенсий.

В качестве государственных минимальных социальных стандартов в области *образования* устанавливаются: набор общедоступных бесплатных услуг образовательных учреждений, финансируемых за счет средств госбюджета; нормы и нормативы предельной напол-

няемости классов и групп в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и обеспеченности населения бесплатными образовательными услугами; нормы и нормативы социальной поддержки обучающихся; нормативы числа студентов, получающих бесплатное высшее профессиональное образование в государственных высших учебных заведениях.

Необходимые бюджетные средства выделяются образовательным учреждениям на основе государственных и местных нормативов финансирования, определяемых в расчете на одного обучающегося по каждому виду и типу образовательных учреждений (государственных и негосударственных; университет, академия, институт и т.д.).

Нормативный подход к определению бюджетных расходов на образование предполагает существенное уменьшение влияния субъективных факторов на принятие соответствующих решений, позволяет обоснованно определить потребность учреждений в бюджетном финансировании и оптимально распределить выделяемые денежные ресурсы. Одной из задач, решаемых на этой основе, является предоставление самостоятельности учреждениям образования в распределении направляемых им ресурсов в целях повышения заинтересованности в их эффективном использовании. В качестве базы распределения принимается фонд оплаты труда. Основу расчета составляет нормативное соотношение между фондом оплаты труда и суммой других материальных расходов — фондом материального обеспечения.

В качестве государственных минимальных социальных стандартов в области *здравоохранения* устанавливаются: перечень видов медицинской помощи, бесплатно предоставляемой учреждениями здравоохранения; набор общедоступных бесплатных услуг по оказанию амбулаторно-поликлинической, стационарной и скорой медицинской помощи, финансируемых за счет бюджетов различных уровней и фондов обязательного медицинского страхования; нормы и нормативы обеспеченности населения медицинской помощью.

Государственные минимальные социальные стандарты в области *культуры* включают: набор общедоступных бесплатных услуг государственных и муниципальных учреждений культуры, финансируемых за счет бюджетов различных уровней; нормы и нормативы обеспеченности населения государственными и муниципальными учреждениями культуры, оказывающими общедоступные и бесплатные услуги.

В качестве государственных минимальных социальных стандартов в области *социального обслуживания* населения устанавливаются: набор бесплатных услуг государственных и муниципальных учреждений социального обслуживания населения, финансируемых за

счет бюджетов различных уровней; нормы и нормативы обеспеченности населения услугами соответствующих учреждений.

Государственные минимальные социальные стандарты в области *жилищно-коммунального обслуживания* населения включают: набор предоставляемых населению льготных жилищно-коммунальных услуг; нормы и нормативы минимального уровня жилищно-коммунального обслуживания населения, устанавливаемые органами исполнительной власти.

Реализация государственных минимальных социальных стандартов в регионах гарантируется государством путем закрепления за регионами доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, оказания им финансовой помощи из федерального бюджета, предоставление дотаций, субвенций и средств на возвратной основе. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления формируют и соблюдают социальные стандарты в пределах закрепленных за ними финансовых ресурсов.

Государственные минимальные социальные стандарты используются в качестве нормативной базы при определении размеров финансовой помощи вышестоящих бюджетов нижестоящим. Реализация таких стандартов обеспечивается путем закрепления за регионами адекватных доходных источников и оказания финансовой помощи бюджетам в форме трансфертов из вышестоящих бюджетов.

В настоящее время система территориальных бюджетов не обеспечивает соблюдение минимальных социальных стандартов. Для решения этой проблемы возможно использование системы трансфертов либо прямой оплаты услуг на основании федеральных социальных программ за счет средств федерального бюджета.

14.3. ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЫ

14.3.1. Основы финансирования социально-культурной сферы

Оказание социальных услуг финансируется в основном государственными и муниципальными органами власти. Расходы на социально-культурную сферу представляют большую часть расходов бюджетов всех уровней и покрываются за счет как общих, так и целевых, специальных налоговых поступлений в государственный бюджет.

В силу особой природы социальных услуг частный сектор, как правило, не заинтересован в финансировании социальных услуг общественного сектора. Поэтому развитие социальной сферы обусловлено увеличением объема бюджетного финансирования, которое, в свою очередь, зависит от доходной базы бюджета. Однако финансирование экстенсивного расширения сферы и объемов социальных услуг не может сопровождаться безграничным ростом социальных платежей, ибо налогоплательщики не заинтересованы в увеличении налогового бремени.

В России проблемы соотношения налоговых поступлений и налогового бремени юридических и физических лиц, а также объема бюджетных расходов на социальную сферу оказались более острыми, чем в странах с развитой рыночной экономикой. Невозможность в ближайшее время разрешить эти проблемы приводит к тому, что принимаются социальные программы, не имеющие реального финансового обеспечения.

После приватизации ряда предприятий, оказывающих услуги, (например, бытового обслуживания), расходы бюджета на социальную сферу объективно сократились. Однако дальнейшее снижение бюджетных расходов на социальные услуги путем их коммерциализации будет наталкиваться на ограниченность платежеспособного спроса большинства населения. Сворачивание социальной сферы по мере сокращения бюджетных поступлений вызовет нарушение процесса воспроизводства человеческих ресурсов.

В сложившихся условиях доминирующим направлением финансирования социально-культурной сферы является ***прямое бюджетное финансирование, базирующееся на подушевых нормативах.***

На уровне учреждений и организаций социально-культурной сферы происходит трансформация *одноканального финансирования* с системой оперативного управления в *многоканальное финансирование* на принципах некоммерческого хозяйствования. Бюджетное финансирование социальных отраслей дополняется внебюджетным финансированием. Кроме того, прямое бюджетное финансирование сочетается с косвенным посредством механизма предоставления налоговых льгот как государственным организациям, так и субъектам выделения внебюджетных средств. Финансирование в некоторых отраслях социально-культурной сферы — здравоохранении, пенсионном обеспечении и др. — строится на *страховых началах*, что обеспечивает взаимосвязь размера выплат и общего трудового вклада. Поскольку система трудовых мотиваций при страховых методах финансирования на основе распределительного принципа в некоторых социальных отраслях (пенсионное обеспечение) оказалась недостаточно эффективной, для их усиления необходимо перейти к обязательному *накопительному принципу* аккумулирования финансовых средств.

Повышению эффективности бюджетного финансирования способствует использование ***моделей персонифицированного финансирования социальных потребностей населения (МПФ).***

Одна из модификаций МПФ базируется на универсальном принципе предоставления социальных услуг всем членам общества или всем лицам, относящимся к определенной категории населения, например ветеранам войны, без проверки нуждаемости. В этом случае социальные услуги потребителям предоставляются посредством *социальных сертификатов* (свидетельств) — страхового полиса, личного образовательного кредита и т.д. Финансирование потребителя через механизм социальных свидетельств добавляет фактор конкуренции в систему финансирования социальной сферы, создает условия для прямого адресного финансирования потребителей конкретных социальных услуг и преодоления тенденции к чрезмерной бюрократизации социальной инфраструктуры.

Оказание социальных услуг должно осуществляться как государственными, так и негосударственными некоммерческими структурами. При этом необходимо четко законодательно определить критерии и задачи государственного регулирования и контроля деятельности этих структур. Для этого на федеральном и субфедеральном уровнях проводятся процедуры аккредитации, лицензирования и др.

Другая модификация МПФ базируется на принципе *адресности* предоставления потребителям социальных услуг с дифференциацией населения по уровню нуждаемости. Возможно введение единого пособия по нуждаемости. Однако для этого необходимо установить критерии нуждаемости и структуру выплаты. По сравнению с бюджетным финансированием социальных услуг, не ориентированным на возвратный и платный характер, адресное финансирование при помощи целевых сертификатов дает возможность выделить общественный сектор в отдельных сегментах социальной сферы.

Рассмотренная выше разновидность *софинансирования социальной сферы* отвечает требованиям социальной справедливости. Она исключает возможность получения бесплатно или на льготных условиях социальных услуг высоко- и среднеобеспеченными слоями населения, которые должны приобретать социальные услуги по рыночным ценам, оплачивая их за счет средств семейного бюджета. С точки зрения финансирования социальных расходов адресный характер социальной помощи рассматривается как самый эффективный метод социальной политики, поскольку позволяет перенести социальную нагрузку с государственного и муниципальных бюджетов на семейный. Однако эффективность этой разновидности финансирования нередко преувеличивают. С ростом числа видов социальной помощи и расширением перечня социальных пособий

возрастает объем управленческих расходов по предоставлению социальных услуг. Кроме того, высокая социальная эффективность адресной социальной помощи достигается не всегда, поскольку проверка нуждаемости зачастую неэтична и границы социальных групп населения, нуждающихся в социальной помощи, четко не установлены.

В настоящее время перспективным направлением повышения эффективности бюджетного финансирования социальной сферы является финансирование через государственные заказы, государственные программы, фонды, гранты и контракты, которые размещаются на конкурсной основе как между государственными некоммерческими, так и негосударственными некоммерческими организациями. Однако это не альтернатива базовому нормативному бюджетному финансированию. Названный способ бюджетного финансирования, обладая определенными достоинствами — гибкостью и динамичностью, адресностью получения финансовых средств, не лишен недостатков. Главный из них — нестабильность финансовых поступлений. Это ограничивает возможности широкого применения данного способа финансирования, вследствие чего целесообразно базовое бюджетное финансирование дополнять финансированием через контракты, гранты и фонды.

Как мы уже говорили ранее, в последнее время усилился процесс коммерциализации социально-культурных услуг, который наталкивается на ограниченный платежеспособный спрос со стороны потребителей услуг, а социальные гарантии только декларируются. Государство направляет процесс коммерциализации социальной сферы, выступает инициатором создания негосударственного сектора, функционирующего на цивилизованной правовой базе. Это позволяет не только контролировать ситуацию, связанную с коммерциализацией услуг, но и создавать конкурентоспособный сектор экономики.

14.3.2. Финансирование образовательных услуг

Государство заинтересовано в расширенном воспроизводстве совокупного и личного интеллектуального потенциала. В этом смысле государство выступает не только гарантом качества образования, но и как заинтересованная сторона — заказчиком и потребителем.

Неэффективность рынка в сфере образования показывает, что вмешательство государства в этот сектор экономики закономерно. Прежде всего это проявляется в бюджетном финансировании всех отраслей сферы образования, в выработке единых требований и подходов к качеству образовательных услуг, в обеспечении непре-

рывного процесса обновления образования, в аттестации образовательных учреждений и образовательных программ и стандартов, в создании единого образовательного пространства, в разработке законодательной и нормативно-правовой базы образования, в формировании государственного заказа на подготовку специалистов для социально значимых сфер деятельности и др.

Процессы адаптации сферы образования к условиям рыночной экономики протекают достаточно медленно. Это вызвано недостаточным государственным финансированием образовательной сферы и ограниченными источниками частного финансирования.

В 2001 г. бюджетное финансирование образования в реальном выражении составило менее чем 40% уровня 1991 г. Вместе с тем доля расходов на образование в расходах консолидированного бюджета несколько увеличилась. При этом часть расходов перенесена на региональные бюджеты при снижении доли расходов на образование из федерального бюджета. Одновременно возросла доля частного финансирования.

