

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова

**И. Г. Кузьмин**  
**Г. А. Бойко**  
**А. С. Тростин**

# **Финансовая система РФ**

*Учебное пособие*

*Рекомендовано*  
*Научно-методическим советом университета*  
*для студентов, обучающихся*  
*по специальности Финансы и кредит*

Ярославль 2010

УДК 336  
ББК У9(2)26я73  
К 89

*Рекомендовано  
Редакционно-издательским советом университета  
в качестве учебного издания. План 2009/10 года*

**Рецензенты:**

И. А. Долматович, д-р экон. наук, профессор ВФЭА;  
кафедра финансов и кредита  
Военной финансово-экономической академии

К 89 **Кузьмин, И. Г. Финансовая система РФ:** учебное пособие / И. Г. Кузьмин, Г. А. Бойко, А. С. Тростин; под ред. И. Г. Кузьмина.; Ярослав. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. – Ярославль : ЯрГУ, 2010. – 200 с.  
ISBN 978-5-8397-0770-2

В учебном пособии рассмотрена организация финансовой системы Российской Федерации на современном этапе, ее составные звенья. Особое внимание уделено государственным и муниципальным финансам, а также финансам предприятий и организаций, страхованию, государственному и муниципальному кредиту. Учтены изменения в Бюджетном кодексе РФ, в частности принципов организации бюджетной системы РФ, структуры местных бюджетов в свете введения в действие с 2006 года федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», бюджетной классификации.

Предназначено для студентов, обучающихся по специальности 080105.65 Финансы и кредит, по программе подготовки бакалавриата 080100.62, а также по программе подготовки магистратуры 080100.68 Экономика (дисциплины «Финансы», «Актуальные проблемы финансов», блоки ОПД, ДНМ), очной, очно-заочной и заочной форм обучения.

УДК 336  
ББК У9(2)26я73

© Ярославский государственный  
университет им. П. Г. Демидова, 2010  
ISBN 978-5-8397-0770-2

## Глава 1.

### **Финансовая система: сущность, подсистемы, сферы, звенья**

В научной и учебно-методической литературе существуют разные подходы к определению понятия «финансовая система». Вероятно, это связано и с тем, что исходное понятие «система» имеет множество значений, оттенков. В «Словаре русского языка» Ожегова под системой понимается и «форма организации чего-нибудь», и «совокупность организаций, однородных по своим задачам, или учреждений, организационно объединенных в одно целое», и «форма общественного устройства» и т. д.

И финансовая система преимущественно рассматривается либо как «форма организации...», либо как «совокупность организаций...». Так, например, известный американский специалист Дж. Ван Хорн определяет финансовую систему как совокупность ряда учреждений и рынков, предоставляющих свои услуги фирмам, гражданам, а также правительствам [Ван Хорн, с. 34]. По мнению Л. А. Дробозиной, финансовая система – это «совокупность различных сфер финансовых отношений, в процессе которых образуются и используются фонды денежных средств» [Финансы. Денежное обращение. Кредит, 2000, с. 77]. Коллектив авторов под руководством Г. Б. Поляка трактует финансовую систему как «...совокупность различных финансовых отношений, в процессе которых разными методами и формами распределяются фонды денежных средств хозяйствующих субъектов, домохозяйств и государства» [Финансы. Денежное обращение. Кредит, 2001, с. 73].

С учетом изложенного **финансовую систему** можно рассматривать как форму организации денежных отношений между всеми субъектами воспроизводственного процесса по распределению и перераспределению валового внутреннего продукта.

В процессе распределения стоимости совокупного общественного продукта у субъектов экономических отношений аккумулируются различные фонды денежных доходов и накоплений.

Доходы субъектов экономических отношений подразделяются на первичные и конечные.

Источником первичных доходов и накоплений является валовой внутренний продукт, который выступает в форме: (а) заработной платы наемных работников; (б) прибыли и амортизационных отчислений у хозяйствующих субъектов; (в) налоговых и иных платежей, включаемых в себестоимость продукции (работ и услуг). Первичные доходы служат источником для дальнейшего перераспределительного процесса через налоговый механизм, систему платежей, распределение прибыли и т. п. Результат такого перераспределения – конечные доходы, «которые выступают в качестве собственных финансовых ресурсов экономических субъектов». Конечные финансовые ресурсы также являются объектом последующего распределительного и перераспределительного процесса для использования по их целевому назначению.

Процесс распределения и перераспределения стоимости совокупного общественного продукта представляет собой финансовый механизм, который включает в себя обособленные сферы финансовых отношений, позволяющие формировать собственные финансовые ресурсы у хозяйствующих субъектов, наемных работников, государства и органов местного самоуправления. Финансовый механизм представляет собой «систему организации, регулирования и планирования финансовых отношений, способов формирования и использования финансовых ресурсов».

В зависимости от методов формирования доходов экономических субъектов финансовую систему принято подразделять на сферы централизованных финансов (публичные финансы) и децентрализованных финансов (финансы организаций и финансы домохозяйств).

Финансовая система как форма организации денежных отношений может быть подразделена на три взаимосвязанные подсистемы, обеспечивающие формирование и использование финансовых ресурсов соответственно: (а) у хозяйствующих субъектов, (б) у населения, (в) у государства и органов местного самоуправления. В каждой из выделенных подсистем используются специфические формы и методы образования и использования фи-

нансовых ресурсов; каждая из них имеет собственное функциональное назначение и соответствующий финансовый механизм, ориентированный на достижение собственных целей каждого из субъектов экономических отношений.

Существующие различия как в функциональном назначении указанных подсистем, так и в методах, способах формирования и использования финансовых ресурсов делают целесообразным выделение обособленных систем финансовых отношений: (1) финансы организаций (хозяйствующих субъектов); (2) публичные финансы (государственные и муниципальные финансы); (3) финансы домашних хозяйств (домохозяйств).

Эти подсистемы, в свою очередь, подразделяются на отдельные звенья (частные подсистемы) в зависимости от механизма формирования и использования денежных фондов у конкретных экономических субъектов.

Состав и классификация финансовой системы России по сферам, подсистемам и звеньям:

1. Централизованные финансы:

1.1. Государственные финансы:

1.1.1. Бюджетная система государства:

1.1.1.1. Федеральный бюджет

1.1.1.2. Бюджеты субъектов РФ

1.1.2. Государственные внебюджетные фонды:

1.1.2.1. Фонды социального назначения:

- Пенсионный фонд РФ

- Фонд социального страхования РФ

- Федеральный фонд обязательного медицинского страхования

- Территориальные фонды обязательного медицинского страхования

1.1.2.2. Фонды экономического назначения:

- Отраслевые (межотраслевые)

- Территориальные (региональные)

1.1.3. Государственный кредит

1.2. Муниципальные финансы:

1.2.1. Муниципальные финансы

1.2.2. Муниципальный кредит

## 2. Децентрализованные финансы:

### 2.1. Финансы организаций и предприятий:

- Финансы коммерческих организаций (предприятий)
- Финансы некоммерческих организаций
- Финансы финансовых посредников

### 2.2. Финансы домашних хозяйств

## 3. Страхование.

Основой финансовой системы страны являются *децентрализованные финансы*, поскольку именно в этой сфере формируется преобладающая доля финансовых ресурсов государства. Часть этих ресурсов перераспределяется в соответствии с нормами финансового права в доходы бюджетов всех уровней и во внебюджетные фонды. При этом значительная часть указанных средств в дальнейшем направляется на финансирование бюджетных организаций; коммерческих организаций в виде субвенций, субсидий, а также возвращается населению в форме социальных трансфертов (пенсий, пособий, стипендий и т. п.).

Среди децентрализованных финансов ключевое место принадлежит финансам коммерческих организаций и предприятий. Здесь создаются материальные блага, производятся товары, оказываются услуги, формируется прибыль, являющаяся главным источником производственного и социального развития общества.

Особое значение в системе децентрализованных финансов и во всей финансовой системе развитых стран мира имеют финансы финансовых посредников, под которыми понимаются фирмы, специализирующиеся на организации взаимодействия лиц, имеющих временно свободные денежные средства, с лицами, нуждающимися в денежных средствах. В этом звене финансовой системы в развитых странах мира сконцентрированы огромные финансовые ресурсы, используемые прежде всего на инвестиционные цели. Несмотря на многообразие типов финансовых посредников, они выполняют общую функцию: приобретают и продают различные «финансовые продукты», обеспечивая эффективное перемещение финансовых ресурсов к их конечным потребителям.

Финансы домашних хозяйств играют значительную роль как в формировании централизованных финансов посредством налоговых платежей, так и платежеспособного спроса страны. Чем больше доходы населения, тем выше его спрос на различные виды материальных и нематериальных благ и тем большие возможности для развития экономики и социальной сферы.

Финансы некоммерческих организаций имеют свою специфику, связанную с формированием доходов, порядком их использования, владением имуществом и т. п.

*Централизованные финансы* представлены бюджетной системой, а также государственным и муниципальным кредитом. В Бюджетном кодексе РФ бюджетная система определена как совокупность бюджетов всех уровней и бюджетов государственных внебюджетных фондов, которая регулируется нормами права и основывается на экономических отношениях. Финансовые ресурсы бюджетной системы находятся в государственной собственности или собственности органов местного самоуправления (муниципальной собственности). Функционирование бюджетной системы России регламентируется Бюджетным кодексом РФ.

Федеративное устройство России включает три уровня управления: федеральный уровень, уровень субъектов Федерации и местный уровень (органов местного самоуправления). Каждый из них предполагает наличие собственных представительных (законодательных) и исполнительных органов власти, а также наличие собственного бюджета. Бюджеты являются финансовой основой управления государственных и муниципальных органов власти.

Бюджетная система Российской Федерации также включает три уровня:

(1) федеральный бюджет и бюджеты федеральных государственных внебюджетных фондов;

(2) бюджеты субъектов Российской Федерации (региональные бюджеты) и бюджеты региональных (территориальных) государственных внебюджетных фондов;

(3) бюджеты органов местного самоуправления (местные, муниципальные бюджеты).

Бюджеты субъектов Российской Федерации включают: (а) бюджеты республик в составе Российской Федерации; (б) бюджеты краев; (в) бюджеты областей; (г) бюджет автономной области; (д) бюджеты автономных округов; (е) бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга.

Бюджеты органов местного самоуправления Российской Федерации включают:

(а) бюджеты муниципальных районов; (б) бюджеты городских округов; (в) бюджеты городских поселений; (г) бюджеты сельских поселений. Причем первая пара образует первый подуровень третьего уровня бюджетной системы, а вторая пара – второй подуровень.

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов разрабатываются и принимаются в форме федеральных законов. Бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов утверждают в форме законов субъектов РФ. Местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в соответствии с правовыми актами представительных органов местного самоуправления либо в порядке, установленном уставами муниципальных образований.

В составе бюджетов могут создаваться целевые бюджетные фонды, которые представляют фонды денежных средств, образуемые за счет целевых источников, используемых по отдельной смете. Средства целевых бюджетных фондов находятся под контролем фискальных органов власти и не могут быть использованы на цели, не соответствующие их назначению.

Финансовые ресурсы, аккумулируемые в бюджетах, имеют строго целевое направление их расходования. Структура бюджета (т. е. соотношение отдельных статей доходов и расходов бюджета), его размеры позволяют судить об уровне экономического развития страны, в том числе о материальном положении основной части населения.

Для целей планирования бюджетных ресурсов составляются консолидированные бюджеты. Федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ составляют консолидированный бюджет Российской Федерации. Бюджет субъекта РФ и



бюджеты муниципальных образований, находящихся на его территории, составляют консолидированный бюджет субъекта РФ.

Государственные внебюджетные фонды – это фонды денежных средств, образуемые вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. В первой половине 1990-х гг. общее число только федеральных внебюджетных фондов составляло около сорока.

Внебюджетные фонды подразделяются на фонды социального и экономического назначения. Начиная с 1999 г. многие фонды, прежде всего экономического назначения, были консолидированы с бюджетами (федеральные внебюджетные фонды с федеральным бюджетом, региональные внебюджетные фонды с региональными бюджетами). Основной причиной ликвидации фондов и консолидации их средств в бюджеты разных уровней, как правило, указывается «слабый контроль за использованием средств этих фондов». Вряд ли эту причину можно признать убедительной, учитывая негативные последствия ликвидации ряда внебюджетных фондов. Так, например, ликвидация отраслевых внебюджетных фондов НИОКР практически исключила возможность государственного финансирования ряда важнейших для народного хозяйства России научных исследований и проведения опытно-конструкторских работ в отдельных отраслях экономики. Следует иметь в виду, что во всех развитых странах мира в последние три десятилетия внебюджетные фонды экономического назначения активно развиваются и роль их в экономике возрастает.

В качестве самостоятельного звена в системе государственных и муниципальных финансов выделяют государственный и муниципальный кредиты. Необходимо отметить, что такое отнесение является достаточно условным. Государственный (муниципальный) кредит как экономическая категория находится на стыке двух видов денежных отношений: финансов и кредита. Соответственно она несет в себе черты обеих категорий.

Государственный и муниципальный кредиты обслуживают функционирование и использование средств бюджета и внебюджетных фондов и выступают как (а) способ финансирования дефицита бюджета, а также бюджетов внебюджетных фондов и

(б) средство покрытия временной недостаточности финансовых ресурсов для исполнения бюджетов внебюджетных фондов.

Государственный и муниципальный кредиты отличаются от классических финансовых категорий. Прежде всего они носят, как правило, добровольный характер (в истории государств, в том числе СССР, известны случаи и принудительного размещения государственных займов). Далее, для государственного и муниципального кредитов характерными признаками являются возвратность и платность. В классических формах финансов движение финансовых ресурсов происходит в одном направлении.

В то же время государственный и муниципальный кредиты существенно отличаются от других видов кредита. Так, если при предоставлении банковского кредита в качестве обеспечения выступают конкретные ценности, то при государственном и муниципальном займах таким обеспечением выступает все имущество, находящееся в собственности того или иного уровня власти (федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности). Кроме того, федеральные заимствования не имеют конкретного целевого характера.

Государственный и муниципальный кредиты представляют собой денежные отношения между государством, муниципалитетами, от имени которых выступают органы исполнительной власти федерального уровня, уровня субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, с одной стороны, и юридическими, физическими лицами, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, с другой стороны, по поводу получения займов, предоставления кредита или гарантии.

Государственные и муниципальные органы исполнительной власти Российской Федерации преимущественно выступают в качестве заемщика и гаранта. Если предоставление кредита или получение займа сразу влияют на величину финансовых ресурсов централизованных денежных средств, то гарантия приводит к их изменению только в случае несвоевременного выполнения заемщиком своих обязательств.

Государственные и муниципальные займы – это денежные средства, привлекаемые от физических, юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций, но которым возникают долговые обязательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований как заемщиков или гарантов.

Государственные и муниципальные займы осуществляются путем эмиссии и размещения ценных бумаг, получения кредитов у специализированных финансово-кредитных институтов и у иностранных государств.

В качестве кредитора государство предоставляет внутренние и внешние кредиты из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Предоставление государственных кредитов регламентируется Бюджетным кодексом РФ. В качестве заемщиков средств федерального бюджета могут выступать: (а) бюджетные учреждения; (б) государственные и муниципальные унитарные предприятия; (в) российские предприятия и организации, кроме указанных выше и предприятий с иностранными инвестициями; (г) органы исполнительной власти нижестоящих бюджетов.

Способами обеспечения исполнения по возврату государственного кредита могут выступать только банковские гарантии, поручительства, залог имущества. Предоставление государственного кредита может осуществляться в форме бюджетного кредита и бюджетной ссуды.

Бюджетный кредит – форма финансирования бюджетных расходов по предоставлению средств юридическим лицам на возвратной и возмездной основах. Бюджетная ссуда – это бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах, на срок не более шести месяцев в пределах финансового года. Беспроцентные бюджетные ссуды, как правило, предоставляются на покрытие временных кассовых разрывов при исполнении нижестоящих бюджетов.

## Глава 2. **Финансы отраслей народного хозяйства**

### ***2.1. Финансовые особенности предприятий различных организационно-правовых форм***

Организационно-правовая форма предприятия, определяющая его финансовые особенности, закрепляется в учредительных документах и должна полностью соответствовать требованиям законодательных актов.

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации предпринимательскую деятельность могут вести физические лица (граждане) без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя и юридического лица.

Юридическим лицом признается организация, прошедшая государственную регистрацию, которая 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, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридические лица должны иметь самостоятельный баланс или смету.

Юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечения прибыли в качестве такой цели и не распределяющие прибыль между участниками (некоммерческие организации).

Юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, могут создаваться в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений),

финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом. Некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы; деятельность должна соответствовать этим целям. Допускается создание объединений коммерческих и (или) некоммерческих организаций в форме ассоциаций и союзов.

Юридическое лицо считается созданным с момента его государственной регистрации в органах юстиции в порядке, определяемом законом о регистрации юридических лиц.

Юридическое лицо действует на основании устава либо учредительного договора. Юридическое лицо, не являющееся коммерческой организацией, может действовать на основании общего положения об организации данного вида. Учредительный договор юридического лица заключается, а устав утверждается его учредителями (участниками).

Юридические лица, кроме финансируемых собственником учреждений, отвечают по своим обязательствам всем принадлежащим им имуществом.

Реорганизация юридического лица (слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование) может быть осуществлено по решению его учредителей (участников) либо органа юридического лица, уполномоченного на то учредительными документами. В случаях, установленных законом, реорганизация юридического лица в форме его разделения или выделения из его состава одного или нескольких юридических лиц осуществляется по решению уполномоченных государственных органов или по решению суда.

Ликвидация юридического лица влечет его прекращение без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам.

Юридическое лицо может быть ликвидировано:

- по решению его учредителей (участников) либо органа юридического лица, уполномоченного на то учредительными документами, в том числе в связи с истечением срока, на который создано юридическое лицо, с достижением цели, ради которой

оно создано, или с признанием судом недействительной регистрации юридического лица в связи с допущенными при его создании нарушениями закона или иных правовых актов, если эти нарушения носят неустранимый характер;

- по решению суда в случае осуществления деятельности без надлежащего разрешения (лицензии), либо деятельности, запрещенной законом, либо с иными неоднократными или грубыми нарушениями закона или иных правовых актов, либо при систематическом осуществлении общественной или религиозной организацией (объединением), благотворительным или иным фондом деятельности, противоречащей его уставной деятельности, а также в иных случаях, предусмотренных Гражданским кодексом РФ.

Юридическое лицо, являющееся коммерческой организацией, за исключением казенного предприятия, а также юридическое лицо, действующее в форме потребительского кооператива либо благотворительного или иного фонда, по решению суда может быть признано несостоятельным (банкротом), если оно не в состоянии удовлетворить требования кредиторов. Порядок ликвидации такого юридического лица установлен Законом о несостоятельности (банкротстве). Требования кредиторов удовлетворяются в очередности, предусмотренной статьей 64 ГК РФ.

Хозяйственными товариществами и обществами признаются коммерческие организации с разделенным на доли (вклады) учредителей уставным капиталом. Имущество, созданное за счет вкладов учредителей, а также наращенное в процессе деятельности, принадлежит хозяйственным товариществам или обществам на праве собственности. Хозяйственные товарищества могут создаваться в форме полного товарищества и товарищества на вере (коммандитного товарищества). Хозяйственные общества включают акционерные общества и общества с ограниченной или дополнительной ответственностью. Эти организационно-правовые формы имеют ряд общих черт:

- формирование уставного капитала производится за счет взносов участников или учредителей, каждый из которых имеет определенную долю;

- имущество, внесенное в качестве вноса в уставный капитал, а также произведенное или приобретенное в процессе деятельности, принадлежит на праве собственности хозяйственным товариществам и обществам;

- взносы учредителей или участников в уставный капитал могут производиться в денежной или в натуральной форме;

- участники хозяйственных товариществ и обществ имеют ряд общих прав, среди них можно выделить:

- 1) участие в управлении делами (за исключением вкладчиков в товариществах на вере);

- 2) получение информации о деятельности, в том числе через бухгалтерскую и другую отчетность, в рамках, установленных учредительными документами;

- 3) участие в распределении прибыли по итогам работы за отчетный период.

## ***2.2. Финансы товариществ на вере***

Товариществом на вере является товарищество, в котором наряду с участниками, осуществляющими от имени товарищества предпринимательскую деятельность и отвечающими по обязательствам товарищества своим имуществом (полными товарищами), имеется один или несколько участников-вкладчиков (коммандитистов), которые несут риск убытков, связанных с деятельностью товарищества, в пределах сумм внесенных ими вкладов и не принимают участия в осуществлении товариществом предпринимательской деятельности. Коммандитное товарищество является юридическим лицом, участники которого сохраняют права и самостоятельность юридического лица. Это товарищество не отвечает по обязательствам коммандитистов. Имущество коммандитного товарищества формируется за счет вкладов участников, получаемых доходов и других источников.

Российское законодательство запрещает выпуск акций хозяйственными товариществами, исключая тем самым создание акционерных коммандит, функционирующих во многих зарубежных странах.

Товарищество на вере действует на основании учредительного договора, который подписывается всеми полными товарищами. Финансовыми особенностями этого договора являются информация о размере и составе уставного капитала; размере и порядке изменения долей каждого из полных товарищей в уставном капитале; размере, составе, сроках и порядке внесения вкладов полными товарищами; ответственности полных товарищей за нарушение обязательств по внесению вкладов; совокупном размере вкладов, вносимых вкладчиками в уставный капитал.

В отличие от полных товарищей вкладчики (коммандитисты) при выбытии из товарищества получают лишь свой вклад в уставный капитал и не имеют права на получение части имущества пропорционально доле в уставном капитале.

Вкладчики участвуют в прибылях и убытках пропорционально своим взносам; участия в управлении товариществом они не принимают.

Индивидуальный предприниматель или юридическое лицо могут быть полными товарищами только в одном товариществе на вере либо в полном товариществе. Участие в качестве коммандитистов действующим законодательством не ограничено. Коммандитист может передавать долю в уставном капитале другому лицу без предварительного согласия участников товарищества на вере, если иное не предусмотрено учредительным договором. Отсутствие вкладчиков в товариществе на вере требует его преобразования в полное товарищество.

Правовое положение полных товарищей в коммандитном товариществе аналогично положению членов полного товарищества: они несут солидарную субсидиарную ответственность по обязательствам товарищества, принимают участие в управлении делами.

### ***2.3. Финансы общества с ограниченной ответственностью***

Обществом с ограниченной ответственностью (ООО) является учрежденное одним или несколькими лицами общество, уставный капитал которого разделен на доли определенных



учредительными документами размеров. Особенности обществ с ограниченной ответственностью определены Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «Об обществах с ограниченной ответственностью» от 8 февраля 1998 года № 14-ФЗ, другими законодательными и нормативными актами.

Участники общества не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах стоимости внесенных ими вкладов. От своего имени ООО приобретает и осуществляет имущественные и личные неимущественные права, несет обязанности, несет ответственность по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, является истцом и ответчиком в суде. ООО не отвечает по обязательствам своих участников. ООО создает филиалы и открывает представительства по решению общего собрания участников, принятому большинством не менее 2/3 голосов от общего числа его участников.

Филиал общества – обособленное подразделение, расположенное вне места нахождения самого общества и осуществляющее все или часть его функций.

Представительство – обособленное подразделение, расположенное вне места нахождения самого общества, представляющее интересы общества и осуществляющее их защиту.

Филиалы и представительства не являются юридическими лицами и действуют на основании положений, утвержденных обществом; они наделены имуществом и осуществляют свою деятельность от имени создавшего их общества;

ответственность за деятельность филиалов и представительств несет создавшее их общество.

Общества с ограниченной ответственностью, как правило, имеют дочерние и зависимые хозяйственные общества с правами юридического лица, созданные как на территории РФ, так и за ее пределами. Общество признается дочерним, если другое – основное хозяйственное общество или товарищество – в силу преобладающего участия в его уставном капитале, либо в соответствии с заключенным между ними договором, либо иным образом имеет возможность определять решения, принимаемые таким обществом. Основное общество имеет право давать обязательные

указания дочернему обществу и отвечает солидарно с дочерним обществом по сделкам, заключенным для исполнения таких указаний. Дочернее общество не отвечает по долгам основного.

Общество признается зависимым, если другое хозяйственное общество (преобладающее или участвующее) имеет более 20% уставного капитала первого общества.

Участниками ООО могут быть граждане и юридические лица. Государственные органы и органы местного самоуправления не могут выступать участниками обществ, кроме случаев, установленных федеральным законом.

Федеральный закон ограничивает число членов ООО: оно не должно превышать 50. При превышении установленного предела общество в течение года должно преобразоваться в открытое акционерное общество или производственный кооператив. Если в течение установленного срока общество не преобразовано и число участников не уменьшилось до установленного предела, оно подлежит ликвидации в судебном порядке. Участники ООО имеют право:

- участвовать в управлении обществом в порядке, установленном законом и учредительными документами;
  - получать информацию о его деятельности;
  - участвовать в распределении прибыли;
  - продать или уступить свою долю либо ее часть в уставном капитале одному или нескольким участникам общества в порядке, предусмотренном законом и уставом;
  - выйти из общества в любое время, независимо от согласия других участников;
  - получить в случае ликвидации общества часть имущества, оставшегося после расчетов с кредиторами, или его стоимость.
- Участники ООО обязаны:

- вносить вклады в порядке, размерах, составе и сроки, предусмотренные законом и учредительными документами;
- не разглашать конфиденциальную информацию о деятельности общества.

Учредители общества заключают учредительный договор и утверждают устав общества, избирают или назначают исполнительные органы, утверждают денежную оценку вкладов в устав-

ный капитал, несут солидарную ответственность по обязательствам, связанным с учреждением общества и возникшим до его государственной регистрации.

Учредительным договором определяется: состав учредителей, 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 обязанностей по внесению вкладов, условия и порядок распределения прибыли, состав органов общества и порядок выхода из общества.

Уставный капитал общества образуют доли его участников по номинальной стоимости. Размер уставного капитала ООО не может быть менее 100-кратного минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом на дату регистрации общества. Размер уставного капитала и номинальная стоимость долей участников общества определяются в валюте РФ. Уставный капитал общества определяет минимальный размер имущества ООО, гарантирующий защиту интересов его кредиторов. Размер доли участников в уставном капитале общества определяется в процентах или в виде дроби (соотношение номинальной стоимости доли участника и уставного капитала).

Вкладом в уставный капитал общества могут быть деньги, ценные бумаги, другое имущество или имущественные права либо иные права, имеющие денежную оценку.

Общее собрание участников общества может принять решение об увеличении уставного капитала за счет внесения дополнительных вкладов участниками при условии, что за это решение проголосовало не менее 2/3 голосов участников общества либо большее число голосов, предусмотренное уставом.

Не позднее месяца со дня окончания срока внесения дополнительных вкладов общее собрание принимает решение об утверждении итогов внесения дополнительных вкладов участниками и о внесении в учредительные документы общества изменений, связанных с увеличением размера уставного капитала и увеличением номинальной стоимости долей участников, внесших дополнительные вклады. При несоблюдении установленных сро-

ков увеличение уставного капитала признается недействительным. Документы для государственной регистрации изменений в учредительных документах, а также документы, подтверждающие внесение дополнительных вкладов участниками общества и вкладов третьими лицами в полном размере, представляются органу, осуществляющему государственную регистрацию юридических лиц в течение месяца со дня внесения в полном размере дополнительных вкладов всеми участниками общества и вкладов третьими лицами, подавшими заявления, но не позднее шести месяцев со дня принятия соответствующих решений.

Уменьшение уставного капитала осуществляется путем уменьшения номинальной стоимости долей всех участников общества в уставном капитале и погашения долей, принадлежащих обществу.

При неполной оплате уставного капитала в течение года с момента государственной регистрации общество или объявляет об уменьшении своего уставного капитала до фактически оплаченного его размера и регистрирует его уменьшение в установленном порядке, или принимает решение о самоликвидации.

Обязанность уменьшения уставного капитала появляется у ООО в случае, если по окончании второго и каждого последующего финансового года стоимость чистых активов оказывается меньше уставного капитала. При этом уменьшение стоимости уставного капитала производится до размера, не превышающего стоимости чистых активов. Если по окончании второго и каждого последующего финансового года стоимость чистых активов окажется меньше минимального размера уставного капитала, установленного законом на дату государственной регистрации общества, оно подлежит ликвидации.