За счет всех источников финансирования в сферу образования направляется примерно 5% ВВП, из них 30% составляют внебюджетные средства. Однако эффективность использования этих средств остается низкой.

Дальнейшее развитие системы финансирования образования должно быть нацелено на решение следующих основных проблем переходного периода:

1) доступность образования для различных социальных слоев населения;

2) осуществление структурных сдвигов в увязке с требованиями рынка труда;

3) повышение качества образовательных услуг;

4) достижение непрерывности процесса образования;

5) финансирование материально-технической базы образования в целях его модернизации.

Решение этих задач зависит прежде всего от объемов финансирования отрасли. Увеличению расходов на образование будут способствовать следующие факторы:

- опережающий рост расходов на образование по сравнению с другими расходами из бюджетов всех уровней бюджетной системы;
- привлечение средств населения, в том числе путем предоставления налоговых льгот по налогу на доходы на частные инвестиции в образование;
- привлечение средств предприятий, в том числе с предоставлением различных налоговых льгот;

- развитие коммерческой деятельности не в ущерб образовательной деятельности (продажа собственной продукции, сдача в аренду помещений и др.).

Основная цель реформирования системы финансирования образования — переход к ***модели персонифицированного бюджетного финансирования***, дополненной другими источниками финансирования.

Модель персонифицированного бюджетного финансирования основывается на нормативном подушевом финансировании общего среднего и начального профессионального образования, а также бюджетном финансировании по именным сертификатам среднего и высшего профессионального образования. Поскольку норматив усредненный, возникает необходимость в его дифференциации. В нормативе прежде всего должны быть учтены региональные различия в уровне жизни, неоднородность кадрового и научно-технического потенциала учебных заведений профессиональной подготовки, профиль и продолжительность обучения.

Существует текущий и рациональный подушевые нормативы. *Текущий норматив* базируется на среднестатистических данных о затратах на обучение по категориям учебных заведений. По существу, он отражает достигнутый уровень финансового обеспечения системы образования с учетом ограниченности имеющихся ресурсов. В настоящее время текущий подушевой норматив не включает инвестиции на развитие образования. Однако он не может быть ниже величины средств, необходимых для простого воспроизводства учебного процесса и системы жизнеобеспечения учебных заведений.

Рациональный норматив отражает передовой уровень системы образования, достигнутый в странах с наиболее развитыми экономикой и системой образования. Он определяется на основе целевого подхода к инвестициям в систему образования.

Строго разграничить экономические и социальные нормы практически невозможно из-за их тесной взаимосвязи. Вместе с тем технико-экономические и социально-экономические нормы различаются. Последние представляют собой установленные государственными органами или сложившиеся стандарты жизнедеятельности человека или группы людей в сфере общественного производства. Технико-экономические нормы — это нормы затрат труда, сырья и материалов, топливно-энергетических ресурсов, использования производственных мощностей и др.

Наиболее гибким способом направления финансовых средств на получение высшего образования является *образовательный сертификат,* предполагающий предоставление кредита обучающемуся. Формы кредитования студентов разнообразны: субсидиарный кредит, льготный кредит, коммерческий кредит.

Коммерциализация системы высшего образования может осуществляться путем передачи вузовской инфраструктуры в платное пользование вузам через систему арендных отношений на льготной основе.

Еще один важный вопрос — ***государственные образовательные стандарты***. Они состоят из федеральных и региональных компонентов.

Федеральный компонент государственного минимального социального стандарта высшего образования — обучение в государственных вузах не менее 170 студентов на каждые 10 000 человек, проживающих в Российской Федерации. Этим показателем определяются границы контингента обучающихся в государственных школах и вузах на бесплатной основе; он служит инструментом расчета минимального бюджета системы образования. Другой составляющей этого расчета является минимальная реальная стоимость обучения одного учащегося (подушевой норматив финансирования).

В числе минимальных стандартов, определяющих стоимость обучения, выделяются нормативы обеспечения жизнедеятельности учебного заведения: потребления коммунальных услуг, текущего ремонта зданий и сооружений и др.

В условиях бюджетного федерализма особое значение приобретает разграничение полномочий по финансированию отдельных учебных заведений по уровням управления. В настоящее время бюджетное финансирование общего среднего образования осуществляется из средств местных бюджетов. Половина учреждений начального профессионального образования и около 40% среднего профессионального образования финансируются из средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Большая часть вузов финансируется из федерального бюджета.

В условиях дефицита местных бюджетов из бюджетов субъектов Российской Федерации должны выделяться трансферты для обеспечения минимального бюджета общего среднего образования. Если бюджеты субъектов Российской Федерации дефицитны, то источником трансфертов является федеральный бюджет — Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ.

При финансировании начального и среднего профессионального образования из региональных бюджетов в случае их дефицита гарантом обеспечения минимального бюджета профессионального образования также является федеральный бюджет.

Что касается государственных вузов, то существует три направления:

1) передача вузов с преимущественной подготовкой специалистов регионального значения на бюджет субъектов РФ с обеспече-

нием минимального бюджета за счет субвенций из Федерального фонда финансовой поддержки регионов;

2) приоритетная государственная поддержка ведущих вузов, имеющих сложившиеся научные школы мирового уровня;

3) финансирование всех вузов в объеме минимального бюджета на федеральном уровне.

В то же время разграничение вузов на финансируемые из федерального и регионального бюджетов может привести к закрытию ряда вузов в дотационных регионах из-за отсутствия необходимых средств.

Поскольку из федерального бюджета финансируется государственный образовательный стандарт, то *региональный компонент*, который позволяет учитывать национально-культурные особенности и традиции регионов, авторские программы, должен финансироваться из бюджета субъекта РФ.

В рамках совершенствования межбюджетных отношений предлагается перейти к системе целевых трансфертов на образование дотационным регионам. Вместе с тем возможен структурный маневр ресурсами внутри системы образования. Повышение хозяйственной самостоятельности образовательных учреждений, переход на нормативное подушевое финансирование позволят обеспечить внутреннюю экономию ресурсов в сфере образования.

Кроме того, оптимизация ответственности федерального и регионального бюджета по отношению к организациям начального профессионального образования также позволит увеличить их финансирование.

Целесообразно обеспечить разграничение бюджетных расходов на образование в части текущего и инвестиционного финансирования. *Текущий образовательный бюджет* должен обеспечивать соблюдение федеральных нормативов бюджетного финансирования сферы образования — минимальных социальных стандартов. *Инвестиционный образовательный бюджет* — бюджет развития — должен способствовать развитию материально-технической базы учебных заведений. Его надо формировать на принципах софинансирования. Эту систему следует дополнить целевыми субсидиями, выделяемыми из бюджета образовательным учреждениям на подушевой основе, которые будут иметь определенную социальную направленность: поддержка учащихся из малодоходных групп населения, поддержка территориальной мобильности и др.

В целях обеспечения равенства доступа к образованию необходимо обеспечить *адресную дифференцированную поддержку* учащихся и студентов из низкодоходных семей и отдаленных территорий. Размер помощи будет определяться с учетом различий в экономи-

ческом положении регионов. Инструментами адресной социальной поддержки являются: адресное предоставление стипендий в размере, покрывающем стоимость обучения и проживания, льгот по оплате общежитий, компенсация проезда в учебные заведения в системе профессионального образования; предоставление или гарантирование государством образовательных кредитов учащимся из малообеспеченных семей; создание рабочих мест с неполным рабочим днем для учащихся.

При модернизации органов и системы управления необходимо предусмотреть выполнение ими своих функций с учетом информации о состоянии качества образования и его модернизации. Образовательные ведомства должны сосредоточить свои усилия на создании нормативной базы образовательной сферы, разработке государственных образовательных стандартов, управлении инвестиционным бюджетом образования, развитии системы софинансирования долгосрочных образовательных проектов.

Рассмотрим проблемы финансирования отдельных уровней системы образования.

Частью общего обязательного образования должно стать ***дошкольное образование***. Для этого необходимо разработать минимальные стандарты к дошкольному воспитанию и образованию.

В организационной структуре системы дошкольного образования должны быть выделены два элемента: образовательный процесс и содержание детей. Первый составит сферу государственного финансирования и войдет в федеральные обязательства, выполняемые через бюджеты субъектов РФ. Второй будет финансироваться государством на адресной основе в форме оплаты содержания детей из малодоходных семей.

Стратегия развития ***общего среднего образования*** состоит в его обновлении путем: многообразия образовательных учреждений; государственной поддержки инновационных программ; модернизации содержания общего среднего образования; структурной перестройки образования; реорганизации школьной экономики. В области образовательных стандартов необходимо разработать систему государственных минимальных социальных стандартов и на этой основе ввести государственные образовательные стандарты.

Структурная перестройка системы образования предполагает расширение возможностей и повышение эффективности *профильного обучения*. Это достигается за счет интеграции образовательных ресурсов старшей ступени различных общеобразовательных школ и организации их взаимодействия с учреждениями начального и среднего профессионального образования. Для решения этих проблем требуется сетевая реструктуризация системы образования —

создание *школьных округов*, включающих учреждения дошкольного, общего, начального и среднего профессионального образования. Этим округам должны быть делегированы определенные полномочия от регионального и муниципальных органов управления образования, в том числе в области финансирования.

Необходимо четко определить роль и участие муниципального и регионального казначейства в решении проблем финансирования образования. Должно быть налажено конструктивное взаимодействие органов управления образованием и казначейств в обеспечении полного и своевременного выделения финансовых ресурсов на строго целевой и нормативной основе.

Реорганизация школьной экономики предполагает разделение бюджетного финансирования образовательных учреждений на прямое финансирование из бюджетов всех уровней и бюджетные средства, поступающие в систему через учащихся. Это означает, что учебные заведения финансируются за счет средств бюджета пропорционально количеству учащихся (подушевое финансирование) в размерах, обеспечивающих условия предоставления образовательных услуг в объеме числа часов, установленного на федеральном уровне. Все, что превышает данный объем, является дополнительными образовательными услугами, платными для всех. Для части населения расходы на дополнительные образовательные услуги компенсируются за счет расходов бюджета, направляемых на образование или поддержку социально незащищенных слоев населения. При этом предполагается, что часть учащихся будет оплачивать дополнительные образовательные услуги, полностью или частично, из собственных средств.

Для реализации указанного подхода необходимо внедрение нормативного бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений. Важным моментом в этом процессе является реформирование межбюджетных отношений с переходом от системы трансфертов к целевым субвенциям для дотационных регионов и муниципалитетов, выделяемым через казначейскую систему.

Норматив бюджетного финансирования определяет минимальную стоимость обучения одного обучающегося в год по каждому типу, виду и категории общеобразовательного учреждения. Он является законодательно гарантированной нормой, которая фиксирует минимальный объем финансовых средств, обеспечивающих реализацию прав граждан на общее образование на уровне государственных стандартов общего образования.

В ходе реорганизации школьной экономики предполагается расширить финансово-хозяйственную самостоятельность образовательных учреждений: получение школами статуса самостоятельного

юридического лица; создание единых форм финансового учета и отчетности; создание системы школьных округов, объединяющих инфраструктуру ряда образовательных учреждений, и др.