После принятия решения об уменьшении уставного капитала общество в течение 30 дней письменно уведомляет о его новом размере всех известных ему кредиторов, а также публикует в органе печати сообщение о принятом решении. Кредиторы могут в течение 30 дней с даты направления им уведомления или в течение 30 дней с даты опубликования сообщения о принятом решении письменно потребовать досрочного прекращения или исполнения соответствующих обязательств общества и возмещения им убыт-

ков. Государственная регистрация уменьшения уставного капитала осуществляется только при условии уведомления кредиторов.

ООО ежеквартально, раз в полгода или раз в год принимает решение о распределении чистой прибыли между своими участниками, решение об этом принимает общее собрание участников. Прибыль распределяется, как правило, пропорционально долям участников в уставном капитале. Решение о распределении прибыли не может быть принято:

- до полной оплаты уставного капитала;
- до выплаты действительной стоимости доли участника в случаях, предусмотренных законом;
- в случаях, когда на момент принятия такого решения стоимость чистых активов меньше уставного капитала и резервного фонда или станет меньше их размера в результате принятия такого решения;
- в случаях, когда на момент принятия такого решения общество отвечает признакам несостоятельности, установленным федеральным законом, или если указанные признаки появятся в результате принятия такого решения.

Уставом ООО предусматривается порядок, размеры, состав и структура целевых денежных фондов, формирующихся за счет чистой прибыли.

## ***2.4. Финансы акционерных обществ***

Акционерная форма капитала возникла в начале XVII в., в ее основе лежит корпоративная собственность. Акционерные общества объединяют широкий круг юридических и физических лиц – акционеров. Правовое положение акционерного общества определяется Гражданским кодексом и Федеральным законом «Об акционерных обществах» от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ.

Акционерное общество (АО) – это коммерческая организация, уставный капитал которой разделен на определенное количество акций, удостоверяющих обязательные права участников по отношению к обществу. Соблюдение прав акционеров – одно из условий финансовой деятельности акционерных обществ.

Акционеры не отвечают по обязательствам общества и несут риск убытков, связанных с его деятельностью, в пределах стоимости принадлежащих им акций. Право на долю акционера подтверждается его долей в акционерном капитале. Акционерное общество несет ответственность по финансовым и другим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом и не отвечает по обязательствам своих акционеров. АО имеет свое фирменное наименование, которое содержит указание на его организационно-правовую форму и тип: закрытое или открытое.

Открытое акционерное общество (ОАО) – общество, участники которого могут продавать принадлежащие им акции без согласия других акционеров. ОАО может проводить подписку на выпускаемые им акции и осуществлять их продажу на фондовом рынке и не имеет ограничений по числу акционеров. Минимальный размер уставного капитала ОАО в соответствии с действующим законодательством установлен в размере 1 000 минимальных размеров оплаты труда на день регистрации общества, а для ЗАО – 100 МРОТ. Уставный капитал АО формируется путем размещения простых и привилегированных акций, доля которых в уставном капитале не должна превышать 25%.

При учреждении общества все его акции размещаются среди учредителей и являются именными. Уставный капитал направляется на формирование производственных фондов общества.

Акционерное общество имеет право размещать среди потенциальных инвесторов облигации, которые в отличие от акций выпускаются на определенный срок, их стоимость должна быть погашена, и проценты выплачены. Облигации, являясь по существу заемными средствами, как правило, направляются на пополнение оборотного капитала.

ОАО ежегодно обязано публиковать годовой отчет, бухгалтерский баланс, счет прибылей и убытков и другие сведения, касающиеся финансового состояния, в открытой печати, в целях предоставления необходимой информации ее внешним пользователям. Публичная отчетность ОАО должна подтверждаться аудиторским заключением.

Уставный капитал акционерного общества может увеличиваться путем повышения номинальной стоимости акций или размещения дополнительных акций. Решение об этом принимается общим собранием акционеров или советом директоров, если в соответствии с решением общего собрания акционеров или уставом совету директоров принадлежит право принятия такого решения. Увеличение уставного капитала путем размещения дополнительных акций регистрируется в размере номинальной стоимости размещенных дополнительных акций.

Уставный капитал АО может уменьшаться путем снижения номинальной стоимости акций или сокращения их общего количества. АО не может уменьшать уставный капитал, если в результате этого его размер станет меньше минимального уставного капитала, определяемого в соответствии с законом на дату регистрации соответствующих изменений в уставе. Решение об уменьшении уставного капитала принимается общим собранием акционеров и не позднее 30 дней с даты принятия решения об уменьшении уставного капитала общество в письменной форме уведомляет об этом своих кредиторов. Кредиторы могут не позднее 30 дней с даты направления им уведомления об уменьшении уставного капитала потребовать от АО досрочного исполнения или прекращения его обязательств и возмещения убытков.

Уставом АО определяется количество и номинальная стоимость акций, приобретенных акционерами. Владельцы обыкновенных акций могут участвовать в общем собрании акционеров с правом голоса по всем вопросам, находящимся в его компетенции, и имеют право на получение дивидендов, а в случае ликвидации АО – на получение части его имущества. Владельцы привилегированных акций не имеют права голоса на общем собрании акционеров, если иное не установлено законом или уставом для определенного типа привилегированных акций. Владельцы привилегированных акций участвуют в общем собрании акционеров с правом голоса при реорганизации и ликвидации АО. Уставом АО может предусматриваться право голоса по привилегированным акциям определенного типа, если в нем предусмотрена возможность конвертации этого типа акций в

обыкновенные, при этом количество голосов, которые получает владелец акции, не может превышать количество голосов по обыкновенным акциям, в которые может быть конвертирована привилегированная акция.

В уставе АО установлен размер дивиденда или стоимость, выплачиваемая при ликвидации АО по привилегированным акциям, которые определяются в твердой сумме или в процентах от номинальной стоимости привилегированных акций. Владельцы привилегированных акций, по которым не определен размер дивиденда, имеют право на получение дивидендов наравне с владельцами обыкновенных акций. Если в АО предусмотрены привилегированные акции двух и более типов, уставом устанавливается очередность выплаты дивидендов и ликвидационной стоимости по каждому типу акций. Уставом АО могут определяться возможность и условия конвертации привилегированных акций определенного типа в обыкновенные или привилегированные акции другого типа.

Наряду с акциями АО может имитировать облигации, которые в отличие от акций не имеют отношения к уставному капиталу АО и позволяют привлекать капитал для решения конкретных финансовых проблем. Облигации могут быть именными или на предъявителя. АО ведет реестр владельцев именных облигаций.

Облигация удостоверяет право ее владельца требовать погашения облигации или выплату номинальной стоимости или номинальной стоимости с процентами в установленные сроки. Решением о выпуске облигаций определяется форма, сроки и другие условия их погашения. Номинальная стоимость всех выпущенных облигаций не может превышать размер уставного капитала общества, и их выпуск допускается после полной оплаты уставного капитала. Облигации могут выпускаться с единовременным сроком погашения или со сроком погашения по сериям в определенные сроки. АО предоставлено право на выпуск облигаций без обеспечения, обеспеченных залогом определенного имущества общества, под обеспечение, предоставленное третьими лицами. Выпуск облигаций без обеспечения возможен не ра-



нее третьего года существования АО при условии утверждения к этому времени двух годовых балансов.

Акции АО при его учреждении должны быть полностью оплачены в течение срока, определенного уставом, при этом не менее 50% уставного капитала должно быть оплачено к моменту регистрации АО, а оставшаяся часть – в течение года с момента его регистрации.

Оплата ценных бумаг АО может осуществляться деньгами, ценными бумагами, другим имуществом или имущественными правами. Форма оплаты акций при учреждении АО определяется договором о его создании или уставом. Устав может содержать ограничения на виды имущества, которым могут быть оплачены ценные бумаги.

Открытое АО проводит размещение ценных бумаг путем открытой и закрытой подписки, закрытое АО – только путем закрытой подписки.

Акции, выпускаемые АО, дают право на получение дивидендов. АО вправе ежеквартально, раз в полгода или раз в год принимать решение о выплате дивидендов по размещенным акциям. Дивиденды по каждой категории и типу акций выплачиваются деньгами, а в случаях, предусмотренных уставом общества, – другим имуществом.

Дивиденды выплачиваются из чистой прибыли за текущий год, а по привилегированным акциям определенных типов могут выплачиваться за счет специально предназначенных для этого фондов. Решение о выплате годовых дивидендов, размере и форме выплаты дивидендов принимается общим собранием акционеров по рекомендации совета директоров. Общее собрание акционеров может принять решение о невыплате дивидендов по акциям определенных категорий и типов, а также о выплате дивидендов в неполном размере по привилегированным акциям, размер дивиденда по которым определен в уставе АО. Дата выплаты годовых дивидендов определяется уставом или решением общего собрания акционеров.

Законодательством установлены ограничения на выплату дивидендов. АО не вправе принимать решение о выплате дивидендов по акциям:

- до полной оплаты уставного капитала;
- до выкупа всех акций, которые должны быть выкуплены в соответствии с законом;
- если на момент выплаты дивидендов оно отвечает признакам несостоятельности или такие признаки появятся в результате выплаты дивидендов;
- если стоимость чистых активов меньше его уставного и резервного капитала.

Высшим органом управления АО является общее собрание акционеров, в компетенции которого находятся важнейшие финансовые вопросы:

- внесение изменений и дополнений в устав;
- реорганизация АО;
- ликвидация АО, назначение ликвидационной комиссии и утверждение промежуточного и окончательного ликвидационного балансов;
- определение предельного размера объявленных акций;
- увеличение уставного капитала путем увеличения номинальной стоимости акций, приобретения обществом части акций в целях сокращения их общего количества или погашения не полностью оплаченных акций, а также путем погашения приобретенных или выкупленных обществом акций в соответствии с законом;
- образование исполнительного органа АО, досрочное прекращение его полномочий, если решение этих вопросов уставом АО не отнесено к компетенции совета директоров;
- избрание членов ревизионной комиссии и досрочное прекращение их полномочий;
- утверждение аудитора АО;
- утверждение годовых отчетов, бухгалтерских балансов, отчета о прибылях и убытках, распределение прибыли.

Совет директоров осуществляет общее руководство деятельностью АО. К компетенции совета директоров АО относятся следующие финансовые вопросы:

- определение приоритетных направлений деятельности общества;
- увеличение уставного капитала путем увеличения номинальной стоимости акций или размещения акций в пределах количества, категории и типа объявленных акций, если уставом или решением собрания акционеров ему предоставлено такое право;
- определение рыночной стоимости имущества;
- образование исполнительного органа общества, досрочное прекращение его полномочий, если уставом общества это отнесено к его компетенции;
- рекомендации по размеру дивиденда по акциям и порядку его выплаты;
- использование резервного и других фондов;
- создание филиалов и представительств общества;
- принятие решения об участии общества в других организациях;
- рекомендации по размеру выплачиваемых членам ревизионной комиссии общества вознаграждений и компенсаций и определение размера оплаты услуг аудитора;
- заключение крупных сделок, связанных с приобретением и отчуждением обществом имущества, в случаях, предусмотренных законом.

На финансовое состояние АО существенное влияние оказывают крупные сделки, связанные с приобретением или отчуждением имущества. Крупными признаются следующие сделки:

1) сделка или несколько взаимосвязанных сделок, связанных с приобретением или отчуждением либо возможностью отчуждения обществом прямо или косвенно имущества, стоимость которого составляет более 25% балансовой стоимости активов АО на дату принятия решения о заключении таких сделок, за исключением сделок, совершаемых в процессе осуществления обычной хозяйственной деятельности;

2) сделка или несколько взаимосвязанных сделок, связанных с размещением обыкновенных акций либо привилегированных акций, конвертируемых в обыкновенные акции, составляющих более 25% ранее размещенных АО обыкновенных акций.

Под особым финансовым контролем находится приобретение 30% и более обыкновенных акций. Лицо, имеющее намерение самостоятельно или со своими аффилированными лицами приобрести 30% и более размещенных обыкновенных акций АО с числом акционеров – владельцев обыкновенных акций более 1 000 с учетом количества принадлежащих ему акций, не позднее чем за 30 дней до даты приобретения направляет обществу письменное заявление о намерении приобрести акции. Такое лицо обязано предложить акционерам продать ему принадлежащие им обыкновенные акции по цене не ниже средневзвешенной цены приобретения акций за последние 6 месяцев, предшествующих дате приобретения 30% и более обыкновенных акций. Приобретение 30% и более размещенных обыкновенных акций и направление акционерам – владельцам обыкновенных акций предложения о приобретении принадлежащих им акций осуществляется в течение 120 дней с даты направления обществу соответствующего заявления.

Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью АО в соответствии с уставом осуществляет ревизионная комиссия или ревизор. Порядок деятельности ревизионной комиссии определяется внутренним документом АО, который утверждается общим собранием акционеров. Проверка финансово-хозяйственной деятельности АО осуществляется по итогам деятельности за год, а также в любое время по решению ревизионной комиссии, общего собрания акционеров, совета директоров или по требованию акционеров, владеющих в совокупности не менее чем 10% голосующих акций. Члены ревизионной комиссии не могут одновременно быть членами совета директоров и занимать другие должности в органах управления АО. Деятельность АО контролирует также аудитор, которого утверждает общее собрание акционеров, а размер его оплаты определяется советом директоров.

Открытое АО ежегодно должно публиковать в средствах массовой информации годовой отчет, бухгалтерский баланс, отчет о прибылях и убытках, проспект эмиссии акций, сообщение о проведении общего собрания акционеров, списки аффилированных лиц общества с указанием количества, категорий и типов принадлежащих им акций.

## **2.5. Особенности финансов малых предприятий**

Малые предприятия в современной экономике занимают одно из лидирующих положений, поскольку способны быстро реагировать на изменение рыночной конъюнктуры, оперативно удовлетворять потребности в товарах, работах и услугах, создают конкурентную среду. Это обусловливается относительно ограниченным объемом выпуска и небольшой потребностью в ресурсах, высокой скоростью оборота капитала, отсутствием дорогостоящих фондов, зависимостью доходов от успешной реализации, упрощенной системой управления, свободой поиска и поощрением инициативы, быстрой реализацией технических новшеств. Однако, несмотря на все указанные преимущества, необходимо отметить, что в современных условиях для обеспечения экономического роста крупный и малый бизнес должны взаимодействовать через систему контрактов, передачу технологий, повышение гибкости, маневренности и оперативности.

Малые предприятия неспособны самостоятельно организовать и осуществлять работу наукоемких, энергоемких, ресурсоемких и трудоемких производств, поэтому могут эффективно обслуживать крупные производства, имеющие финансовые ресурсы и способные выступать в роли заказчиков и кредиторов.

В соответствии с действующим законодательством под субъектами малого предпринимательства понимаются коммерческие организации, одновременно удовлетворяющие следующим условиям:

- доля участия РФ, субъектов РФ, общественных и религиозных организаций и объединений, благотворительных и иных фондов в уставном капитале организации не превышает 25%;
- доля уставного капитала, принадлежащего одному или нескольким юридическим лицам, не являющимся субъектами малого предпринимательства, не превышает 25%;
- средняя численность работников за отчетный период в зависимости от вида деятельности организации не превышает предельного уровня (табл. 2.1).

К субъектам малого предпринимательства могут относиться юридические лица, созданные в формах хозяйственных обществ,

производственных и сельскохозяйственных кооперативов, хозяйственных товариществ.

Не относятся к субъектам малого предпринимательства юридические лица, созданные в формах некоммерческих организаций и государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Таблица 2.1

***Критерии отнесения предприятий к малым  
в соответствии со среднесписочной  
численностью работников***

<i>Вид деятельности</i>	<i>Предельная среднесписочная численность</i>
Промышленность	100
Строительство	100
Транспорт	100
Сельское хозяйство	60
Научно-техническая сфера	60
Оптовая торговля	50
Розничная торговля и бытовое обслуживание населения	30
Прочие виды деятельности	50

К субъектам малого предпринимательства относятся также физические лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

Многопрофильные (осуществляющие несколько видов деятельности) малые предприятия относятся к таковым по критериям того вида деятельности, доля которого является наибольшей в годовом объеме оборота или годовом объеме прибыли.

Субъект малого предпринимательства получает соответствующий статус с момента его государственной регистрации в органах исполнительной власти.

С развитием малого предпринимательства в РФ связывают решение проблем российской экономики: развитие производства и торговли, создание класса мелких собственников, пополнение бюджета за счет роста налоговых поступлений, создание новых рабочих мест.

Во многом развитию малого предпринимательства в РФ способствовала приватизация, которая создала предпосылки для развития инициативы и активности населения. Но для успешного функционирования малых предприятий необходима государственная поддержка, поскольку государственные и местные органы власти имеют возможность вовлекать в предпринимательскую деятельность свободные ресурсы, нежилой муниципальный фонд, через субсидии и налоговые льготы воздействовать на инвестиционную политику.

## Глава 3. Государственные и муниципальные финансы

### *3.1. Социально-экономическая сущность бюджета*

Центральное место в любой финансовой системе занимает ее подсистема – бюджетная система. В финансовой теории и практике существуют различные подходы к трактовке понятия «бюджет», что обусловлено многогранностью бюджета как явления.

В приложении к публичным финансам под бюджетом традиционно понимается централизованный денежный фонд, формируемый на том или ином уровне для обеспечения функций и задач соответствующих органов власти (государственной, местной). Эта трактовка в наибольшей степени раскрывает содержание бюджета как социально-экономического явления, его роль в общественном производстве. Бюджет в этом смысле – основа функционирования государства в целом, его национально-государственных и административно-территориальных обра-

зований; это важнейший источник денежных средств, находящийся в полном и непосредственном распоряжении органов государственной или муниципальной власти. Централизация денежных средств в бюджетах не только позволяет маневрировать финансовыми ресурсами и сосредоточивать их на решении важнейших задач экономического и социального характера, но и обеспечивает проведение государственной экономической и финансовой политики.

С развитием общества существенно меняется и социально-экономическая роль бюджета. В условиях планово-директивной экономики бюджет государства был единственным источником финансового обеспечения всех сторон жизни общества. Рыночная экономика изменила соотношение между централизованными (прежде всего бюджетными) и децентрализованными денежными фондами в пользу последних. Бюджетные средства все в большей степени сосредоточиваются на решении глобальных, общенациональных задач – структурной перестройке, научно-техническом развитии, обеспечении конкурентоспособности отечественного производителя и т. п. Усиливается социальная направленность бюджета, ориентация его на осуществление программ, связанных с обеспечением защищенности населения от рыночных рисков, инфляционных и кризисных явлений. Все это осуществляется на фоне правовой и организационной поддержки предпринимательства, стимулирования его инициативы, развития децентрализованных фондов денежных средств.

С сущностных позиций бюджет как экономическая категория рассматривается как система экономических (денежных) отношений между государством, экономическими субъектами и населением по поводу перераспределения части стоимости общественного продукта в процессе образования и использования особого централизованного фонда денежных средств для удовлетворения наиболее важных на данном этапе развития потребностей общества. Такой подход находит развитие в трактовках более прикладного характера. Так, в Бюджетном кодексе РФ (ст. 6) с позиции хозяйственной практики бюджет трактуется как *форма образования и расходования фонда денежных*



средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. В этом случае бюджет интерпретируется со стороны источников его формирования и тех конкретных форм, в которых осуществляется движение (расходование) бюджетных средств, а также со стороны отношений, составляющих суть этих процессов.

Этот подход характеризует бюджет как финансовый план страны, который формируется и исполняется в установленном порядке, представляет собой юридически оформленный документ (имеет силу закона), где в количественном выражении отражается процесс получения и распределения государством денежных ресурсов. Составление и контроль за исполнением бюджета находятся в исключительной компетенции государственных органов власти.

Бюджет как главный финансовый план страны закрепляет юридические права и обязанности участников бюджетных отношений, координирует и организует деятельность всех звеньев финансовой системы, всех участников хозяйственных связей. Координация осуществляется через взаимосвязь показателей бюджета с показателями других финансовых планов, инвестиционных программ и т. п. В частности, в финансовых планах предприятий фиксируются размеры обязательных платежей в бюджет и для ряда предприятий – возможные поступления из бюджета; все средства, выделяемые по смете бюджетным организациям, структурам полностью проходят по расходной части соответствующего бюджета. Бюджет – это специфический, универсальный финансовый план, поскольку его показатели охватывают практически все сферы экономического и социального развития страны.

В контексте этих подходов в хозяйственной практике бюджет рассматривается и используется государством как важнейший инструмент финансового регулирования. Бюджетное регулирование – процесс распределения доходов и перераспределения средств между бюджетами разных уровней в целях выравнивания доходной базы местных бюджетов, осуществляемый с учетом государственных минимальных социаль-

ных стандартов. Основой бюджетного регулирования является закрепленное законом распределение источников доходов между бюджетами разного уровня. В составе бюджетов могут создаваться целевые и резервные бюджетные фонды, средства которых в целях осуществления социальных, экономических и других программ, покрытия дефицита, ликвидации последствий стихийных бедствий могут передаваться безвозмездно в бюджеты нижестоящих уровней. Регулирующее воздействие на субфедеральный уровень и товаропроизводителей государство оказывает также через систему налогообложения, государственные кредиты и инвестиции, процентные ставки и т. п.

Бюджетное регулирование – одна из важнейших хозяйственных функций государства. Цель его – поддержание стабильности экономики, обеспечение ее сбалансированности, структурных сдвигов, решение глобальных задач функционирования и развития общества. Бюджетное регулирование достаточно развито в различных экономических системах. Хотя, следует сказать, что в условиях рыночной экономики степень государственного вмешательства в движение финансовых ресурсов регионов и предприятий гораздо меньше, чем в экономике нерыночного типа и носит, как правило, косвенный характер.

Таким образом, бюджет – это объективно обусловленное звено финансовой системы, особый сегмент денежных отношений, связанный с формированием, распределением и использованием централизованного фонда денежных средств, предназначенного для обеспечения функций и задач государства и его территориальных подсистем; это главный финансовый план страны, важнейший инструмент государственного регулирования.

## Глава 4. Бюджетная система

### ***4.1. Особенности построения бюджетной системы в странах с различным государственным устройством***

Традиционно под бюджетной системой понимают основанную на экономических отношениях и государственном устройстве, регулируемую нормами права совокупность бюджетов различных территориальных уровней. Структура бюджетной системы обусловлена формой государственного устройства, под которой понимаются внутреннее строение государства, деление его на составные части и система взаимоотношений между ними на основе распределения властных полномочий и суверенитета между центром и территориальными образованиями.

По форме государственного устройства страны подразделяются на две группы: простые (унитарные) и сложные. Простое (унитарное) государство – это единое, централизованное государство, состоящее из различных административно-территориальных единиц (округов, областей, краев и т. п.), не имеющих в своем составе других государств или государственных образований. Сложные – это государства, которые представляют собой либо союз государств, либо общность относительно самостоятельных территориальных (государственных) образований. Примерами сложных государств служат – федерация, конфедерация, империя, т. е. насильственно создаваемое государство; наиболее распространенной формой является федерация.

Унитаризм пришел на смену феодальной раздробленности и сыграл исторически прогрессивную роль в развитии государственности. Унитарная форма государственного устройства рассматривается как наиболее распространенная форма государственной организации. Не случайно большая часть современных государств являются унитарными.

Можно выделить следующие основные особенности унитарного государства.

Во-первых, структурными единицами такого государства являются районы, города, края, области и другие административно-территориальные образования. Степень их зависимости от центральной власти может быть различной. С этой точки зрения они подразделяются на централизованные и децентрализованные. В централизованном государстве существует достаточно высокая степень зависимости регионов от центральной власти (Франция, Турция и др.). В децентрализованном государстве структурные образования наделяются значительно более высокой компетенцией (круг вопросов, которые они могут решать без вмешательства центральной власти), однако собственным суверенитетом не обладают (Италия, Япония и др.). В ряде современных унитарных государств допускается существование административной автономии. Так, в Великобританию в качестве административных автономий входят Шотландия и Северная Ирландия (Ольстер). Испания, кроме национальных автономий (страна Басков и Каталония), включает целый ряд территориальных автономий. Объем полномочий автономий в простых государствах, как правило, значит меньше, чем объем полномочий соответствующих образований в федерациях.

Во-вторых, существует единая для всей страны система высших представительных, исполнительных, судебных и контрольных органов. Степень подконтрольности органов административно-территориальных образований органам центральной власти зависит от степени централизованности унитарного государства.

В отличие от унитарного государства федерация характеризуется следующими чертами.

Во-первых, она состоит из различных государственных образований (республики, штаты, провинции, земли, кантоны и др.), являющихся субъектами федерации и имеющих свое собственное административно-территориальное деление.

Во-вторых, предполагается существование двух систем высших органов государственной власти: федеральных органов и соответствующих органов членов федерации. Федеральные органы осуществляют свои полномочия и функции на всей территории страны, органы субъектов федерации – лишь в пределах своей

территории. Разграничение предметов ведения и полномочий центра и субъектов осуществляется, как правило, путем их закрепления в конституции. Подобное разграничение осуществляется двояким образом: в одних государствах (Бразилия, Мексика, Канада) закрепляется исключительная компетенция федерального центра и исключительная компетенция субъектов; в других (Россия, Индия, Германия) наряду с исключительной компетенцией закрепляется также совместная компетенция центра и регионов. Кроме того, в отдельных государствах, в частности в Российской Федерации, имеют место двусторонние договоры о разграничении экономических полномочий между центром и конкретным субъектом Федерации. В зависимости от объема полномочий различных субъектов Федерации их подразделяют на симметричные и асимметричные. В симметричных федерациях субъекты равноправны, в асимметричных – нет (например, Россия).

В-третьих, субъекты федерации могут иметь свою конституцию (конституционный устав), систему законодательства, иногда – судебную систему (в России не допускается). При этом запрещается создавать свои вооруженные силы и вводить региональные деньги.

В-четвертых, государственное управление осуществляется, как правило, с помощью двухпалатного федерального парламента, верхняя палата которого формируется из представителей субъектов федерации и призвана выражать их интересы.

В-пятых, федерации могут строиться по трем признакам: национальному, национально-территориальному, территориальному. При этом в основе их построения может лежать как один признак, например территориальный (США, ФРГ) или национальный (СССР), так и их совокупность (Российская Федерация). Эти черты определяют структуру и особенности функционирования бюджетной системы страны.

В унитарных (единых) государствах бюджетная система состоит из двух уровней – государственный бюджет и местные бюджеты (их доходы и расходы не входят в федеральный бюджет, формируются и используются территориями самостоятель-

но). В качестве примера можно упомянуть о бюджетной системе Великобритании.

В федеративных государствах бюджетная система является, как правило, трехуровневой – государственный бюджет (федеральный бюджет или бюджет центрального правительства), бюджеты федерации (штатов – в США, земель (ландов) – в ФРГ, провинций – в Канаде), местные бюджеты. Все бюджетные уровни существуют самостоятельно и не входят по доходам и расходам в вышестоящие бюджеты.

За бюджетами различных уровней закрепились и свои источники доходов. В государственный бюджет традиционно направляются крупнейшие налоги – подоходный налог с населения, налог на прибыль корпораций, акцизы, налог на добавленную стоимость (кроме США); таможенные пошлины; средства от государственных займов; доходы от использования объектов государственной собственности.

Доходы местных бюджетов формируются, как правило, из второстепенных, в основном поимущественных налогов, а также за счет отдельных акцизов и сборов. Неналоговые поступления традиционно складываются из доходов от эксплуатации муниципальной собственности, от различных административных сборов и выдачи местных налоговых лицензий. В бюджетах субфедерального уровня в различных странах преобладают те или иные виды налогов – косвенные налоги в бюджетах штатов США (налог на продажи, налог на валовую выручку), прямые налоги в бюджетах земель ФРГ (подоходный налог, налог на прибыль корпораций, на имущество, налог с наследства).

Определились взаимоотношения различных уровней бюджетной системы. Модели их также разнообразны. Традиционно вышестоящие бюджеты поддерживают бюджеты нижестоящих уровней и соответственно направляют средства в виде субсидий и субвенций (США); субсидий и дотаций (Франция). Интересен опыт долевого финансирования местных органов власти Великобритании: текущие расходы в значительных объемах финансируются из Консолидированного фонда в форме дотаций и целевых субсидий, а финансирование капитальных затрат осуществляет-

ся из Национального фонда займов под рыночный процент и в строго лимитированных размерах. В Японии местные бюджеты получают только субсидии, но, помимо этого, государство поручает местным властям часть расходов строго целевого назначения (строительство портов, гидроэлектростанций, ликвидацию последствий стихийных бедствий и т. п.).