В ближайшие годы предполагается осуществить переход на единый общенациональный экзамен на аттестат зрелости по окончании полной средней школы. По результатам экзамена выпускники получают вкладыш в аттестат с указанием сданных предметов и полученных по ним оценок, а также сертификат, дающий право на *персонифицированное бюджетное финансирование обучения в вузе*. Сертификаты могут иметь различное финансовое обеспечение в зависимости от баллов, полученных на экзамене. Источник их финансирования — средства федерального бюджета. Объемы финансирования и число сертификатов каждой категории должно устанавливаться ежегодно в законе о федеральном бюджете.

Финансовое положение и престиж учебного заведения, получение соответствующих сертификатов и стипендий студентами, заработную плату педагогов надо тесно увязать с качеством образования.

Система профессионального образования должны отвечать запросам рынка труда. В этой связи необходимо повысить роль работодателей в обновлении содержания профессионального образования, в оценке его качества.

В настоящее время рынок труда четко дифференцирован по регионам. Поэтому особую роль в управлении процессами взаимодействия работодателей и системы профессионального образования играют *целевые региональные программы*, финансируемые на паритетной основе, а также государственный и муниципальный заказ на специалистов определенной профессии.

В целевых региональных программах профессионального образования должны устанавливаться контрольные цифры приема в учреждения профессионального образования разного уровня. На основе этих цифр следует формировать государственный и муниципальный заказы, а также определять размеры дополнительного финансирования по сравнению с федеральными нормативами. Важным направлением развития софинансирования профессионального образования должно стать создание *региональных фондов развития профессионального образования* в качестве внебюджетных социальных фондов.

Особое место в системе профессионального образования занимает начальное профессиональное образование. Необходимо разработать и внедрить новые модели финансирования начального профессионального образования, основанные на нормативном подходе, создать правовую поддержку для более эффективного управления финансовыми ресурсами учреждениями начального профессио-

нального образования. Система финансирования начального профессионального образования должна включать:

- введение бюджетных субвенций из бюджетов вышестоящего уровня;
- введение прямых и косвенных льгот предпринимателям, инвестирующим средства или предоставляющим места для практики учреждениям начального профессионального образования;
- освобождение от налогов всех доходов, получаемых от реализации продукции, произведенной в ходе учебно-производственной деятельности, и реинвестируемых в образовательное учреждение.

Реформа среднего профессионального образования в области финансирования основана на сохранении приоритетного государственного участия. Для оптимизации распределения бюджетного финансирования целесообразно сосредоточение учебных заведений в ведении Министерства образования Российской Федерации.

Отсутствие средств на подготовку кадров у большинства предприятий привели к тому, что финансирование подготовки специалистов среднего звена за счет средств работодателей в краткосрочной перспективе останется несущественным. В дальнейшем по мере укрепления связей системы среднего профессионального образования с реальным сектором экономики доля финансирования подготовки специалистов за счет средств юридических лиц будет увеличиваться. Кроме того, определенную долю в источниках финансирования среднего профессионального образования займут средства населения, а также доходы от собственной производственной деятельности вузов.

Таким образом, модернизация системы среднего профессионального образования строится на основе развития многоканального финансирования.

Повышению качества профессионального образования способствует создание *университетских комплексов*. На базе таких комплексов предполагается: создавать региональные информационные сети различного назначения, развивать новые образовательные технологии, совершенствовать образовательный процесс за счет адресной подготовки кадров, повышения эффективности использования учебно-лабораторной, научной и производственной базы, создания и использования современных сетевых технологий обучения.

Усиливаются позиции *открытого образования* как средства международного общения с использованием дистанционного обучения, в основе которого также лежат технологии глобальной информационной сети.

Для повышения эффективности образования необходима интеграция академической, вузовской и отраслевой науки с консолидацией всех финансовых ресурсов.

В процессе финансирования образования особое место занимает развитие системы оплаты труда преподавателей и педагогов. Для повышения социального статуса работников образования и созда-

ния стимулов профессионального роста необходимо многократное повышение заработной платы, стимулирующих доплат и надбавок.

Реформирование системы финансирования образования позволит повысить роль науки в решении важнейших экономических, политических и социальных задач, обеспечить прорыв в ведущих направлениях науки и технологии.

14.3.3. Финансирование здравоохранения

В переходный период значительно сократились возможности государства финансировать бесплатное предоставление населению медицинской помощи, вследствие чего резко ухудшилась ее доступность для широких слоев населения. Резко повысились расходы населения на оплату медицинских услуг и лекарства, которые по уровню стали сопоставимы с размерами государственного финансирования этой сферы. Это существенно снизило доступность медицинской помощи, причем в наиболее сложном положении оказались наименее обеспеченные слои населения.

Объем государственного финансирования здравоохранения составляет менее 3% ВВП. Государства с высокоразвитой экономикой тратят на здравоохранение в среднем 7—10% ВВП.

Однако следует отметить, что практически во всех странах население участвует в оплате медицинских услуг.

Увеличение платности приводит к коммерциализации государственных и муниципальных лечебно-профилактических учреждений, что делает недоступным многие медицинские услуги для населения с низкими доходами.

Сокращение финансирования здравоохранения сочетается с нерациональным использованием имеющихся ресурсов.

Значительные изменения в хозяйственном механизме здравоохранения были связаны с введением системы обязательного медицинского страхования. Однако реформа оказалась незавершенной. По имеющимся данным, финансовые средства системы обязательного медицинского страхования составляют около трети государственных расходов на здравоохранение. Проблемы финансирования вытекают из нерационального и неэффективного финансового планирования и неурегулированности финансовых потоков между территориальными фондами обязательного медицинского страхования, региональными органами здравоохранения, муниципальными органами власти.

Низкая эффективность использования финансовых ресурсов системы здравоохранения связана с неупорядоченностью многоканальной системы государственного финансирования здравоохранения за счет средств обязательного медицинского страхования и бюджетов всех уровней; отсутствием должной координации действий органов управле-

ния здравоохранением и субъектов обязательного медицинского страхования; сохранение финансирования лечебно-профилактических учреждений из бюджета в расчете на нормативные показатели и др.

Существенные пробелы имеются в области законодательного регулирования здравоохранения, которое не создает единого пространства в этой сфере.

Основными *целями* реформирования системы финансирования здравоохранения являются:

1) сбалансированность государственных гарантий обеспечения населения медицинской помощью с финансовыми возможностями государства;

2) создание рациональной многоканальной системы финансирования сферы здравоохранения;

3) внедрение новых форм и методов финансового планирования для оптимизации использования финансовых ресурсов.

Для увеличения объемов привлечения финансовых ресурсов в здравоохранение необходимо:

- завершить переход к преимущественно страховой форме мобилизации финансовых средств для здравоохранения и к страховому финансированию медицинских организаций;
- существенно увеличить государственное финансирование здравоохранения через систему обязательного медицинского страхования;
- повысить качество государственного регулирования платной медицинской помощи, оказываемой в государственных и муниципальных лечебно-профилактических учреждениях.

Важную роль играет создание системы комплексного территориального планирования в здравоохранении, а также изменение подходов к оплате труда медицинских работников.

Разработка на федеральном и региональном уровнях программ государственных гарантий обеспечения граждан медицинской помощью должна сопровождаться удлинением сроков планирования, а также жесткой привязкой предлагаемых к реализации мероприятий с наличием финансового обеспечения.

Повышению эффективности использования бюджетных и страховых средств, направляемых в здравоохранение, будет способствовать *согласованная политика* органов управления здравоохранением и фондов обязательного медицинского страхования. Средства фондов обязательного медицинского страхования формируются как налоговые платежи в составе единого социального налога, распределяемого между государственными социальными внебюджетными фондами. Однако при распределении этих средств действует страховой принцип.

Для повышения эффективности всей системы государственного социального страхования предполагается объединить Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и Фонд социального страхования в Федеральный фонд медико-социального страхования. Подробно этот вопрос раскрыт в разделе «Внебюджетные фонды».

Назрел вопрос о переходе на *подушевой принцип финансирования* территориальных систем здравоохранения на всех стадиях движения финансовых средств отрасли: формирование, распределение и расходование.

На стадии формирования финансовых ресурсов здравоохранения подушевой принцип предусматривает утверждение на федеральном, субфедеральном и муниципальном уровнях подушевых нормативов финансирования здравоохранения. Бюджетные средства и средства фондов обязательного медицинского страхования должны распределяться между территориями страны и внутри регионов в зависимости от показателей потребности в медицинской помощи, а не в зависимости от ресурсных показателей сети лечебных учреждений.

Основная часть государственных средств, предназначенных для оплаты медицинской помощи, должна поступать в медицинское учреждение *из одного источника* — фондов обязательного медицинского страхования. Бюджетные средства следует направлять в фонды обязательного медицинского страхования в качестве платежей на страхование неработающего населения.

Расходы бюджета по статье «Здравоохранение» должны направляться на решение проблем, связанных с финансированием затрат на ограниченный круг социально значимых заболеваний, приобретение особо дорогостоящего оборудования, новое строительство. При этом выделение финансовых ресурсов надо осуществлять в рамках соответствующих федеральных программ.

Государственные и муниципальные лечебные учреждения должны обладать более широкими полномочиями в вопросах использования имущества, оплаты труда медицинского персонала и ответственности за качество оказываемых медицинских услуг.

Необходимо, чтобы каждое государственное и муниципальное учреждение имело гарантированное финансовое обеспечение государственных заказов на оказание бесплатной медицинской помощи. Сверх этого медицинские учреждения могут и должны оказывать платные услуги и самостоятельно определять объем этих услуг.

В каждом субъекте Российской Федерации необходимо установить *единый порядок формирования цен* на платные медицинские услуги, оказываемые в государственных и муниципальных лечебно-профилактических учреждениях.

14.4. ФИНАНСИРОВАНИЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Особую роль в оказании государственных и муниципальных социальных услуг играет ***жилищно-коммунальная сфера***. Затраты на ее содержание, финансируемые из бюджетов субъектов Российской

Федерации и муниципальных образований, нередко составляют более половины расходов соответствующих бюджетов.

Для преодоления кризиса жилищно-коммунальной сферы в связи с ее существенным недофинансированием необходимо изменение системы финансирования, переход от бюджетного дотирования к оплате в полном объеме услуг жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) потребителями при условии обеспечения социальной защиты малообеспеченных семей и экономического стимулирования улучшения качества обслуживания.

В области регулирования ЖКХ органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления через службы заказчика и государственную жилищную инспекцию субъекта Российской Федерации:

- контролируют установление тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения и других потребителей путем оценки объективности расчета затрат предприятий — естественных монополистов и прибыли для формирования цен;
- обеспечивают участие в работе региональных энергетических комиссий всех заинтересованных сторон при установлении тарифов как для организаций коммунального хозяйства, так и для организаций — поставщиков топливно-энергетического комплекса;
- контролируют обеспечение в рамках договорных отношений гарантированного обслуживания потребителей услуг ЖКХ на уровне федеральных социальных стандартов.

Ставка оплаты жилья, предоставляемого по договору найма в государственном и муниципальном жилищных фондах, должна включать не только плату за содержание и ремонт жилья, в том числе капитальный, но и плату за его наем. Плата за наем жилья, которая является доходом собственника муниципального жилья, определяется соотношением спроса и предложения на конкретное жилье. В переходный период базовая величина платы за наем будет отражать амортизационные отчисления на местоположения жилья. В этот период население будет частично оплачивать капитальный ремонт и полное восстановление жилья. Сумму платы следует определять в зависимости от местных условий, динамики реальных доходов населения и других факторов. Базовая величина платы за наем жилья должна быть несколько выше, чем налог на имущество для собственника аналогичного жилья, что будет стимулировать продолжение процесса приватизации жилищного фонда.