## ***4.2. Бюджетная система Российской Федерации***

Бюджетная система представляет собой совокупность отношений, возникающих между различными субъектами в процессе: (а) формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней системы и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга; (б) составления и рассмотрения проектов бюджетов системы, их утверждения и исполнения, контроля за их исполнением.

Правовой статус участников бюджетных отношений в Российской Федерации регламентируется: (1) Бюджетным кодексом Российской Федерации (принят Государственной Думой 17 июля 1998 г., введен в действие с 1 января 2000 г.); это базовый законодательный акт; (2) соответствующими специальными законами федеральных органов субъектов Федерации и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления; (3) указами Президента Российской Федерации; (4) нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации; (5) соответствующими актами федеральных органов исполнительной власти.

• Бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов трех уровней:

- федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;
- бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- местные бюджеты.

**Федеральный (государственный) бюджет** есть форма образования и расходования денежных средств, предназначенная для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения Российской Федерации. Соответственно **бюджет субъекта РФ** (региональный бюджет) предназначен для обеспечения задач и функций, отнесенных к предмету ведения субъекта Российской Федерации. **Местный бюджет**, или бюджет муниципального образования<sup>1</sup>, представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления. Федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации разрабатываются и утверждаются в форме законов соответствующего уровня, местные бюджеты – в форме правовых актов представительных органов местного самоуправления.

Декларация о государственном суверенитете РСФСР (12 июня 1990 г.) позволила бывшим автономным республикам, входящим в состав РСФСР, принять свои декларации, определяющие степень их экономической самостоятельности. В бюджетных отношениях это нашло выражение в отказе от формирования единого государственного бюджета Российской Федерации, а также в предоставлении каждому субъекту Федерации более широких полномочий по формированию своего бюджета и распоряжению его средствами. Начиная с 1991 г. все бюджеты в Российской Федерации функционируют автономно.

Каждый бюджет обеспечивает финансирование мероприятий соответствующего уровня; вместе с тем вышестоящий бюджет выступает своеобразным гарантом финансирования минимума необходимых расходов нижестоящих территорий. И если последний не обеспечивает финансирование такого минимума, то средства должны выделяться из вышестоящего бюджета. Иными словами, бюджеты всех уровней взаимосвязаны и взаимообусловлены.

---

<sup>1</sup> Под муниципальным образованием понимается 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.



Каждый субъект Российской Федерации и соответствующие местные органы власти на основе федерального законодательства самостоятельно устанавливают свою бюджетную систему, исходя из государственного и административно-территориального устройства (деления) своей территории.

Бюджеты, действующие на соответствующих территориях, объединяются в консолидированные бюджеты. **Консолидированный бюджет** представляет собой свод бюджетов всех уровней бюджетной системы на соответствующей территории. Например, федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ составляют консолидированный бюджет Российской Федерации.

Консолидированные бюджеты используются для расчетов минимальных социальных и финансовых норм и нормативов, необходимых при бюджетном планировании и при анализе эффективности распределения и использования бюджетных средств. Показатели консолидированных бюджетов являются также основанием для предоставления субвенций из федерального бюджета.

Утверждаются бюджеты ежегодно и действуют в течение финансового года. В России финансовый год совпадает с календарным.

Ведущее звено бюджетной системы Российской Федерации – федеральный (государственный) бюджет; с его помощью перераспределяется до 40% национального дохода страны и финансируются основные экономические и социальные программы.

Государственный бюджет оказывает воздействие на все звенья финансовой системы, финансируя различные уровни власти, специальные правительственные фонды, кредитуя юридических и физических лиц. В условиях перехода к рынку государственный бюджет сохраняет свою ведущую роль, меняются лишь методы его воздействия на общественное производство и режим расходования бюджетных средств. Осуществляется переход с бюджетного финансирования и дотирования на экономические методы воздействия на производство, переход к финансовому регулированию экономики.

Расходы государственного бюджета в мировой практике традиционно содержат следующие статьи:

- затраты на социальные нужды: здравоохранение, образование, культуру, социальные пособия, субсидии местным бюджетам на эти цели (трансферты);
- затраты на хозяйственные нужды: капитальные вложения в инфраструктуру, дотации госпредприятиям, субсидии сельскому хозяйству, расходы на осуществление государственных программ;
- расходы на оборону и материальное обеспечение внешней политики, включая содержание дипломатических служб и займы иностранным государствам;
- административно-управленческие расходы: содержание правительственных органов, органов правопорядка, юстиции и проч.;
- платежи по государственному долгу (погашение и обслуживание долга);
- финансовая поддержка субъектов РФ.

Структура расходов государственного бюджета является социально стабилизирующим фактором; оказывает регулирующее воздействие на размеры спроса и инвестиции, на отраслевую и региональную структуру экономики; на национальную конкурентоспособность на мировом рынке. В то же время она может меняться. Например, в периоды кризисов и депрессий расходы государственного бюджета на хозяйственные цели, как правило, растут, а во время «перегрева» конъюнктуры – сокращаются.

Так, за счет **Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ** осуществляются: (а) дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ; (б) субсидии на государственную финансовую 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.

Особое место в бюджетной системе занимают местные бюджеты, в которых традиционно более высока по сравнению с государственным бюджетом доля средств, направляемых на социальные цели. В России из местных бюджетов финансируется более 80% учреждений образования и здравоохранения, около

80% учреждений культуры, осуществляется более 60% социальных выплат населению. В силу хронической дефицитности местные бюджеты получают дотации, субвенции и субсидии, ссуды из бюджетов вышестоящего уровня, привлекают средства путем выпуска местных облигационных займов.

Бюджетная система Российской Федерации основана на ряде принципов.

*Принцип единства* бюджетной системы РФ означает единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, логики бюджетного процесса, санкций за нарушения бюджетного законодательства РФ, а также единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней и ведения бухгалтерского учета бюджетных средств.

*Принцип разграничения* доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации означает закрепление в соответствии с законодательством Российской Федерации доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, а также определение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) и органов управления государственными внебюджетными фондами по формированию доходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов и установлению и исполнению расходных обязательств публично-правовых образований.

Органы государственной власти (органы местного самоуправления) и органы управления государственными внебюджетными фондами не вправе налагать на юридические и физические лица не предусмотренные законодательством Российской Федерации финансовые и иные обязательства по обеспечению выполнения своих полномочий.

*Принцип самостоятельности бюджетов* означает:

– право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;

– право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом;

– право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

– право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с настоящим Кодексом самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации);

– недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств;

– право органов государственной власти и органов местного самоуправления предоставлять средства из бюджета на исполнение расходных обязательств, устанавливаемых иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, исключительно в форме межбюджетных трансфертов;

– недопустимость введения в действие в течение текущего финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления изменений бюджетного законодательства Российской Федерации и (или) законодательства о налогах и сборах, законодательства о других обязательных платежах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов;

– недопустимость изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов.

*Принцип равенства бюджетных прав* субъектов Российской Федерации, муниципальных образований означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными настоящим Кодексом.

Договоры и соглашения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами государственной власти и органами местного самоуправления, не соответствующие настоящему Кодексу, являются недействительными.

*Принцип полноты* отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов означает, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах.

*Принцип сбалансированности бюджета* означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов.

При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

*Принцип результативности и эффективности* использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

*Принцип общего (совокупного) покрытия расходов* бюджетов означает, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете в части, касающейся:

- субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- средств целевых иностранных кредитов (заимствований);
- добровольных взносов, пожертвований, средств самообложения граждан;
- расходов бюджета, осуществляемых в соответствии с международными договорами (соглашениями) с участием Российской Федерации;
- расходов бюджета, осуществляемых за пределами территории Российской Федерации;
- отдельных видов неналоговых доходов, предлагаемых к введению (отражению в бюджете) начиная с очередного финансового года.

*Принцип прозрачности (открытости)* означает:

- обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;
- обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмо-

тения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией);

– стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

*Принцип достоверности бюджета* означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета.

*Принцип адресности и целевого характера* бюджетных средств означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования.

*Принцип подведомственности расходов бюджетов* означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся.

Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств не вправе распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств, не включенным в перечень подведомственных им распорядителей и получателей бюджетных средств.

Распорядитель и получатель бюджетных средств могут быть включены в перечень подведомственных распорядителей и по-

лучателей бюджетных средств только одного главного распорядителя бюджетных средств.

Подведомственность получателя бюджетных средств главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств возникает в силу закона, нормативного правового акта Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации.

*Принцип единства кассы* означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами территории соответственно Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации.

Состав бюджетной классификации Российской Федерации установлен ст. 19 Бюджетного кодекса Российской Федерации и включает в себя четыре классификации:

- классификацию доходов бюджетов;
- классификацию расходов бюджетов;
- классификацию источников финансирования дефицитов бюджетов;
- классификацию операций публично-правовых образований.

Каждой из составных частей бюджетной классификации Российской Федерации в Бюджетном кодексе Российской Федерации посвящена отдельная статья.

Так, классификация доходов бюджетов предусмотрена ст. 20 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Классификация доходов представляет собой группировку доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации по группам и подгруппам. Основанием для классифи-



кации доходов является, во-первых, налоговое законодательство Российской Федерации, во-вторых, бюджетное законодательство Российской Федерации, в-третьих, другие законодательные акты Российской Федерации. В перечисленных законодательных актах определяются источники формирования доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Например, налоговые доходы формируются на основании перечня налогов, который установлен ст. 13, 14, 15 Налогового кодекса Российской Федерации; неналоговые доходы и безвозмездные поступления определяются исходя из норм ст. 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации. В качестве примера иного нормативного акта можно привести соответствующие статьи Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в которых предусмотрены штрафы за различные административные правонарушения и которые являются, в свою очередь, неналоговыми доходами бюджетов.

Классификация расходов, установленная ст. 21 Бюджетного кодекса Российской Федерации, представляет собой группировку расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов бюджетов.

Расходы бюджетов отражают задачи и функции, которые выполняют органы государственной власти и местного самоуправления.

Статья 22 Бюджетного кодекса Российской Федерации, регулирующая ранее состав экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации, признана утратившей силу, так как новый состав бюджетной классификации предусматривает только одну классификацию расходов бюджетов.

Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов, содержащаяся в ст. 23 Бюджетного кодекса Российской Федерации, представляет собой группировку средств, которые в соответствии со ст. 94, 95, 96 Бюджетного кодекса Российской Федерации могут направляться на покрытие дефицитов соответствующих бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации по группам, подгруппам, статьям и видам.

Если ранее классификация источников финансирования дефицитов бюджетов представляла собой группировку только заемных средств, привлекаемых Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями для покрытия дефицитов соответствующих бюджетов, то в соответствии с новым бюджетным законодательством Российской Федерации классификация источников финансирования дефицитов расширена и в нее включаются не только заемные средства, но и средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности Российской Федерации, от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, уменьшенные на размер выплат на их приобретение, курсовая разница по средствам федерального бюджета и другие источники финансирования дефицитов бюджетов.

Новым понятием в составе бюджетной классификации Российской Федерации является классификация операций публично-правовых образований, введенная в Бюджетный кодекс Российской Федерации дополнительной статьей 23.1.

Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации публичные обязательства – это обусловленные законом, иным нормативным правовым актом расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации).

Публично-правовыми образованиями являются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, которые связаны между собой отношениями субординации и координации, основанными на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Кроме того, в Бюджетном кодексе Российской Федерации предусматривается такое понятие, как публичные нормативные

обязательства – публичные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный порядок его индексации, за исключением выплат физическому лицу, предусмотренных статусом государственных (муниципальных) служащих, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, работников бюджетных учреждений, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву (обладающих статусом военнослужащих, проходящих военную службу по призыву), лиц, обучающихся (воспитанников) в государственных (муниципальных) образовательных учреждениях.

Классификация операций публично-правовых образований представляет собой группировку доходов, расходов и других операций сектора государственного управления по группам, статьям и подстатьям.

Статья 20 Бюджетного кодекса Российской Федерации устанавливает классификацию доходов бюджетов.

Классификация доходов включает в себя доходы соответствующего бюджета. В соответствии с принципом полноты отражения доходов и расходов бюджетов классификация доходов должна включать в себя перечень всех без исключения доходов бюджета соответствующего уровня.

Классификация доходов бюджетов имеет свой код.

**Код** – это условное сокращенное обозначение в виде зашифрованных цифровых символов, используемое для группировки доходов, расходов и источников финансирования дефицита во взаимосвязи с субъектами бюджетных правоотношений.

Код классификации доходов бюджетов имеет свою структуру, которая состоит из нескольких кодов:

1. Код главного администратора доходов бюджета.
2. Код вида доходов.
3. Код подвида доходов.

4. Код классификации операции сектора государственного управления.

Перечень и коды главных администраторов доходов бюджета устанавливается **законом** (решением) о бюджете.

В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации главный администратор доходов – это определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета.

Администраторами доходов бюджета являются орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, бюджетное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Отличительная черта администраторов доходов – то, что они вправе осуществлять в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Виды и подвиды, доходов отражают те источники, из которых эти доходы получены.

Операции сектора государственного управления представляют собой операции публично-правовых образований. При этом в классификации доходов учитываются только операции сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджетов, так как существуют и операции, относящиеся к расходам.

Коды главных администраторов доходов бюджета, виды и подвиды доходов взаимосвязаны между собой, так как за главными администраторами доходов бюджета закрепляются определенные виды и (или) подвиды доходов. Таким образом, главные администраторы доходов осуществляют контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и закрепленных за ними.

Перечень и коды главных администраторов доходов бюджета, закрепляемые за ними виды (подвиды) доходов бюджета утверждаются законом (решением) о соответствующем бюджете.

Код вида доходов включает группу, подгруппу, статью, подстатью и элемент дохода.

Группа дохода – это наиболее укрупненная группировка доходов, отражающая виды доходов, которые установлены в Бюджетном кодексе Российской Федерации, такие как налоговые, неналоговые и безвозмездные поступления.

Подгруппа доходов детализирует группу доходов и раскрывает виды налоговых доходов, виды неналоговых доходов и виды безвозмездных поступлений.

Статьи, подстатьи и элементы доходов еще более подробно детализируют подгруппу доходов.

Группы, подгруппы, статьи, подстатьи, элементы представляют собой уровни доходов бюджетов, где группа является первым уровнем, элемент вида дохода последним, низшим уровнем вида доходов бюджетов.

Например, группа дохода – это налоговые доходы, а подгруппа доходов – это налоги на прибыль, статья – налог на прибыль организаций, подстатья – налог на прибыль, зачисляемый в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации по соответствующим ставкам, элемент – налоги на прибыль, зачисляемые в федеральный бюджет.

В части кода вида доходов Бюджетный кодекс Российской Федерации закрепляет для всех уровней бюджетной системы

Российской Федерации единую классификацию. При этом одни составные части кода вида доходов утверждаются в Бюджетном кодексе Российской Федерации, а другие устанавливаются Министерством финансов Российской Федерации.

Группы и подгруппы доходов бюджетов устанавливаются в Бюджетном кодексе Российской Федерации и включают:

1) Налоговые и неналоговые доходы – это группа доходов, которая в свою очередь делится на следующие подгруппы:

- налоги на прибыль, доходы;
- налоги и взносы на социальные нужды;
- налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ;
- налоги на товары, ввозимые на территорию РФ;
- налоги на совокупный доход;
- налоги на имущество;
- налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами;
- государственная пошлина;
- задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам;
- доходы от внешнеэкономической деятельности;
- доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- платежи при пользовании природными ресурсами;
- доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства;
- доходы от продажи материальных и нематериальных активов;
- административные платежи и сборы;
- штрафы, санкции, возмещение ущерба;
- доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от возврата остатков субсидий и субвенций прошлых лет;
- возврат остатков субсидий и субвенций прошлых лет;
- прочие неналоговые доходы.

2) Безвозмездные поступления – это вторая группа доходов, которая делится на следующие подгруппы:

- безвозмездные поступления от нерезидентов;

- безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ;
- безвозмездные поступления от государственных (муниципальных) организаций;
- безвозмездные поступления от негосударственных организаций;
- безвозмездные поступления от наднациональных организаций;
- прочие безвозмездные поступления.

Таким образом, код вида доходов делится на две группы, которые, в свою очередь, подразделяются на несколько подгрупп. Бюджетный кодекс РФ не разделяет на разные группы налоговые доходы и неналоговые доходы, а предусматривает единую группу, включающую налоговые и неналоговые доходы.

В соответствии с уточнениями, сделанными в п. 4 ст. 20 Бюджетного кодекса РФ, к налоговым доходам относятся:

- налоги на прибыль, доходы;
- налоги и взносы на социальные нужды (в части единого социального налога, соответствующих пеней и штрафов);
- налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ;
- налоги на товары, ввозимые на территорию РФ;
- налоги на совокупный доход;
- налоги на имущество;
- налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами;
- государственная пошлина;
- задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам.

В свою очередь, к неналоговым доходам относятся:

- налоги и взносы на социальные нужды (за исключением единого социального налога, соответствующих пеней и штрафов);
- доходы от внешнеэкономической деятельности;
- доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- платежи при пользовании природными ресурсами;

- доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства;
- доходы от продажи материальных и нематериальных активов;
- административные платежи и сборы;
- штрафы, санкции, возмещение ущерба;
- доходы бюджетов бюджетной системы РФ от возврата остатков субсидий и субвенций прошлых лет;
- возврат остатков субсидий и субвенций прошлых лет;
- прочие неналоговые доходы.

Перечень статей и подстатей доходов бюджетов также является единым для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и утверждается Министерством финансов Российской Федерации.

В основе классификации элемента доходов лежит разграничение предметов ведения и полномочий между публично-правовыми образованиями.

Код элемента доходов устанавливается в зависимости от полномочия по установлению и нормативному правовому регулированию налогов, сборов и иных обязательных платежей, других доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также в зависимости от наличия прав требования к плательщикам по неналоговым доходам и безвозмездным поступлениям и соответствует бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Элемент доходов используется для обозначения принадлежности источников доходов к соответствующему бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Элементы доходов устанавливаются единые для бюджетов бюджетной системы РФ. К элементам для всех бюджетов бюджетной системы РФ относятся:

- 1) федеральный бюджет;
- 2) бюджеты субъектов Российской Федерации;
- 3) бюджеты муниципальных районов;
- 4) бюджеты городских округов;
- 5) бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;
- 6) бюджеты городских и сельских поселений;



- 7) бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации;
- 8) бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации;
- 9) бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования;
- 10) бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Единые коды вида доходов, которые устанавливаются нормативными правовыми актами Российской Федерации для всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, являются выражением принципа единства бюджетной классификации бюджетной системы Российской Федерации. Кроме того, единые коды вида доходов необходимы для осуществления расчетов, контроля, составления бюджетной отчетности, анализа бюджетных показателей.

Установление единых кодов видов доходов является финансово-правовым механизмом, обеспечивающим единство бюджетной системы Российской Федерации.

Однако такое единство не является абсолютным, так как субъекты Российской Федерации и муниципальные образования обладают правом детализации доходов бюджетов.

Детализация доходов бюджетов по кодам бюджетной классификации производится с использованием кода подвида доходов.

Детализацию доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации осуществляют соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления в соответствии с разграничением своих полномочий.

На федеральном уровне процедура детализации кодов подвидов по видам доходов относится к компетенции Министерства финансов РФ, которое утверждает перечень кодов подвидов по видам доходов, главными администраторами которых являются органы государственной власти Российской Федерации, Центральный банк РФ, органы управления государственными внебюджетными фондами РФ и (или) находящиеся в их ведении бюджетные учреждения. Таким образом, определяющим фактором является принадлежность вида доходов к администраторам

доходов – федеральным органам государственной власти и другим федеральным учреждениям и организациям.

Процесс детализации доходов на уровне субъектов Российской Федерации осуществляется финансовым органом субъекта РФ, который определяется самим субъектом Российской Федерации. Финансовый орган субъекта Российской Федерации утверждает перечень кодов подвидов по видам доходов, главными администраторами которых являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы управления территориальными государственными внебюджетными фондами и (или) находящиеся в их ведении бюджетные учреждения.

Процесс детализации доходов бюджетов муниципальных образований осуществляется финансовым органом муниципального образования, который утверждает перечень кодов подвидов по видам доходов, главными администраторами которых являются органы местного самоуправления и (или) находящиеся в их ведении бюджетные учреждения.

Таким образом, процедуры детализации кодов подвидов по видам доходов относятся к компетенции финансовых органов соответствующего уровня власти, то есть перечень кодов подвидов по видам доходов устанавливается подзаконным нормативным правовым актом.

Статья 21 Бюджетного кодекса РФ устанавливает классификацию расходов бюджетов.

Классификация расходов бюджетов так же, как и классификация доходов, имеет свой код, структура которого состоит из нескольких кодов:

1. Код главного распорядителя бюджетных средств.
2. Код раздела, подраздела, целевой статьи и вида расходов.
3. Код классификации операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов.

Первым кодом классификации является код главного распорядителя бюджетных средств.

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации (ст. 6) главным распорядителем бюджетных средств является орган государственной власти (государственный орган), орган управле-

ния государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

Статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации определяет, что распорядителями бюджетных средств выступают:

- орган государственной власти (государственный орган);
- орган управления государственным внебюджетным фондом;
- орган местного самоуправления;
- орган местной администрации;
- бюджетное учреждение. Все вышеперечисленные субъекты бюджетных правоотношений являются распорядителями бюджетных средств в том случае, если они имеют право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

Получатели бюджетных средств:

- орган государственной власти (государственный орган);
- орган управления государственным внебюджетным фондом;
- орган местного самоуправления;
- орган местной администрации.

Получатели бюджетных средств должны находиться в ведении главного распорядителя бюджетных средств. Определение статуса главных распорядителей бюджетных средств является прерогативой законодательных (представительных) органов государственной власти соответствующего уровня.

Перечень главных распорядителей средств федерального бюджета устанавливается законом о федеральном бюджете.

Перечень главных распорядителей средств бюджета субъекта РФ устанавливается законом о бюджете субъекта РФ.

Перечень главных распорядителей средств бюджетов государственных внебюджетных фондов устанавливается законом о бюджете соответствующего государственного внебюджетного фонда.

Перечень главных распорядителей средств местных бюджетов устанавливается решением о соответствующем местном бюджете.

Перечень главных распорядителей средств соответствующего бюджета должен содержаться в составе ведомственной структуры расходов.

Классификация расходов бюджетов подразделяется на четыре уровня:

- разделы классификации расходов бюджетов;
- подразделы классификации расходов бюджетов;
- целевые статьи классификации расходов бюджетов;
- виды расходов.

Наиболее укрупненными в классификации расходов бюджетов являются разделы, а подразделы, целевые статьи и виды расходов более подробно детализируют разделы классификации расходов бюджетов.

Первые два уровня классификации расходов бюджетов являются едиными для бюджетов всех уровней бюджетной системы, что также свидетельствует о единстве бюджетной системы РФ.

Согласно определению бюджета, данного в ст. 6 Бюджетного кодекса РФ, бюджет - это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. На этом основании разделы классификации расходов бюджетов формируются исходя из укрупненных задач и функций государства, так как все задачи и функции должны быть обеспечены денежными средствами. Подразделы детализируют задачи и функции, осуществляемые государством посредством органов государственной власти и местного самоуправления.

Бюджетный кодекс РФ устанавливает 11 разделов классификации расходов бюджетов, такие как:

- 1) общегосударственные вопросы;
- 2) национальная оборона;
- 3) национальная безопасность и правоохранительная деятельность;
- 4) национальная экономика;
- 5) жилищно-коммунальное хозяйство;

- 6) охрана окружающей среды;
- 7) образование;
- 8) культура, кинематография, средства массовой информации;
- 9) здравоохранение, физическая культура и спорт;
- 10) социальная политика;
- 11) межбюджетные трансферты.

Указанные разделы классификации расходов бюджетов определяют наиболее фундаментальные направления обеспечения функционирования государства и наиболее важные сферы жизнедеятельности гражданина.

Данные разделы включают следующие подразделы классификации расходов бюджетов, которые также являются едиными для бюджетов бюджетной системы РФ:

- 1) общегосударственные вопросы:
  - функционирование Президента Российской Федерации;
  - функционирование высшего должностного лица субъекта РФ и муниципального образования;
  - функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований;
  - функционирование Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, местных администраций;
  - судебная система;
  - обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов финансового (финансово-бюджетного) надзора;
  - обеспечение проведения выборов и референдумов;
  - международные отношения и международное сотрудничество;
  - государственный материальный резерв;
  - фундаментальные исследования;
  - обслуживание государственного и муниципального долга;
  - резервные фонды;
  - прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов;

другие общегосударственные вопросы;

2) национальная оборона:  
Вооруженные Силы Российской Федерации;  
модернизация Вооруженных Сил РФ и воинских формирований;  
мобилизационная и вневойсковая подготовка;  
мобилизационная подготовка экономики;  
подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности;  
ядерно-оружейный комплекс;  
реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества;  
прикладные научные исследования в области национальной обороны;  
другие вопросы в области национальной обороны;

3) национальная безопасность и правоохранительная деятельность:  
органы прокуратуры;  
органы внутренних дел;  
внутренние войска;  
органы юстиции;  
система исполнения наказаний;  
органы безопасности;  
органы пограничной службы;  
органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ;  
защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона;  
обеспечение пожарной безопасности;  
миграционная политика;  
модернизация внутренних войск, войск гражданской обороны, а также правоохранительных и иных органов;  
прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности;  
другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности;

- 4) национальная экономика:  
общеэкономические вопросы;  
топливно-энергетический комплекс;  
исследование и использование космического пространства;  
воспроизводство минерально-сырьевой базы; сельское хозяйство и рыболовство;  
водные ресурсы; водное хозяйство; лесное хозяйство; транспорт; дорожное хозяйство;  
связь и информатика;  
прикладные научные исследования в области национальной экономики;  
другие вопросы в области национальной экономики;
- 5) жилищно-коммунальное хозяйство:  
жилищное хозяйство;  
коммунальное хозяйство;  
благоустройство;  
прикладные научные исследования в области жилищно-коммунального хозяйства;  
другие вопросы в области жилищно-коммунального хозяйства;
- 6) охрана окружающей среды:  
экологический контроль;  
сбор, удаление отходов и очистка сточных вод;  
охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания;  
прикладные научные исследования в области охраны окружающей среды;  
другие вопросы в области охраны окружающей среды;
- 7) образование:  
дошкольное образование;  
общее образование;  
начальное профессиональное образование;  
среднее профессиональное образование;  
профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации;  
высшее и послевузовское профессиональное образование;  
молодежная политика и оздоровление детей; прикладные науч-

ные исследования в области образования; другие вопросы в области образования;

8) культура, кинематография, средства массовой информации:  
культура;

кинематография;

телевидение и радиовещание;

периодическая печать и издательства;

прикладные научные исследования в области культуры, кинематографии, средств

массовой информации;

другие вопросы в области культуры, кинематографии, средств массовой информации;

9) здравоохранение, физическая культура и спорт:

стационарная медицинская помощь; амбулаторная помощь;

медицинская помощь в дневных стационарах всех типов;

скорая медицинская помощь;

санаторно-оздоровительная помощь;

заготовка, переработка, хранение и обеспечение безопасности донорской крови и ее компонентов;

санитарно-эпидемиологическое благополучие;

физическая культура и спорт;

прикладные научные исследования в области здравоохранения, физической культуры и спорта;

другие вопросы в области здравоохранения, физической культуры и спорта;

10) социальная политика:

пенсионное обеспечение;

социальное обслуживание населения;

социальное обеспечение населения;

охрана семьи и детства;

прикладные научные исследования в области социальной политики;

другие вопросы в области социальной политики;

11) межбюджетные трансферты:

дотации бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований;



субсидии бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований (межбюджетные субсидии);

субвенции бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований;

иные межбюджетные трансферты;

межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов.

Субъекты РФ и муниципальные образования вправе детализировать расходы бюджета, но только в части целевых статей и видов расходов бюджета.

Право на детализацию целевых статей и видов расходов относится к компетенции законодательных (представительных) органов государственной власти и утверждается законом (решением) о бюджете. В случаях, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации, детализация может осуществляться сводной бюджетной росписью соответствующего бюджета. В частности, такой случай предусмотрен в ст. 219.1. Бюджетного кодекса РФ, согласно которой порядок составления и ведения бюджетных росписей может устанавливать право или обязанность главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств осуществлять детализацию утверждаемых бюджетной росписью показателей по расходам по кодам классификации операций сектора государственного управления.