В дальнейшем в ставку оплаты жилья в качестве составляющих будут включаться отчисления на страхование жилищного фонда и другие расходы для перехода на полное возмещение затрат по предоставлению услуг ЖКХ.

При сохранении за органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления права устанав-

ливать основные параметры перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг применяется порядок, при котором объем финансирования из федерального бюджета рассчитывается по федеральным стандартам. Субъекты Российской Федерации используют аналогичный механизм распределения бюджетных средств между муниципальными образованиями.

Федеральный стандарт площади жилья базируется на следующих нормах обеспеченности населения жильем: 18 м^2 общей площади жилья на одного члена семьи, состоящей из трех и более человек, 42 м^2 — на семью из двух человек, 33 м^2 — на одиноко проживающих граждан.

Федеральный стандарт стоимости предоставления услуг ЖКХ на 1 м^2 общей площади жилья рассчитывается на основе стандартного набора соответствующих услуг: содержание и ремонт жилья, включая капитальный ремонт; теплоснабжение; водоснабжение; канализация; газоснабжение; электроснабжение — с учетом сложившихся средних норм потребления, а также средней по экономическим районам Российской Федерации предельной стоимости предоставления услуг ЖКХ. Стандарт ежегодно пересматривается с учетом общего уровня инфляции, кроме случаев отмены перекрестного субсидирования и резкого изменения цен на энергоносители.

Органы местного самоуправления в течение переходного периода самостоятельно устанавливают уровень платежей граждан. Установление предельного уровня ниже уровня федерального стандарта не служит основанием для перераспределения средств.

В соответствии с социальной нормой площади жилья и нормативами потребления коммунальных услуг установлен *норматив максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг* в совокупном семейном бюджете, позволяющий рассчитать объем средств, необходимых для предоставления компенсаций (субсидий) на оплату жилья и коммунальных услуг низкодоходным категориям граждан. Конкретные величины компенсаций (субсидий) устанавливаются решениями органов местного самоуправления. Однако при распределении средств федерального бюджета в расчет принимается максимально допустимая доля расходов в совокупном семейном бюджете.

Для разграничения порядка и условий финансирования *основные фонды подотраслей ЖКХ* подразделяются на две группы:

- технологические фонды, включая инженерную инфраструктуру — сети, котельные, насосные станции, очистные сооружения и т.п.;
- производственные фонды, включая объекты, обеспечивающие обслуживание фондов первой группы, — гаражи, мастерские, производственные здания и т.п.

Собственник фондов может передавать объекты ЖКХ в хозяйственное ведение или оперативное управление коммунальным организациям-подрядчикам.

Объекты ЖКХ обслуживаются муниципальными предприятиями или акционерными обществами при сохранении за органом местного самоуправления контрольного пакета акций. При акционировании предприятий ЖКХ учитывается различный порядок приватизации производственной и технологической частей основных фондов. Организации различных форм собственности могут обслуживать объекты ЖКХ при наличии соответствующей лицензии.

Государственное регулирование деятельности ЖКХ включает разработку *региональных стандартов* содержания жилья и объектов коммунального назначения для использования их в качестве нормативов при заключении договоров между подрядчиками и заказчиками.

Финансирование строительства и реконструкции крупных объектов ЖКХ обеспечивают, как правило, органы местного самоуправления из средств местного бюджета и бюджетов других уровней, а также из средств инвесторов. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления при формировании соответствующих бюджетов выделяют отдельной строкой средства, необходимые для обеспечения федеральных социальных стандартов предоставления жилищно-коммунальных услуг. Однако единая муниципальная финансово-кредитная система, обеспечивающую реальную поддержку программ развития объектов ЖКХ отсутствует.

Рыночные преобразования в жилищно-коммунальной сфере начались с изменения структуры собственности жилищного фонда. Однако не была обеспечена передача в реальное управление собственникам жилых зданий в целом и прилегающих к ним земельных участков. Эта проблема должна была решаться путем создания товариществ собственников жилья. К 2002 г. в России было создано менее 3,5 тыс. товариществ собственников жилья, что составляет менее одного процента от общего объема жилищного фонда.

К концу XX в. практически был завершен процесс передачи муниципалитетам государственного ведомственного жилищного фонда.

Реформа жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) на первом этапе предусматривала:

- создание новой системы управления ЖКХ через формирование муниципальных заказчиков жилищно-коммунальных услуг и товариществ собственников жилья;
- переход на договорные отношения с подрядными организациями формы;
- демонополизация и развитие конкуренции в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг;
- регулирование деятельности естественных монополий по предоставлению коммунальных услуг;

- переход к новой системе оплаты жилья и коммунальных услуг;
- введение адресной помощи семьям на оплату жилищно-коммунальных услуг в зависимости от их доходов.

В последние годы происходило организационное разделение функций управления и обслуживания жилищным фондом. Отношения между управляющей организацией и подрядными компаниями стали строиться на договорной основе.

В финансовой сфере реформирование ЖКХ основывается на переводе отрасли на режим безубыточного функционирования путем сокращения бюджетного дотирования и перекрестного субсидирования потребителей. Постепенный рост в оплате услуг ЖКХ доли населения существенно снизил нагрузку на бюджеты. Однако этот процесс далек до завершения, так как существенное влияние на него оказывает недостаточный платежеспособный спрос населения. В настоящее время реализуется программа адресной социальной помощи в виде субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг гражданам с низкими доходами.

В то же время снижение масштабов бюджетного дотирования отрасли в последние годы связано с резким сокращением возможностей региональных и местных бюджетов по финансированию ЖКХ. В связи с тем что частное финансирование ЖКХ также крайне ограничено, в этой сфере происходят необратимые процессы разрушения.

До критического уровня снизились капитальные затраты на содержание жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры, которые в основном осуществляются за счет местных бюджетов.

Серьезные изменения произошли в сфере финансирования строительства жилья. Здесь бюджетные источники существенно сократились и были восполнены частным финансированием. Формой участия бюджетов стала финансовая поддержка нуждающихся в улучшении жилищных условий через предоставление безвозмездных субсидий на приобретение жилья. На федеральном уровне реализуются федеральные целевые программы «Государственные жилищные сертификаты», «Жилище», «Свой дом».

Реформирование системы землепользования позволило внедрить продажу долгосрочных прав на земельные участки под застройку, сформировать систему правового зонирования для регулирования землепользования и застройки.

Одним из направлений реформы жилищной политики было создание инфраструктуры рынка жилья: формирование государственных систем регистрации прав на жилье и сделок с ним, кадастровый учет объектов недвижимости, формирование рыночных институтов оценки и страхования недвижимости, развитие риэлторских, нотариальных услуг и др.

Совершенствование жилищной политики предполагает:

- содействие созданию рыночных механизмов и инфраструктуры рынка жилья, обеспечивающих доступность жилья и жилищных услуг гражданам в соответствии с их платежеспособным спросом;
- обеспечение социальной защиты малоимущих граждан в жилищной сфере, гарантирующей им жилищные условия в соответствии с установленными социальными стандартами;
- создание условий формирования рынков жилья, земельных участков под застройку жилищного строительства, стройматериалов, жилищно-коммунальных услуг, обеспечивающих производство продукции и услуги в соответствии со спросом потребителей.

Необходимо продолжить *совершенствование законодательства* в жилищной сфере. Речь идет о необходимости четкого определения жилищных прав граждан, включая права собственности, найма, ипотеки, прав малоимущих граждан на обеспечение бесплатно или за доступную плату жильем по договору социального найма, прав на получение бюджетных субсидий на приобретение жилья, оплату жилья и коммунальных услуг. Должна быть создана эффективная система управления жилищным фондом и его финансирования путем применения механизмов долгосрочного ипотечного жилищного кредитования граждан, кредитования жилищного строительства и развития коммунальной инфраструктуры.

Большую роль в обеспечении прав граждан на жилище играют безвозмездные бюджетные субсидии на приобретение жилья, система адресной социальной защиты населения при оплате жилищно-коммунальных услуг в зависимости от доходов, категориальные льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг, которые не увязаны с уровнем доходов получателей.

Следует решить ряд проблем в сфере управления жилищным фондом. В частности, крайне медленно протекает процесс создания товариществ собственников жилья. Собственник или их объединение должны иметь возможность выбирать управляющую компанию, которая в пределах заданных ей финансовых ресурсов обеспечит наилучшее содержание здания и предоставление жилищно-коммунальных услуг.

В целях стимулирования создания товариществ собственников жилья необходимо обеспечить передачу в общую долевую собственность домовладельцев в многоквартирных жилых домах мест общего использования и прилегающего земельного участка, юридическое оформить создание кондоминиумов как единых имущественных комплексов недвижимости, включая земельный участок.

В области регулирования деятельности коммунальных предприятий — естественных монополистов необходимо обеспечить обоснованность изменения тарифов, повысить их инвестиционную привлекательность. В потенциально-конкурентных отраслях коммунального хозяйства должны быть продолжены процессы демонополизации.

Необходимо стимулировать переход на приборный учет потребляемых ресурсов, на возможность потребителем регулировать объем потребления и на оплату по фактическому потреблению ресурсов.

В системе финансирования отрасли должно происходить постепенное прекращение дотирования убытков деятельности коммунальных предприятий за счет территориальных бюджетов. Важно также обеспечить поэтапное прекращение перекрестного субсидирования различных групп потребителей.

Различные сегменты рынка недвижимости должны развиваться синхронно, в том числе новое строительство, улучшение существующей застройки, повышение эффективности управления жилой недвижимостью, замещение старых строений. Необходимо предоставить льготы частным независимым застройщикам — девелоперам и строительным компаниям.

В целях совершенствования системы финансирования жилищной сферы необходимо осуществить ряд мер на федеральном и региональном уровне в части условий и механизмов предоставления жилищных субсидий. При этом должна быть обеспечена увязка размера субсидий с уровнем дохода их получателей, возможность использования субсидий в форме первоначального взноса при покупке жилья за счет кредитных средств.

Устранение перекрестного субсидирования и дотационности ЖКХ, а также жилищные субсидии позволят частично возместить расходы на жилье и коммунальные услуги малообеспеченным семьям. На первом этапе предполагается создать систему предоставления целевых федеральных субвенций субъектам Российской Федерации. В дальнейшем бюджетные средства будут напрямую переводиться из федерального бюджета на целевые социальные счета граждан.

Важным источником расширения финансирования жилья является создание нормальных условий для банковского кредитования строительства, а также долгосрочного жилищного ипотечного кредитования. Для этого необходимо создать условия обеспечения прав кредиторов на возврат кредитных средств, обеспеченных ипотекой жилья, при гарантии социальных прав граждан на жилье, благоприятную налоговую среду, систему гарантий по эмиссионным ипотечным ценным бумагам для инвесторов, развивать систему страхования рисков в области жилищного ипотечного кредитования и др.