В законе о бюджете должен содержаться перечень и коды целевых статей и видов расходов бюджета, которые утверждаются в составе ведомственной структуры расходов. Ведомственная структура расходов – это распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год главным распорядителям бюджетных средств, по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов бюджетной классификации РФ.

Министерство финансов РФ разрабатывает и устанавливает порядок формирования перечня и кодов целевых статей и видов расходов бюджетов в части, относящейся к публичным нормативным обязательствам, а также обеспечению деятельности (вы-

полнению полномочий) органов государственной власти (государственных органов) и органов местного самоуправления.

Перечень, коды целевых статей и (или) видов расходов бюджетов субвенций или межбюджетных субсидий, определяются в порядке, установленном финансовым органом, осуществляющим составление и организацию исполнения бюджета, из которого предоставляются указанные субвенции и межбюджетные субсидии.

Статья 23 Бюджетного кодекса Российской Федерации устанавливает классификацию источников финансирования дефицитов бюджетов. Данная классификация имеет свой код, который включает в себя несколько кодов:

1. Код главного администратора источников финансирования дефицитов бюджетов.

2. Код группы, подгруппы, статьи и вида источника финансирования дефицитов бюджетов.

3. Код классификации операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов.

Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета, который также может называться главный администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета, определяется законом (решением) о бюджете. Таким образом, перечень главных администраторов источников финансирования дефицитов бюджетов

- утверждается на каждом уровне (федеральном, региональном, местном) самостоятельно. Главным администратором источников финансирования дефицитов бюджетов может быть:

- орган государственной власти (государственный орган);
- орган местного самоуправления;
- орган местной администрации;
- орган управления государственным внебюджетным фондом;
- иная организация.

Основной признак, на основании которого перечисленные субъекты могут быть включены в перечень главных администраторов источников финансирования дефицитов бюджетов, – наличие в ведении указанных субъектов администраторов источников фи-

нансирования дефицита бюджета и (или) являющихся администраторами источников финансирования дефицита бюджета. В свою очередь администраторами источников финансирования дефицита бюджета (администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета) являются орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие право в соответствии с Бюджетным кодексом РФ осуществлять операции с источниками финансирования дефицита бюджета.

Аналогично расходам бюджетов источники финансирования дефицитов бюджетов подразделяются на уровни по группам, подгруппам, статьям и видам.

Группы и подгруппы источников финансирования дефицитов бюджетов являются едиными для бюджетов бюджетной системы РФ.

Бюджетной классификацией РФ установлены две группы источников финансирования дефицитов бюджетов в зависимости от того, в какой валюте выражены обязательства, либо в зависимости от субъекта, который является кредитором:

1) источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов;

2) источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов. Группы источников финансирования дефицитов бюджетов подразделяются на следующие подгруппы:

1) источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов:

- государственные (муниципальные) ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации;

- кредиты кредитных организаций в валюте Российской Федерации;

- бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы РФ;

- кредиты международных финансовых организаций в валюте РФ;

- изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета;

- иные источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов;

2) источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов:

- государственные ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте;

- кредиты иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц в иностранной валюте;

- кредиты кредитных организаций в иностранной валюте;

- иные источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов. Детализация источников финансирования дефицитов бюджетов осуществляется субъектами РФ и муниципальными образованиями в отношении статей и видов источников финансирования дефицитов.

Соответствующие перечни статей и видов источников финансирования дефицитов бюджетов утверждаются законодательными (представительными) органами власти в законе (решении) о соответствующем бюджете.

Статья 23.1. Классификация операций сектора государственного управления.

Классификация операций сектора государственного управления отличается от предыдущих классификаций тем, что все коды, составляющие код данной классификации, являются едиными для всех уровней бюджетов бюджетной системы РФ и не могут быть детализированы ни субъектами РФ, ни муниципальными образованиями.

Данная классификация также имеет свой код, который подразделяется на коды группы, статьи и подстатьи операций сектора государственного управления.

Операции сектора включают в себя как доходы, так и расходы бюджетов, а также другие источники формирования активов и обязательств государства.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации утверждены единые для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации группы и статьи операций сектора государственного управления. Классификация операций сектора государственного управления насчитывает восемь групп, которые делятся на статьи:

1) доходы: налоговые доходы; доходы от собственности; доходы от оказания платных услуг; суммы принудительного изъятия; безвозмездные поступления от бюджетов; взносы на социальные нужды; доходы от операций с активами; прочие доходы;

2) расходы: оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда; оплата работ, услуг; обслуживание государственного (муниципального) долга; безвозмездные перечисления организациям; безвозмездные перечисления бюджетам; социальное обеспечение; расходы по операциям с активами; прочие расходы;

3) поступление нефинансовых активов: увеличение стоимости основных средств; увеличение стоимости нематериальных активов; увеличение стоимости произведенных активов; увеличение стоимости материальных запасов;

4) выбытие нефинансовых активов: уменьшение стоимости основных средств; уменьшение стоимости нематериальных активов; уменьшение стоимости произведенных активов; уменьшение стоимости материальных запасов;

5) поступление финансовых активов: поступление на счета бюджетов; увеличение стоимости ценных бумаг, кроме акций и иных форм участия в капитале; увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале; увеличение задолженности по бюджетным кредитам; увеличение стоимости иных финансовых активов; увеличение прочей дебиторской задолженности;

6) выбытие финансовых активов: выбытие со счетов бюджетов; уменьшение стоимости ценных бумаг, кроме акций и иных форм участия в капитале; уменьшение стоимости акций и иных форм участия в капитале; уменьшение задолженности по бюджетным ссудам и кредитам; уменьшение стоимости иных финансовых активов; уменьшение прочей дебиторской задолженности;

7) увеличение обязательств: увеличение задолженности по внутреннему государственному (муниципальному) долгу; уве-

личение задолженности по внешнему государственному долгу; увеличение прочей кредиторской задолженности;

8) уменьшение обязательств: уменьшение задолженности по внутреннему государственному (муниципальному) долгу; уменьшение задолженности по внешнему государственному долгу; уменьшение прочей кредиторской задолженности.

Единый для бюджетов бюджетной системы РФ перечень подстатей операций сектора государственного управления, а также порядок применения классификации операций сектора государственного управления устанавливается Министерством финансов РФ.

### **4.3. Доходы и расходы бюджетов**

#### **4.3.1. Доходы бюджетов**

Под доходами бюджета понимаются денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления. Как уже отмечалось, в рамках бюджетной классификации доходы группируются по источникам и способам их получения.

Доходы бюджетов образуются за счет налоговых и неналоговых поступлений, а также безвозмездных перечислений. В доходы бюджета текущего года зачисляется остаток средств па конец предыдущего года.

К *налоговым доходам* относятся предусмотренные налоговым законодательством федеральные, региональные налоги и сборы субъектов РФ и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы. В доходах соответствующего бюджета полностью учитывается также размер предоставленных налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджет.

Следующий вид доходов бюджетов – *неналоговые доходы*, к которым относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- доходы от продажи или иного возмездного отчуждения имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- доходы от платных услуг, оказываемых соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также бюджетными учреждениями, находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления;
- средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы,
- конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, ее субъектам и муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;
- доходы в виде финансовой помощи и бюджетных ссуд, полученных от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- иные неналоговые доходы.

Особое место в системе неналоговых доходов бюджетов занимают доходы от использования и продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.

В доходах от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на первом месте стоят средства, получаемые в виде арендной либо иной платы за сдачу во временное пользование.

Особое место в системе отношений пользования в мировой практике занимает концессия. **Концессия** (от лат. – разрешение, уступка) – это договор на сдачу в эксплуатацию на определенных условиях недр и участков земли, предприятий и других хозяйственных объектов, принадлежащих государству или муниципалитетам. В этом случае государство (муниципалитет) не теряет право собственности на объект аренды; концессионер выступает лишь как арендатор.

В России концессии также имеют место. Специального законодательства по ним пока не разработано, и общие основы их организации регламентируются Федеральным законом от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции». Наиболее привлекательными для иностранных инвесторов могут стать договоры о предоставлении концессий па развитие минерально-сырьевой базы, строительство крупных транспортных объектов; на развитие туристического комплекса в ряде регионов России; на создание инфраструктуры коммунально-бытового обслуживания, газо- и энергоснабжения населения.

В ряду неналоговых доходов бюджетов особое место занимают доходы, связанные с обращением бюджетных средств в различных сегментах финансового рынка:

- средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в
  - кредитных организациях;
  - средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, под залог или в доверительное управление;
  - средства от возврата государственных кредитов, бюджетных кредитов и ссуд, в том числе средства, получаемые от продажи имущества и другого обеспечения, переданного получателями бюджетных кредитов и ссуд, и государственных или муниципальных гарантий соответствующим органам исполнительной власти в качестве обеспечения обязательств;
  - плата за пользование бюджетными средствами, предоставленными другим бюджетам, иностранным государствам или юридическим лицам на возвратной и платной основах;
  - доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, ее субъектам или муниципальным образованиям;
  - часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей.



В системе неналоговых доходов прописаны также финансовая помощь, безвозмездные перечисления, штрафы и иные суммы принудительного изъятия.

Под *финансовой помощью* от бюджетов другого уровня бюджетной системы понимаются поступления в форме дотаций, субвенций и субсидий либо иной безвозвратной и безвозмездной передачи средств. *Дотации* – бюджетные средства, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов. *Субвенции* – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов. *Субсидии* – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

К *безвозмездным перечислениям* относятся: (а) безвозмездные перечисления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств; (б) безвозмездные перечисления по взаимным расчетам. Под *взаимными расчетами* понимаются операции по передаче средств между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ, связанные с изменениями в налоговом и бюджетном законодательстве, передачей полномочий по финансированию расходов или передачей доходов, произошедшими после утверждения закона (решения) о бюджете и не учтенными им.

*Штрафы* подлежат зачислению в местные бюджеты по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа, если иное не предусмотрено законодательством РФ.

Суммы *конфискаций, компенсаций и иные средства*, в принудительном порядке изымаемые в доход государства, зачисляются в доходы бюджетов в соответствии с законодательством РФ по решениям судов.

В федеральном бюджете Российской Федерации 2010 г. налоговые доходы составляют около 85%, что свидетельствует о том, что потенциал неналоговых доходов еще не исчерпан.

По *порядку и условиям зачисления* в составе доходов бюджетов выделяют собственные и регулирующие доходы бюджетов.

*Собственные доходы* бюджетов – виды доходов, закрепленные законодательством РФ на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами. К собственным доходам бюджетов относятся: (а) налоговые доходы, закрепленные законодательством РФ за соответствующими бюджетами и бюджетами государственных внебюджетных фондов; (б) неналоговые доходы в перечне, представленном выше; (в) иные неналоговые доходы, а также безвозмездные перечисления. Финансовая помощь не является собственным доходом соответствующего бюджета, бюджета государственного внебюджетного фонда.

К *регулирующим доходам бюджетов* относятся федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на 3 года). Нормативы отчислений определяются законом о бюджете того уровня бюджетной системы, который *передает* регулирующие доходы, либо законом о бюджете того уровня бюджетной системы, который *распределяет* переданные ему регулирующие доходы из бюджета другого уровня.

### **4.3.2. Расходы бюджетов**

Расходы бюджета, согласно Бюджетному кодексу РФ, – это денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления. Формирование расходов бюджетов всех уровней должно базироваться на единых методологических основах, нормативах минимальной бюджетной обеспеченности, финансовых затрат на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством РФ.

В зависимости от экономического содержания расходы бюджетов делятся на капитальные и текущие.

*Капитальные расходы* бюджетов, предназначенные для обеспечения инновационной и инвестиционной деятельности, включают: (а) расходы на инвестиции в действующие или вновь

создаваемые структуры в соответствии с утвержденной инвестиционной программой; (б) средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам; (в) расходы на проведение капитального (восстановительно-го) ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством; (г) расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований; (д) другие расходы бюджета, вошедшие в капитальные расходы в соответствии с экономической классификацией расходов бюджетов РФ.

В составе капитальных расходов бюджетов может быть сформирован бюджет развития.

*Текущие расходы бюджетов* предназначены для обеспечения текущего функционирования органов государственной власти, органов местного самоуправления и бюджетных учреждений, а также оказания государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидии и субвенций. В эту категорию входят и другие расходы бюджетов, не включенные в капитальные расходы.

В расходной части бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ предусматривается создание *резервных фондов* (а) органов исполнительной власти и (б) органов местного самоуправления. Размер резервных фондов в федеральном бюджете не может превышать 3% утвержденных расходов федерального бюджета.

Средства резервных фондов расходуются на финансирование непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, имевших место в текущем финансовом году, а порядок их расходования устанавливается нормативными правовыми актами Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления.

Федеральным бюджетом на очередной финансовый год предусматривается создание *резервного фонда Президента Российской Федерации* в размере не более одного процента утверж-

денных расходов федерального бюджета. Средства этого фонда расходуются на финансирование непредвиденных расходов, а также дополнительных расходов, предусмотренных указами Президента РФ, на основании письменного его распоряжения. Расходование средств фонда на проведение выборов, референдумов, освещение деятельности Президента РФ не допускается.

С появлением новых видов расходов бюджетов их финансирование может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии их включения в соответствующий бюджет. При определении источников их финансирования исключается увеличение дефицитов бюджетов.

**Формы расходов бюджетов.** Предоставление бюджетных средств осуществляется в формах:

- ассигнований на содержание бюджетных учреждений;
- средств на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным или муниципальным контрактам;
- трансфертов населению, включающих в себя ассигнования на реализацию органами местного самоуправления обязательных выплат населению, установленных законодательством Российской Федерации и ее субъектов, правовыми актами представительных органов местного самоуправления;
- ассигнований на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
- ассигнований на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов;
- бюджетных кредитов юридическим лицам (включая налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и платежей и других обязательств);
- субвенций и субсидий физическим и юридическим лицам;
- инвестиций в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;

- бюджетных ссуд, дотаций, субвенций и субсидий бюджетам других уровней бюджетной системы РФ, государственным внебюджетным фондам;
- кредитов иностранным государствам;
- средств на обслуживание и погашение долговых обязательств, в том числе государственных или муниципальных гарантий.