Расширение финансирования коммунальной инфраструктуры за счет собственных средств коммунальных предприятий возможно путем эффективного и целевого использования амортизационных отчислений, затрат на ремонт, а также посредством включения в тариф затрат на возврат и обслуживание долгосрочных кредитов и займов. Необходимо совершенствовать методики расчета тарифов.

В ближайшие годы в целях снижения тарифов на коммунальные услуги для предприятий потребителей и снижения их затрат планируется завершить переход от поддержки производителя работ и услуг в строительстве, жилищно-коммунальном хозяйстве к адресной поддержке потребителей, устранить перекрестное субсидирование коммунальных услуг. Это позволит направить высвободившиеся бюджетные средства с дотирования производителей жилищно-коммунальных услуг на адресную поддержку потребителей из числа малоимущих семей, обеспечить большую прозрачность в расходовании бюджетных средств. Кроме того, требуют упорядочения категориальные льготы исходя из реальных возможностей бюджета по их предоставлению.

14.5. ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ ПЕРСПЕКТИВ МОДЕРНИЗАЦИИ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА

В конце 2001 г. была утверждена подпрограмма «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002—2010 гг.

Основными целями подпрограммы являются:

1) повышение эффективности, устойчивости и надежности функционирования жилищно-коммунальных систем жизнеобеспечения населения;

2) привлечение инвестиций в жилищно-коммунальный комплекс;

3) улучшение качества жилищно-коммунальных услуг с одновременным снижением нерациональных затрат;

4) адресная социальная защита населения при оплате жилищно-коммунальных услуг.

Для достижения этих целей предполагается решить следующие задачи: обеспечить финансовое оздоровление жилищно-коммунальных предприятий, условия для снижения издержек и повышение качества предоставления жилищно-коммунальных услуг, инвестиционную привлекательность жилищно-коммунального комплекса, а также оказать государственную поддержку модернизации жилищно-коммунального комплекса.

Программные мероприятия включают в себя:

- инвентаризацию, реструктуризацию и ликвидацию дебиторской и кредиторской задолженности предприятий жилищно-коммунального комплекса;
- ликвидацию дотационности жилищно-коммунального комплекса и обеспечение стабильности и достаточности финансирования затрат по предоставлению жилищно-коммунальных услуг;

• обеспечение социальной защиты семей с низкими доходами при переходе на полную оплату жилищно-коммунальных услуг;

• совершенствование экономических механизмов в жилищно-коммунальной сфере;

• формирование благоприятных условий для привлечения инвестиций в жилищно-коммунальный комплекс;

• обеспечение эффективного целевого использования средств федерального бюджета, выделяемых на модернизацию жилищно-коммунального комплекса;

• создание механизмов участия государства и органов местного самоуправления в привлечении предприятиями жилищно-коммунального комплекса внебюджетных долгосрочных заемных средств.

На протяжении последних лет наблюдалось ухудшение состояния жилищно-коммунального комплекса. Это было обусловлено неэффективной системой управления, дотационностью сферы и ее недофинансированием, высоким износом и затратами, отсутствием конкурентной среды, большими потерями энергии, воды и других ресурсов. Преимущественно бюджетное финансирование отрасли, перекрестное субсидирование оплаты услуг ЖКХ не создавали стимулов для его развития. Передача объектов ЖКХ на балансы муниципальных образований в условиях отсутствия финансовых источников приводила к росту задолженности по оплате услуг со стороны местных бюджетов. В 2000 г. недофинансирование жилищно-коммунального хозяйства составило более 20% объема необходимых средств.

К началу 2001 г. население оплачивало около 60% стоимости жилищно-коммунальных услуг, а фактически с учетом льгот и субсидий — около 40%. Значительную часть стоимости услуг, не покрываемых платежами населения, компенсируют промышленные предприятия за счет перекрестного субсидирования, что удорожает себестоимость их продукции и снижает ее конкурентоспособность.

Уровень износа коммунальной инфраструктуры составляет более 60%, что означает высокую аварийность, низкий коэффициент полезного действия мощностей и большие потери энергоносителей. Затраты электроэнергии на производство и реализацию 1 $м^3$ воды на 30% выше среднеевропейского уровня, численность персонала в расчете на 1000 обслуживаемых жителей в 1,5—2 раза больше, чем на аналогичных европейских предприятиях, потребление воды на одного жителя в 1,5—2 раза выше, чем в западно-европейских странах.

Используемая до последнего времени система дотирования жилищно-коммунальных предприятий в отличие от прямого субсидирования малообеспеченных семей не позволяет обеспечить адресность выделяемых субсидий. В 2000 г. из 123 млрд руб. бюджетных средств, направленных на дотирование жилищно-коммунальных

предприятий, компенсации адресных жилищных субсидий, предоставленных гражданам с низкими доходами, составили лишь 3 млрд руб. Каждая семья, включая высокодоходную, в среднем получала от государства около 250 руб. в месяц в виде дотаций, субсидий и льгот.

Основу нового этапа экономической реформы ЖКХ составляет передача права распоряжения бюджетными ресурсами, выделяемыми на дотирование отрасли, от коммунальных предприятий непосредственно гражданам — субъектам.

Предусматривается введение системы **персонифицированных социальных счетов** граждан, на которых будут объединены все виды финансовой помощи государства, включая оплату жилья и коммунальных услуг (жилищные субсидии и льготы). Бюджетные средства, расходуемые на дотирование отрасли, предполагается полностью переориентировать на предоставление адресной целевой помощи малоимущим гражданам. Это позволит ликвидировать перекрестное субсидирование населения за счет промышленных предприятий.

Инвестиционное финансирование жилищно-коммунального комплекса предполагается осуществлять в основном за счет привлечения заемных ресурсов. Бюджетное финансирование инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство будет ограничено.

Перевод отношений между предприятиями жилищно-коммунального комплекса и получателями их услуг на договорную основу, отделение выполнения функций собственника жилищного фонда от осуществления хозяйственной деятельности по управлению и обслуживанию этого фонда в муниципальном секторе, совершенствование системы и принципов регулирования тарифов на услуги локальных монополистов в коммунальном хозяйстве позволят:

- перейти на полную оплату стоимости жилищно-коммунальных услуг населением без увеличения в составе такого платежа в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг доли собственных расходов граждан, за исключением семей с высокими доходами, не имеющих права на получение жилищной субсидии;
- непосредственно влиять потребителям на объем и качество жилищно-коммунальных услуг;
- стимулировать энергоресурсосбережение как со стороны жилищно-коммунальных предприятий для снижения производственных издержек, так и со стороны потребителей для уменьшения стоимости потребляемых услуг;
- обеспечить полноту и своевременность финансирования для организаций, оказывающих жилищно-коммунальные услуги.

Подпрограмма рассчитана на поэтапную реализацию в течение 2002—2010 гг.

В 2002—2003 гг. предполагается осуществить: инвентаризацию, реструктуризацию и ликвидацию задолженности бюджета, бюджетных организаций и других потребителей перед предприятиями жилищно-коммунального комплекса; прекратить практику перекрестного субсидирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги; ликвидировать дотационность жилищно-коммунального комплекса; переход на реальные договорные отношения в жилищно-коммунальном комплексе; совершенствование механизмов социальной защиты населения при оплате жилищно-коммунальных услуг.

В г. Москве, Новгородской и Тюменской областях и ряде других субъектов РФ предусматривается проведение эксперимента по отработке системы персонифицированных социальных счетов граждан.

В 2004—2005 гг. предполагается обеспечить развитие конкурентных отношений в жилищном хозяйстве; переход к профессиональному управлению жилищным фондом, создание системы регулирования естественных локальных монополий; развитие концессионных механизмов; переход к системе персонифицированных социальных счетов граждан.

В 2006—2010 гг. предполагается реализовать стратегические мероприятия, направленные на обеспечение устойчивого функционирования жилищно-коммунального комплекса на основе привлечения частных инвестиций, банковских кредитов и облигационных займов, реализовать комплекс мер по снижению рисков кредитования путем предоставления государственных и муниципальных гарантий.

Предусматривается отмена системы авансирования платежей за поставку газа, электроэнергии и тепловой энергии предприятиям жилищно-коммунального комплекса и переход к ежемесячной оплате по факту поставки, что приведет в соответствие платежи коммунальных предприятий предприятиям энергетики с платежами населения за жилищно-коммунальные услуги.

Для достижения стабильного и достаточного финансирования затрат по предоставлению жилищно-коммунальных услуг необходимо осуществить:

1) переход на полную оплату потребителями жилищно-коммунальных услуг, включая отчисления на капитальный ремонт, с учетом роста потребности в средствах на предоставление жилищных субсидий гражданам, а также роста потребности в дотировании бюджетной сферы;

2) упорядочить механизм предоставления льгот по оплате жилья и коммунальных услуг;

3) переориентировать нерациональные расходы предприятий на модернизацию и развитие инженерной инфраструктуры;

4) создать прозрачный механизм формирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги и целевого использования амортизационных отчислений и прибыли на модернизацию и развитие отрасли.

Для успешного прохождения процесса реформирования центральное место занимает обеспечение ***полного возмещения затрат каждым потребителем жилищно-коммунальных услуг***. Тариф для конечного потребителя будет складываться как сумма затрат всех участников процесса предоставления услуги.

Необходимо реализовать принцип дифференциации оплаты жилищно-коммунальных услуг в государственном и муниципальном жилищном фонде на основе установления платы за наем в зависимости от благоустройства, качества и местоположения жилья.

Темпы и параметры перехода к полной оплате жилищно-коммунальных услуг должны определяться путем ежегодного утверждения федеральных стандартов:

- социальной нормы площади жилья;
- предельной стоимости жилищно-коммунальных услуг, предоставляемых на 1 $м^2$ общей площади жилья в месяц, в среднем по Российской Федерации и дифференцированно по субъектам Российской Федерации;
- уровня платежей граждан по отношению к уровню затрат на содержание и ремонт жилья, а также коммунальные услуги;
- максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг.

Федеральный стандарт предельной стоимости жилищно-коммунальных услуг, предоставляемых на 1 $м^2$ общей площади жилья в месяц, предполагается рассчитывать исходя из стандартного набора жилищно-коммунальных услуг с учетом стоимости содержания и текущего ремонта жилищного фонда; капитального ремонта жилищного фонда; коммунальных услуг с учетом средних сложившихся норм потребления и средней сложившейся предельной стоимости жилищно-коммунальных услуг.

Данный стандарт подлежит ежегодному пересмотру с учетом индекса роста цен на платные услуги населению и планируемого изменения цен на энергоносители.

Начиная с 2002 г. стандарт рассчитывается отдельно по каждому субъекту Российской Федерации на основе натуральных показателей: нормативов потребления коммунальных услуг и стоимости 1 $м^3$ питьевой воды, 1 Гкал тепла в жилом фонде, 1 $м^3$ газа, 1 кВт·ч электроэнергии и стоимости содержания 1 $м^2$ жилья.

Федеральный стандарт максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в

совокупном семейном доходе в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг начиная с 2001 г. составляет 22% и изменению не подлежит.

Федеральный стандарт социальной нормы площади жилья составляет 18 м^2 общей площади жилья на одного члена семьи, состоящей из трех и более человек, 42 м^2 — на семью из двух человек, 33 м^2 — на одиноко проживающих граждан. До 2010 г. пересмотр этого стандарта не предполагается.

После завершения перехода к полной оплате жилищно-коммунальных услуг населением с учетом бюджетного субсидирования граждан, имеющих право на жилищную субсидию, а также на установленные законодательством льготы федеральный стандарт уровня платежей граждан по отношению к уровню затрат на содержание и ремонт жилья, а также коммунальные услуги устанавливаться не будет. Остальные федеральные стандарты подлежат ежегодному утверждению Правительством РФ. Они послужат основой для расчета потребности субъектов РФ в средствах, предназначенных для предоставления субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг.

При определении размера трансферта, выделяемого из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации в настоящее время, функция выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации сочетается с функцией экономического стимулирования преобразований в жилищно-коммунальном хозяйстве. Однако действующая система не гарантирует, что размер средств, предоставляемых из федерального бюджета, достаточен для обеспечения бюджетных обязательств по финансированию жилищно-коммунального хозяйства, а также, что полученные средства используются целевым образом.

После перехода к полной оплате жилья и коммунальных услуг населением бюджетные обязательства сохранятся лишь в отношении компенсации расходов, связанных с предоставлением гражданам льгот и адресных жилищных субсидий. В связи с этим целесообразен перевод безвозмездных перечислений из федерального бюджета в форму целевых субвенций, выплачиваемых через Фонд софинансирования социальных расходов и Фонд компенсаций.

С 1993 г. в России действует система социальной защиты населения при переходе к полной оплате населением жилищно-коммунальных услуг. Малоимущим категориям граждан предоставляются адресные субсидии по оплате жилья и коммунальных услуг. Так, за 2000 г. жилищные субсидии были предоставлены 3,5 млн российских семей.

В целях реформирования действующей системы льгот предусматривается пересмотр и отмена ряда льгот при введении адекватных компенсационных механизмов для малоимущих и наиболее

уязвимых слоев населения, перевод льгот, установленных для различных категорий работающих граждан (работников правоохранительных органов, военнослужащих), в форму денежных выплат.

В 2002 г. предполагается рассмотреть вопрос о переводе основных льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг в категорию жилищных субсидий. Предполагается прекратить к 2004 г. перекрестное субсидирование тарифов на жилищно-коммунальные услуги. В связи с этим в условиях полной оплаты жилищно-коммунальных услуг населением потребность в финансировании жилищных субсидий начиная с 2004 г. составит около 40 млрд руб. в год и может возрасти в случае опережающего роста тарифов на газ и электроэнергию. Предполагается сохранить льготы либо ввести адекватный механизм предоставления субсидий вне зависимости от уровня доходов следующим категориям граждан: Героям Российской Федерации, Героям Советского Союза, полным кавалерам ордена Славы, инвалидам и участникам Великой Отечественной войны и др. Сумма средств, предназначенных на эти цели, составит до 2010 г. от 1,2 до 2,5 млрд руб. ежегодно.

Размер жилищной субсидии для всех категорий получателей (наниматели, собственники, члены жилищно-строительных кооперативов) зависит от размера совокупного дохода семьи и рассчитывается как полная компенсация разницы между установленным в данном населенном пункте размером платы для нанимателей жилых помещений по договору социального найма в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг и максимально допустимым размером собственных расходов семьи на оплату жилищно-коммунальных услуг, определяемым на основе установленной предельно допустимой доли этих расходов в совокупном доходе семьи.

Расчет жилищных субсидий должен быть поставлен в зависимость от размера совокупного дохода семьи как единственного критерия. В совокупный доход семьи должны включаться денежные эквиваленты всех льгот и социальных пособий, получаемых членами данной семьи, а также условный доход от владения некоторыми видами имущества.

В результате перехода от дотаций производителям жилищно-коммунальных услуг и предоставления льгот по оплате этих услуг отдельным категориям граждан к системе адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в зависимости от совокупного дохода семьи на основе заявительного принципа возникают новые требования к механизму межбюджетных отношений. В этом случае адресные жилищные субсидии станут основной формой бюджетных средств, направляемых на обеспечение доступности жилищно-коммунальных услуг. Размер бюджетных средств, распределяемых в виде жилищных субсидий, вырастет не менее чем в 10 раз. При

этом резко возрастает дифференциация между субъектами РФ в части потребности в бюджетных средствах, выделяемых на предоставление жилищных субсидий.

Одна из основных задач второго этапа реализации подпрограммы — ***создание конкурентной среды в жилищной сфере***. Для этого необходимо осуществить разделение функций и формирование договорных отношений между собственником жилья, управляющими компаниями и подрядными организациями.

Внедрение основанных на развитии конкуренции принципов управления жилищным фондом и предоставления жилищно-коммунальных услуг создает предпосылки для приватизации муниципальных жилищных предприятий. До 2005 г. предлагается завершить акционирование и приватизацию муниципальных унитарных предприятий, выполняющих подрядные работы по обслуживанию жилищного фонда. Бóльшую часть муниципальных предприятий, выполняющих работы по управлению муниципальным жилищным фондом, предполагается акционировать до 2010 г. Реформа собственности в жилищном хозяйстве должна привести к развитию конкуренции в двух направлениях:

1) конкуренция в сфере управления недвижимостью за получение заказа от собственника на управление жилищным фондом;

2) конкуренция подрядных организаций за получение заказа на предоставление жилищно-коммунальных услуг от управляющей компании.

Создание товариществ собственников жилья в границах единого комплекса недвижимого имущества (кондоминиума), включающего в себя земельный участок и расположенное на нем жилое здание, является одним из эффективных способов защиты прав собственников жилья и организации управления многоквартирным жилым домом с разными собственниками отдельных помещений.

Особое место в реформировании ЖКХ играют процессы тепло-, электро-, водоснабжения и водоотведения населенных пунктов. Предприятия ЖКХ, обеспечивающие поставку этих ресурсов по распределительным сетям, являются естественными локальными монополистами. Их деятельность подлежит государственному и муниципальному регулированию.

Привлечение частных инвестиций в предприятия городской инженерной инфраструктуры — одна из основных целей работы по реформе системы тарифного регулирования.

Для развития экономических механизмов тарифного регулирования необходимо обеспечить *единую методологическую базу* для регулирования тарифов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Целесообразно установить единые принципы государственного тарифного регулирования, увязывающие изменения тарифов на газ (федеральный уровень) и электрическую энергию

(региональный уровень) с изменением тарифов на тепловую энергию, водоснабжение и водоотведение (муниципальный уровень), а также возможностью потребителей (населения и бюджетных организаций) оплатить услуги по новым тарифам.

Тарифы на коммунальные услуги должны быть фиксированными в течение финансового года, а ожидаемый рост тарифов на газ и электроэнергию, за которым следует пересчет коммунальных тарифов, закладывается в параметры бюджетов всех уровней в рамках бюджетного процесса.

По мере установления индивидуальных приборов учета и регулирования потребления основных коммунальных услуг будет осуществляться переход от оплаты по нормативам потребления к оплате на основе показаний приборов учета.

Введение раздельного учета производства тепловой энергии и услуг по ее передаче позволит создать предпосылки для формирования локальных рынков тепловой энергии путем разделения монопольной транспортировки тепловой энергии и конкурентного производства, что предполагает юридическое выделение и передачу в управление различным хозяйствующим субъектам муниципальных теплосетей и источников тепла. Решение данной проблемы будет способствовать формированию в большинстве крупных городов России локальных рынков тепловой энергии, стоимость которой будет определяться с учетом стоимости ее транспортировки по муниципальным теплосетям. Локальные источники тепловой энергии могут использоваться на территориях с малой плотностью застройки, при сложном рельефе местности, в местах, удаленных от крупных источников тепловой энергии, когда стоимость услуг по передаче этой энергии сопоставима со стоимостью ее производства.

Акционирование и приватизация муниципальных унитарных предприятий должны проходить параллельно с применением концессионных механизмов управления объектами коммунальной инфраструктуры. Концессионные соглашения направлены на развитие конкуренции и реализуются путем заключения договоров на право осуществления различного рода хозяйственной деятельности с передачей объектов муниципальной инфраструктуры в эксплуатацию и управление российскому или иностранному хозяйствующему субъекту — управляющей компании. В зависимости от экономического содержания различают следующие виды договоров концессионного типа:

- содержащий условия о выполнении работ (оказании услуг) с использованием объекта, находящегося в муниципальной собственности;
- содержащий условия об управлении объектом, находящимся в муниципальной собственности;
- содержащий условия аренды объекта, находящегося в муниципальной собственности;
- по модели «строительство — эксплуатация — передача»;

• по модели «строительство — владение — эксплуатация — передача»;

• концессии объектов, находящихся в муниципальной собственности.

Государственная поддержка модернизации жилищно-коммунального комплекса на основе современных технологий и материалов осуществляется по двум направлениям: первое предусматривает привлечение ресурсов для финансирования наиболее приоритетных и эффективных инвестиционных проектов в жилищно-коммунальном комплексе, второе предполагает создание финансовых механизмов минимизации рисков привлечения частного капитала посредством заемного финансирования и прямых инвестиций в жилищно-коммунальный комплекс.

Обеспечение устойчивой и надежной работы жилищно-коммунального комплекса требует бюджетной поддержки для проведения неотложных ремонтных и восстановительных работ в первую очередь за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Средства федерального бюджета должны направляться на реализацию межрегиональных проектов, а также на модернизацию и завершение строительства крупных объектов, имеющих важное значение для обеспечения жизнедеятельности регионов.

Решение стратегической задачи привлечения частных заемных ресурсов для модернизации и развития жилищно-коммунального комплекса требует развития механизмов участия в этом процессе органов государственной власти и органов местного самоуправления. Система финансирования проектов по модернизации и развитию жилищно-коммунального комплекса должна определять процедуры получения финансовых средств как для предприятий жилищно-коммунального хозяйства, так и для органов власти всех уровней.

Таким образом, модернизация жилищно-коммунального комплекса затрагивает интересы не только потребителей, но и предприятий — производителей услуг ЖКХ, а также потенциальных инвесторов, включая бюджеты всех уровней. Решающее значение для успешной реализации намеченных преобразований будет иметь повышение доходов малообеспеченных слоев населения. Реформа ЖКХ будет пробуксовывать, а отрасль деградировать до тех пор, пока общество не выйдет на социальный компромисс. Нельзя допустить решения проблем ЖКХ за счет очередного понижения жизненного уровня населения. Но дифференцированно подходить к оплате услуг высоко- и низкооплачиваемыми категориями населения необходимо.

14.6. СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО

В последние десятилетия в мировой экономической теории и практике получила признание концепция социальной направленно-

сти предпринимательства и социальной ответственности предприятий. В реформируемой российской экономике особую актуальность приобретает развитие ***социального партнерства,*** когда предпринимательство не ограничивается экономической целью — извлечением прибыли, а осуществляется с учетом социальных факторов: воздействия производственной сферы на работников, градообразующей роли предприятий и роли общества в целом.

Согласно этой концепции работодатели несут социальную ответственность перед работниками и обществом и способствуют достижению равновесия между экономическими и социальными интересами. Данная концепция соответствует идеологии социально ориентированной модели рыночной экономики.

Особую роль играет система социального партнерства в региональном подходе к решению социальных проблем предприятий. В рамках региональных программ социального партнерства получили развитие двусторонние и трехсторонние комиссии, обеспечивающие подготовку и заключение соответствующих соглашений. Это способствует налаживанию взаимоотношений сторон при формировании и реализации социально-экономической политики предприятий и регионов. Особое место в этой системе отводится урегулированию коллективных трудовых споров.

Основной проблемой развития социального партнерства является *формирование организационных структур работодателей* (объединений, ассоциаций), создаваемых в целях решения социальных проблем, недостаточное развитие системы коллективно-трудового регулирования социально-трудовых отношений в предприятиях всех форм собственности. Результатом этого является снижение мотиваций к высокопроизводительному труду, формальный подход к заключаемым коллективным договорам.

Стратегия социального партнерства базируется на таких *общих принципах*, как взаимная экономическая ответственность, мотивация к достижению высокой производительности труда и солидарность. Механизм реализации социального партнерства включает в себя правовую базу и гарантии со стороны работодателей, а также процедуры взаимодействия субъектов трудовых отношений и органов государственного и муниципального управления и пути достижения консенсуса в рамках согласительных процедур. Совершенно очевидно, что без законодательно оформленных прав и обязанностей сторон (работодателей и работников) функционирование системы социального обеспечения наемных работников не может иметь гарантий их безусловного финансирования на приоритетной основе.

В мировой практике хорошо себя зарекомендовали *объединения или ассоциации работодателей,* создаваемые по отраслевому или территориальному принципам. Эти объединения выступают стороной в заключаемых с законодательными и представительными органами власти соглашениях. В рамках этих соглашений разрабаты-

ваются социальные программы предприятий, что обеспечивает их некоторую унификацию с позиций принципиальных подходов к решению социальных проблем работников.

Для решения перечисленных выше проблем необходимо формирование общегосударственной, региональных и местных систем коллективно-договорного регулирования социально-трудовых отношений на основе социальных стандартов, а также создание государственной службы урегулирования коллективных трудовых споров. Эти вопросы нашли решение в Трудовом кодексе Российской Федерации.

Трудовой кодекс РФ отражает следующие *основные направления* социального партнерства:

- роль представителей работников и работодателей в регулировании трудовых отношений;
- достижение оптимального баланса интересов работников и работодателей, сочетание нормативного и договорного методов регулирования трудовых отношений;
- разумное ограничение случаев заключения срочных трудовых договоров;
- основания и порядок расторжения трудового договора;
- регулирование вопросов оплаты труда и предоставления гарантий и компенсаций;
- регулирование особенностей труда ряда специфических категорий работников;
- защита профсоюзами трудовых прав работников и самозащита работниками своих трудовых прав;
- разрешение индивидуальных и коллективных трудовых споров;
- ответственность за нарушение законов и других актов, содержащих нормы трудового права.

Новый механизм взаимоотношений между работодателями и представителями работников, предусмотренный в Трудовом кодексе РФ основывается как на договорном методе регулирования трудовых отношений, так и на принятии специальных мер защиты трудовых прав работников, в том числе государственными органами и профессиональными союзами. В частности, устанавливается, что работодатель при подготовке целого ряда управленческих решений, затрагивающих существенные интересы работников, должен принимать их с учетом мнения соответствующих органов профсоюзов.

Трудовой кодекс РФ устанавливает оптимальные, согласованные с объединениями профсоюзов и работодателей механизмы, обеспечивающие защиту работников при их увольнении по инициативе работодателя по определенным основаниям.

Повышаются гарантии работников в области заработной платы. В частности, вводится механизм выплаты компенсаций работникам за задержку выплаты заработной платы. Определены виды гарантий и компенсаций, предоставляемых работнику, а также установлен порядок их реализации.

Трудовой кодекс РФ предусматривает, что минимальная зарплата не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного человека, а при невыполнении работниками по вине работодателя норм труда или при простое им компенсируется 2/3 средней зарплаты.

Работодатель обязан выплачивать работникам проценты в размере 1/300 ставки рефинансирования Банка России от суммы задержанной зарплаты за каждый день просрочки.

В социальных планах (программах) предприятий в рамках социального партнерства предусматриваются:

- обязанности работодателя по обеспечению условий труда, отдыха, быта работников, содержанию социальной инфраструктуры предприятий;
- обязанности работодателя по обеспечению прожиточного минимума работников за счет оплаты труда;
- система стимулирующих выплат, включая премии поощрительные и компенсационные выплаты;
- формы взаимодействия социальной инфраструктуры предприятий в рамках одного муниципального образования;
- солидарная ответственность работодателя и органов местного самоуправления в комплексном решении вопросов развития социальной инфраструктуры без ущерба не только для работников предприятия, но и в целом для населения района города и т.п.

Таким образом, реформируемая российская экономика требует адекватного решения проблем социально-трудовых отношений в рамках социального партнерства, взаимодействия работодателей с органами государственного и муниципального управления в их тесном контакте с объединениями работодателей. Первоочередная задача для законодателей — разработка правовой основы социального партнерства на федеральном уровне, а для предприятий — формирование стратегии и тактики реализации социальных программ, имеющих стабильные источники финансирования, предусмотренные в финансовых планах и инвестиционных проектах, а также программ развития и совершенствования производства.

14.7. СОЦИАЛЬНЫЕ ФОНДЫ И ПРОГРАММЫ ПРЕДПРИЯТИЙ

Социальные фонды предприятий выполняют важную функцию: стимулируют повышение производительности труда и эффективности общественного производства. Их размеры зависят от результатов работы предприятий: объема полученной прибыли и пропорций ее распределения. Эти фонды позволяют формировать базу для нормальных партнерских отношений на производстве (рис. 14.3).

В России широко использовалась мотивация коллективного участия в достижении высоких производственных результатов.

Социально-экономическое развитие предприятий в нашей стране характеризовалось, во-первых, преимущественно отраслевой направленностью государственной промышленной политики, во-вторых, особенностями управления, когда наряду с экономическими факторами большое значение имели социальные факторы развития производства, в-третьих, ориентацией на коллективную психологию, в-четвертых, традициями патернализма в сфере общественных отношений.

Многие российские предприниматели XIX — начала XX в. были наделены обостренным чувством социальной ответственности перед рабочими и служащими своих предприятий, а также перед местным сообществом. При промышленных предприятиях создавались жилые комплексы, бани, столовые, клубные и богадельные учреждения. Предприниматели участвовали в благотворительных акциях.

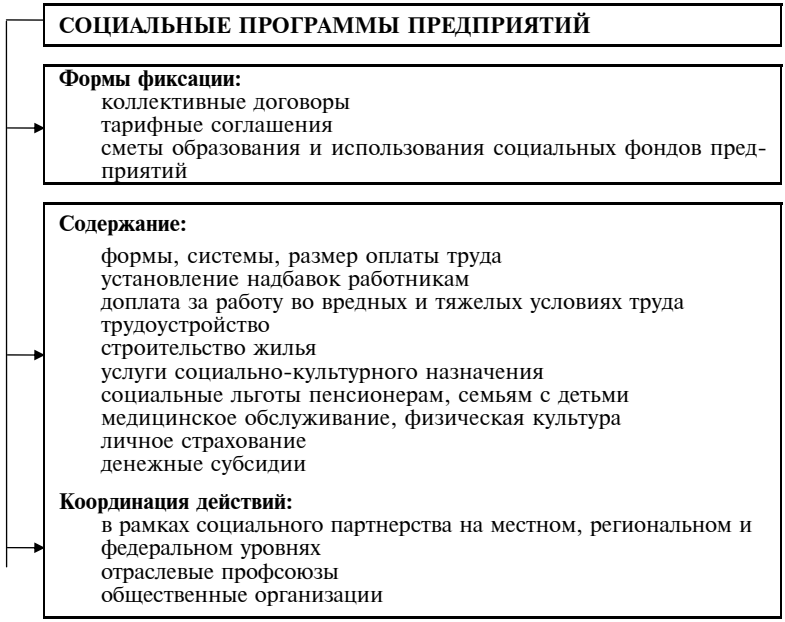

Рис. 14.3. ***Содержание социальных программ предприятий***

В советский период сохранилась преемственность в управлении производством: предприятие функционировало как целостный социально-экономический организм. Тотальное огосударствление экономики усилило патернализм на всех уровнях управления, особенно на уровне предприятий. Важная роль в установлении и соблюдении социальных гарантий отводилась администрации и профсоюзам (вопросы занятости, производственного обучения и совмещения работы

и учебы, охраны труда и здоровья (особенно женщин, молодежи и инвалидов), социального обеспечения, продолжительности рабочего времени, времени отдыха и отпуска, занятий физкультурой и спортом). В практику социального развития предприятий вошло предоставление дополнительных социальных льгот работникам: установление денежных надбавок к оплате отпусков, пенсиям, бесплатное или частично оплачиваемое питание работников на производстве и детей в дошкольных учреждениях, компенсация транспортных расходов, а также финансирование ЖСК, создание МЖК, приобретение садовых участков, улучшение бытовых условий жизни.

Считалось закономерным, что суммы средств общественных фондов потребления, в том числе децентрализованных их частей в виде средств предприятий на социальное развитие трудового коллектива, должны расти быстрее, чем суммы средств фонда оплаты труда и национальный доход. Ставка на опережающий рост общественных фондов потребления объяснялась необходимостью частичной компенсации низкого уровня заработной платы работников и централизованным государственным распределением потребительских благ.

Серьезный недостаток сложившейся практики распределения материальных благ через общегосударственные фонды потребления состоял в сильном государственном патернализме, который порождал уравнительность, социальное иждивенчество и ограничивал инициативу работников. Однако благодаря общественным фондам потребления было возможно установление социальных гарантий, что сделало доступным важнейшие социальные блага: дошкольное воспитание, образование, здравоохранение, культуру, организованный отдых населения (особенно детей). Коллективные формы получения этих благ по сравнению с индивидуальными оказывались более эффективными с точки зрения использования национального дохода, когда действовал принцип экономии от масштаба.

В мировой экономической теории и практике существует две концепции социальной роли бизнеса и социальной ответственности предприятий, обусловленные различными подходами к их общественной значимости.

Согласно одной из этих концепций предприятие реализует только экономические цели, а его социальная ответственность сводится к максимизации оплаты труда работников. При этом обеспечивается занятость работников, а также дивиденды для акционеров.

Согласно другой концепции бизнес не должен ограничиваться экономическими целями: необходимо учитывать социальные факторы воздействия предпринимательской деятельности на работников, потребителей и местное сообщество, решать общегосударственные социальные задачи; предприятие несет социальную ответственность перед работниками и обществом; между экономическими и социальными интересами должно поддерживаться динамическое равновесие. Эта концепция соответствует требованиям цивилизованного рынка, социально ориентированной модели рыночной экономики.

Традиционно сложившаяся в нашей стране модель работы предприятий с точки зрения решения социальных задач имеет много общих черт с современной мировой концепцией *социально мотивационного управления предприятием*. Однако успешная реализация этой концепции предполагает наличие объективных предпосылок эффективного роста национальной экономики и рентабельно работающих предприятий. К сожалению, такие условия в нашей стране пока не созданы. Речь идет о выживании предприятий, объектов социального назначения, находящихся на балансе этих предприятий и разработке социальных программ на макроуровне.

Предприятиям проще было бы прекратить финансирование содержания своей инфраструктуры, в лучшем случае передать ее на баланс органов местного самоуправления, а в худшем — приватизировать и перепрофилировать, освободив тем самым производственную деятельность от груза социальных обязательств и ориентировать ее исключительно на максимизацию прибыли. Решение будущей судьбы и перспектив развития социально-культурной сферы и социальных программ предприятия требует поиска оптимального равновесия между текущими и перспективными задачами управления производством с учетом российских традиций социальной мотивации труда.

С точки зрения стратегического курса экономической реформы, т.е. построения эффективно функционирующей рыночной экономики цивилизованного, социально ориентированного типа с позиции стратегии скорейшего достижения Россией уровня высокоразвитых стран, развитая социальная инфраструктура предприятий нуждается не в отказе от нее и не в разрушении, а в структурной перестройке, чтобы более активно задействовать систему социальной мотивации к труду и социальные факторы повышения эффективности производства. При этом нецелесообразно развивать такие объекты социальной инфраструктуры, как жилищно-коммунальные службы, организации по бытовому обслуживанию, которые сдерживают мобильность работников и гибкость рынка труда.

Отсутствие финансовых средств на текущее потребление, выплату заработной платы работникам в связи с кризисом платежей и несвоевременностью выполнения государством своих финансовых обязательств перед предприятиями ставят их в такое положение, когда они не имеют экономических возможностей дольше содержать свою социальную сферу и вынуждены ее сворачивать, а в некоторых случаях полностью от нее отказываться. Это разрушает основы трудовой стабильности на предприятии, подрывает механизм социально-мотивационного управления — коллективистскую психологию, эгалитарный менталитет, доверительно-партнерские отношения в трудовом коллективе. Полный отказ предприятий от своей социальной инфраструктуры ослабляет социальную мотива-

цию работника к труду и социальную защиту коллектива в условиях рынка, создает проблемы при формировании кадров.

Недопустима и другая крайность — перевод объектов социального назначения, финансируемых из бюджета, на коммерческие условия хозяйствования. Полная коммерциализация и приватизация объектов социального назначения привела бы к потере налоговых льгот, предоставляемых социальной сфере, и при нынешних высоких рыночных ценах ориентировала бы на ограниченный круг потребителей. Она сопровождалась бы массовым перепрофилированием организаций социально-культурного назначения.

Наиболее приемлемым для России в современных условиях был бы промежуточный из двух вариантов: выбор перспектив развития объекта социального назначения в каждом конкретном случае с учетом особенностей функционирования предприятий.

Одна из особенностей социального развития предприятий состоит в том, что в настоящее время социальная помощь работникам в соответствии с различного рода социальными программами предоставляется в денежной, а не в натуральной форме, как раньше. К таким социальным программам можно отнести в первую очередь негосударственные пенсионные программы, программы подготовки и переобучения работников, включая программы финансирования подготовки специалистов высших и средних профессиональных учебных заведений на контрактной основе, а также программы поощрительного туризма с использованием средств фонда социального страхования предприятий, программы по улучшению условий труда и охраны здоровья. Для реализации названных программ необходимо совершенствование социально-трудовых отношений на предприятии, что требует укрепления правовой, организационной и финансовой основ социальной защиты на этом уровне.

Итак, экономическая составляющая и социальная составляющая предприятия взаимосвязаны между собой. Чем лучше развита экономическая составляющая предприятия, тем лучше развивается социальная составляющая, и наоборот. Здесь действует «маятниковый эффект».

Социальные аспекты взаимодействия работников и работодателей фиксируются в *Трудовом кодексе РФ, коллективных договорах* и *тарифных соглашениях*. В частности, в них предусматриваются: гарантированное трудоустройство; системы и размеры оплаты труда; надбавки к оплате труда; доплаты за работу во вредных и тяжелых условиях; предоставление жилья; льготы пенсионерам и многодетным семьям; медицинское обслуживание и создание условий для занятий физической культурой; личное страхование (помимо взносов в государственные внебюджетные фонды); подготовка и переподготовка кадров и др. На основе этого составляется план социального развития предприятия. Однако выполнение плана возможно только на рентабельно работающем предприятии.

Библиографический список

1. *Конституция* Российской Федерации. 12 декабря 1993 г. — М., 1993.
2. *Гражданский* кодекс Российской Федерации. Часть I. — М., 1995.
3. *Гражданский* кодекс Российской Федерации. Часть II. — М., 1996.
4. *Бюджетный* кодекс Российской Федерации. — М., 1998.
5. *Налоговый* кодекс Российской Федерации. Часть 1. — М., 1998.
6. *Налоговый* кодекс Российской Федерации. Часть 2. – М., 2002.
7. *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. — М., 2002.
8. *Федеральный* закон РФ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ.
9. *Федеральный* закон РФ «О федеральном бюджете на 2002 год» от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ.
10. *Бабич А.М., Павлова Л.Н.* Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. — М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999.
11. *Бабич А.М., Павлова Л.Н.* Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000.
12. *Бабич А.М., Егоров Е.В., Жильцов Е.Н.* Экономика социального страхования. — М.: Изд-во МГУ, 1998.
13. *Павлова Л.Н.* Финансовый менеджмент: Учебник для вузов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001.
14. *Павлова Л.Н.* Корпоративные ценные бумаги: эмиссия и операции предприятий и банков. — М.: Бухгалтерский бюллетень, 1998.
15. *Павлова Л.Н.* Финансы предприятий: Учебник для вузов. — М.: Финансы, ЮНИТИ, 1998.
16. *Словарь* по экономике /Под ред. П.А. Ватника; Пер. с англ. — СПб.: Экономическая школа, 1998.

Оглавление

Введение 3

Глава 1. Секторы национальной экономики и их финансовые особенности 5

1.1. Экономическая роль и функции государства 5
1.2. Финансово-экономическая характеристика секторов экономики 8
1.3. Регулирование имущественных отношений в экономике 12
1.4. Индивидуальный сектор (домашние хозяйства) 18
1.5. Корпоративный (реальный) сектор экономики 20
1.6. Государственный и муниципальный секторы экономики 23
1.7. Иностранный сектор 28

Глава 2. Основы финансов и кредита 31

2.1. Сущность денег, кредита, финансов 31
2.2. Звенья финансово-кредитной системы 41
2.3. Функции и принципы кредита 45
2.4. Функции финансов 48
2.5. Принципы и роль финансов 57

Глава 3. Финансово-кредитная система 62

3.1. Банковская система 62
3.2. Центральный банк 64
3.3. Коммерческие банки 72
3.4. Кредитные инструменты 75
3.5. Кредитный рынок 85
3.6. Ценные бумаги как финансовый инструмент 86
3.7. Рынок ценных бумаг 89
3.8. Институты рынка ценных бумаг 92

Глава 4. Финансово-кредитная политика и ее воздействие на экономику 103

4.1. Финансы и кредит на современном этапе 103
4.2. Финансово-кредитная политика 111
4.3. Мировые концепции государственного регулирования финансов и кредита 121

Глава 5. Основы финансов домашних хозяйств 129

5.1. Семейный бюджет: денежные доходы и расходы населения 129
5.2. Социальные и финансовые индикаторы уровня жизни населения 140
5.3. Сбережения и индексация доходов домашних хозяйств 144

Глава 6. Финансы предприятий как основа финансово-кредитной системы 148

6.1. Организация финансов предприятий 148
6.2. Финансирование внеоборотных активов предприятий 163
6.3. Инвестиции как фактор экономического роста 168
6.4. Финансирование оборотных активов предприятий 181
6.5. Финансовые результаты деятельности предприятия 186

6.6. Источники финансирования и кредитования деятельности предприятия (пассивы) 191

Глава 7. Страхование 197

7.1. Основы страхования 197
7.2. Виды страхования 201
7.3. Порядок и условия страхования 205
7.4. Тенденции развития страхования 207

Глава 8. Налоги и налогообложение 210

8.1. Основы налоговой системы. Сущность и функции налогов 210
8.2. Налоговый кодекс Российской Федерации 216
8.3. Налоговая система 219
8.4. Общие вопросы налогообложения 222
8.5. Налоговый контроль 231
8.6. Налог на прибыль организаций 235
8.7. Налог на добавленную стоимость 249
8.8. Акцизы 258
8.9. Налог на доходы физических лиц 267
8.10. Единый социальный налог 279
8.11. Налог на добычу полезных ископаемых 284
8.12. Таможенные пошлины 288
8.13. Налог на имущество предприятий 295
8.14. Налог с продаж 298
8.15. Налог на имущество физических лиц 300

Глава 9. Бюджетная система 303

9.1. Состав государственных и муниципальных финансов 303
9.2. Федерализм — основа бюджетного устройства Российской Федерации 306
9.3. Структура бюджетной системы 312
9.4. Принципы функционирования бюджетной системы 314
9.5. Правовая основа функционирования бюджетной системы 315
9.6. Бюджетная классификация 321
9.7. Доходы бюджетов разных уровней 326
9.8. Расходы бюджетов разных уровней 333
9.9. Расходы федерального бюджета 343
9.10. Сбалансированность, дефицит и профицит бюджетов 371
9.11. Межбюджетные отношения и их реформирование 376
9.12. Бюджетный процесс 411
9.13. Финансовый контроль 435
9.14. Перспективы развития бюджетной системы 443

Глава 10. Институты законодательной и исполнительной власти и их функции в сфере финансов 448

10.1. Бюджетное администрирование 448
10.2. Министерство финансов Российской Федерации 451
10.3. Федеральное казначейство 455
10.4. Счетная палата Российской Федерации 458
10.5. Налоговое администрирование 461

10.6. Федеральная служба налоговой полиции 465
10.7. Таможенное администрирование 466
10.8. Министерство имущественных отношений Российской Федерации и Российский фонд федерального имущества 471

Глава 11. Государственный и муниципальный кредит 475

11.1. Основы государственного и муниципального кредита 475
11.2. Государственные и муниципальные кредиты отраслям экономики 482
11.3. Государственные и муниципальные займы 488
11.4. Государственные и муниципальные гарантии 504
11.5. Государственный и муниципальный долг 505

Глава 12. Внебюджетные фонды 530

12.1. Сущность, функции и задачи внебюджетных фондов 530
12.2. Пенсионный фонд Российской Федерации 533
12.3. Фонд социального страхования Российской Федерации 548
12.4. Фонды обязательного медицинского страхования 557
12.5. Отраслевые и межотраслевые государственные внебюджетные фонды 568

Глава 13. Территориальные финансы 570

13.1. Региональные финансы 570
13.2. Баланс финансовых ресурсов (финансовый баланс) субъекта Российской Федерации 581
13.3. Особенности формирования бюджетов субъектов Российской Федерации 595
13.4. Основы местного самоуправления 610
13.5. Муниципальные (местные) финансы 621
13.6. Субфедеральные и муниципальные заимствования 632

Глава 14. Финансы социальной сферы 643

14.1. Финансовые аспекты социальной политики на макроуровне 643
14.2. Нормативы финансовых затрат на социальные услуги 659
14.3. Финансирование социально-культурной сферы 662
14.4. Финансирование жилищно-коммунальной сферы 676
14.5. Финансовые аспекты перспектив модернизации жилищно-коммунального комплекса 683
14.6. Социальное партнерство 692
14.7. Социальные фонды и программы предприятий 695
Библиографический список 700