*Бюджетный кредит* представляет собой форму финансирования бюджетных расходов, предусматривающую предоставление средств юридическим лицам на возвратной и возмездной основах. *Бюджетная ссуда* – это бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на срок не более шести месяцев в пределах финансового года. *Трансферты населению* – это бюджетные средства для финансирования обязательных выплат населению: пенсий, стипендий, пособий, компенсаций, других социальных выплат, установленных законодательством Российской Федерации и ее субъектов, правовыми актами органов местного самоуправления.

Предоставление *субсидий и субвенций юридическим лицам*, которые не являются государственными или муниципальными унитарными предприятиями, бюджетными учреждениями, а также гражданам-предпринимателям допускается из бюджетов всех уровней в случаях, предусмотренных целевыми программами и законами соответствующих уровней, на условиях и в порядке, которые особо определены законом (правовым актом) о бюджете соответствующего уровня на очередной финансовый год. В случае нецелевого использования средств они подлежат возврату в соответствующий бюджет.

Расходы на финансирование *бюджетных инвестиций* предусматриваются соответствующим бюджетом при условии включения их в федеральную целевую программу, региональную целевую программу либо в соответствии с решением органа исполнительной власти Российской Федерации, ее субъекта или органа местного самоуправления.

Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными

унитарными предприятиями, влечет возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов и имущества указанных юридических лиц и оформляется участием Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах таких юридических лиц в соответствии с гражданским законодательством РФ. Оформление доли участия в уставном (складочном) капитале, принадлежащей Российской Федерации, ее субъекту или муниципальному образованию, осуществляется в порядке и по ценам, которые определяются в соответствии с законодательством РФ.

Бюджетные инвестиции юридическим лицам включаются в проект бюджета только при наличии технико-экономического обоснования инвестиционного проекта, проектно-сметной документации, плана передачи земли и сооружений, а также при наличии проекта договора между Правительством РФ, органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления и указанным юридическим лицом об участии Российской Федерации, ее субъекта или муниципального образования в собственности объекта инвестиций. Отсутствие оформленных в установленном порядке договоров служит основанием для блокировки предусмотренных на соответствующие бюджетные инвестиции расходов.

Созданные с привлечением бюджетных средств объекты производственного и непроизводственного назначения в эквивалентной части уставных (складочных) капиталов и имущества передаются в управление соответствующим органам управления государственным или муниципальным имуществом.

Оказание из федерального бюджета *финансовой помощи бюджетам субъектов РФ* может быть осуществлено в форме предоставления:

- (а) дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ;
- (б) субвенций и субсидий на финансирование отдельных целевых расходов;

(в) бюджетной ссуды на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджета субъекта РФ.

В отдельных случаях финансирование расходов из бюджетных средств может осуществляться при исполнении получателем бюджетных средств *обязательных условий*, предусмотренных законом (решением) о бюджете. Если условия не выполняются, министр финансов РФ, руководитель соответствующего органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления обязаны осуществить блокировку расходов до выполнения указанных условий. Направление расходов различных бюджетных уровней жестко регламентировано.

Так, **исключительно из федерального бюджета** финансируются следующие функциональные виды расходов общенационального уровня: (а) обеспечение деятельности Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Счетной палаты РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, другие расходы на общегосударственное управление по перечню, определяемому при утверждении федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год; (б) функционирование федеральной судебной системы; (в) осуществление международной деятельности в общенациональных интересах (финансовое обеспечение реализации межгосударственных соглашений и соглашений с международными финансовыми организациями, международного культурного, научного и информационного сотрудничества федеральных органов исполнительной власти, взносы РФ в международные организации, другие расходы в области международного сотрудничества, определяемые при утверждении федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год); (г) национальная оборона и обеспечение безопасности государства, осуществление конверсии оборонных отраслей промышленности; (д) фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу; (е) государственная поддержка железнодорожного, воздушного и морского транспорта; (ж) государственная поддержка атомной энергетики; (з) ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба; (и) ис-

следование и использование космического пространства; содержание учреждений, находящихся в федеральной собственности или в ведении органов государственной власти РФ; формирование федеральной собственности; (к) обслуживание и погашение государственного долга РФ; (л) компенсация государственным внебюджетным фондам расходов на выплату государственных пенсий и пособий, других социальных выплат.

Распределение и закрепление расходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы производится по согласованию органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и утверждаются соответствующими законами о бюджетах, либо по согласованию органа государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, расположенных на территории данного субъекта.

#### 4.3.3. Сбалансированность бюджетов

Идеальное исполнение бюджета предполагает полное покрытие расходов доходами. Превышение доходов бюджета над его расходами называется **профицитом** бюджета. Согласно бюджетному законодательству бюджеты всех уровней должны составляться без профицита. Если в процессе составления или рассмотрения бюджета обнаруживается превышение доходов над расходами, до утверждения бюджета следует осуществить *сокращение профицита* в следующей последовательности: (1) сократить привлечение доходов от продажи государственной или муниципальной собственности; (2) сократить привлечение доходов от реализации государственных запасов и резервов (для федерального бюджета); (3) предусмотреть направление бюджетных средств на дополнительное погашение долговых обязательств; (4) увеличить расходы бюджета, в том числе за счет передачи части доходов бюджетам других уровней.

Если эти меры по каким-то причинам осуществлять нецелесообразно, следует сократить налоговые доходы бюджета путем внесения изменений и дополнений в налоговое законодательство. С 2000 по 2007 гг. федеральный бюджет исполнялся с профицитом.



Наиболее сложная ситуация и наиболее часто встречающаяся в экономической практике развитых стран – **дефицит** бюджета, т. е. превышение расходов бюджета над его доходами. Дефицит рассматривается как временный, если имеются перспективы его преодоления и он не составляет более 3% ВВП. Если бюджетный дефицит составляет до 10% суммы доходов – это допустимый дефицит, но если он более 20% суммы доходов – это критический дефицит.

В 1990-е гг. дефицит государственного бюджета России достиг уровня 20% доходов и превысил 5% ВВП. Основными причинами его были: низкая эффективность производства, большие расходы на конверсию, нерациональность структуры бюджетных расходов, неэффективные бюджетные механизмы, разрыв хозяйственных связей вследствие распада СССР. В постсоветской России лишь в федеральном бюджете на 2000 – 2007 гг. расходы уравновешены доходами, но в другие годы, а также 80–90% бюджетов субфедерального уровня дефицитны.

Бюджетный кодекс РФ регламентирует условия, противодействующие возникновению дефицита бюджетов, определяет его границы. Так, текущие расходы бюджета субъекта РФ, местного бюджета не могут превышать объем доходов соответствующего бюджета. Размер дефицита бюджета субъекта РФ не может превышать 5% объема доходов бюджета субъекта РФ без учета финансовой помощи из федерального бюджета. Поступления из источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ могут направляться на финансирование исключительно инвестиционных расходов и не могут быть использованы для финансирования расходов на обслуживание и погашение долга субъекта РФ.

Источники финансирования дефицита бюджета утверждаются органами законодательной власти в законе (решении) о бюджете на очередной финансовый год по основным видам привлеченных средств.

За каждым бюджетным уровнем законодательством закреплены свои источники финансирования дефицита бюджета.

Источниками финансирования *дефицита федерального бюджета* являются внутренние и внешние источники следующих видов. К первым относятся:

(а) кредиты, полученные Россией от кредитных организаций в валюте РФ;

(б) государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации; (в) бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ. Ко вторым относятся: (а) государственные займы, осуществляемые в иностранной валюте путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации; (б) кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм, международных финансовых организаций, предоставленные в иностранной валюте.

Внутренними источниками финансирования *дефицита бюджета субъекта РФ* могут быть: (а) государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени субъекта Российской Федерации; (б) бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ; (в) кредиты, полученные от кредитных организаций. Внешние источники определяются в соответствии с законодательством РФ.

Источниками финансирования *дефицита местного бюджета* могут быть внутренние источники в форме: (а) муниципальных займов, осуществляемых путем выпуска ценных бумаг от имени муниципального образования, или (б) кредитов, полученных от кредитных организаций.

Задачи поддержания бюджетной и макроэкономической сбалансированности положены в основу бюджетной политики РФ. Основным ее тезисом на перспективу является обеспечение максимальной защищенности федерального бюджета от таких внешних воздействий, как изменение мировых цен на российские экспортные товары.

**Политика в области доходов.** Увеличение доходов федерального бюджета должно происходить не за счет увеличения налоговой нагрузки на экономику, а за счет расширения налогооблагаемой базы в результате создания благоприятных условий для развития частного бизнеса. Реализация этого принципа нахо-

дит отражение в установлении плоской шкалы на доходы физических лиц и понижении ставки налога на прибыль предприятий с 35 до 20%.

Одновременно с проведением налоговой реформы должны осуществляться дальнейшее укрепление системы налогового администрирования, отмена экономически необоснованных и неэффективных налоговых льгот, повышение экономической заинтересованности налогоплательщиков в своевременном и полном исполнении налоговых обязательств, совершенствование налогового контроля за правильностью применения цен в целях налогообложения. Необходимо продолжить работу по погашению накопившейся налоговой задолженности предприятий и физических лиц. Резервом пополнения доходной части федерального бюджета является повышение эффективности таможенного администрирования – недостоверное декларирование стоимости товаров, уклонение от уплаты таможенных пошлин носит пока массовый характер.

В части формирования неналоговых доходов особое место занимают вопросы эффективного использования федеральной собственности, создания системы управления государственными активами. Необходимо установить жесткий контроль за использованием объектов недвижимости, находящихся в хозяйственном ведении государственных предприятий и учреждений, условиями сдачи их в аренду и за поступлением доходов от аренды государственной собственности в федеральный бюджет; осуществить работу по оптимизации государственного участия в капиталах банков, инвестиционных, фондовых, финансовых компаний; с максимальной выгодой для федерального бюджета провести распродажу рекомендованных к отчуждению государственных акций, долей и паев.

**Политика в области расходов.** В 2005 г. начата работа по инвентаризации и оценке эффективности расходов и обязательств федерального бюджета. Предусматриваются несколько направлений дальнейшей оптимизации бюджетных расходов.

Необходимо установить жесткие сметы расходов для всех государственных органов и бюджетных учреждений. Предпо-

лагается пересмотреть статус государственных унитарных предприятий – большинство из них должно получить статус акционерных обществ со 100%-ным государственным участием. Главным распорядителям средств федерального бюджета необходимо взять под контроль обязательства, принимаемые от их имени бюджетными учреждениями, фиксировать их на лицевых счетах в органах Федерального казначейства. Следует завершить формирование механизма, препятствующего принятию законов без учета их последствий для бюджетной системы.

Расходная часть федерального бюджета должна стать инструментом достижения важнейших социальных и экономических целей. Для этого необходимо овладеть современными методами оценки рациональности бюджетных расходов, внедрять индикаторы результативности затрат государственных средств.

Оптимизация сети научных учреждений, финансируемых из федерального бюджета, должна быть проведена путем сосредоточения средств на поддержание наиболее перспективных тем и направлений, а не самих учреждений, в соответствии с потребностями страны. Прозрачность соответствующих финансовых потоков должна быть обеспечена за счет внедрения практики публичной отчетности. Внедрение контрактных форм финансирования учреждений социальной сферы должно осуществляться по принципу: выделение денег зависит от результатов работы структуры. Предусматривается разработать Концепцию реформирования системы социальных льгот и выплат, учитывая при этом замену большинства категориальных льгот адресными формами социальной поддержки населения и ликвидацию ведомственных льгот. Особые условия труда отдельных категорий работников должны отражаться в форме денежных выплат.

Необходимо усилить ответственность государственных заказчиков федеральных целевых программ за реалистичность предусматриваемых в них мероприятий, а также за результаты их осуществления. Федеральные целевые программы должны базироваться на четко определенных критериях, ясных индикаторах, увязанных с их ресурсным обеспечением. Контроль за выполнением программ должен обеспечиваться государственным заказчиком.

## ***Вопросы и задания для обсуждения***

1. В чем заключается социальная сущность бюджета?
2. Что такое бюджетная система?
3. Охарактеризуйте особенности бюджетной системы стран с различным государственным устройством.
4. Бюджетная система Российской Федерации – ее строение и характерные черты.
5. Какими законодательными актами регулируется бюджетная система России?
6. Охарактеризуйте бюджетную классификацию.
7. Классификация доходов бюджетов по источникам формирования.
8. Классификация доходов бюджетов по характеру закрепления.
9. Назовите принципы бюджетной системы Российской Федерации и поясните их.
10. Какие налоги и сборы признаются законодательством федеральными? Приведите примеры.
11. Дайте характеристику региональных налогов и сборов согласно законодательству.
12. Дайте определение и приведите примеры местных налогов и сборов.
13. Назовите возможные пути развития неналоговых доходов бюджетов.
14. Назовите основные формы расходов бюджетов.
15. Обоснуйте и проиллюстрируйте закрепление расходов за различными бюджетными уровнями.
16. В чем заключается сбалансированность бюджета и каковы способы ее обеспечения?
17. Назовите основные направления бюджетной политики Российской Федерации на среднесрочную перспективу.

## Глава 5. Бюджетный процесс, его этапы

### ***5.1. Содержание и участники бюджетного процесса***

Бюджетный процесс – это совокупность следующих друг за другом этапов формирования и исполнения бюджета начиная с момента его разработки до момента утверждения отчета об исполнении, подчиненных цели создания централизованного фонда денежных средств (государственного или муниципального бюджета) и эффективного его использования для обеспечения функций государства и местных органов власти.

Бюджетный процесс представляет собой особую деятельность участников бюджетного процесса по организации процедур составления и рассмотрения проектов бюджетов, их утверждению и исполнению, а также контролю за их исполнением. Он регламентируется нормами права, предписывающими правила и порядок его осуществления.

Бюджетный процесс в Российской Федерации регламентируется: (1) Бюджетным кодексом РФ; (2) соответствующим законом субъекта Федерации; (3) соответствующими правовыми актами органа местного самоуправления.

Бюджетный кодекс РФ, являющийся базовым документом, регулирующим бюджетную деятельность, выделяет следующие стадии бюджетного процесса:

- 1) составление проектов бюджетов;
- 2) рассмотрение и утверждение бюджетов;
- 3) исполнение бюджетов;
- 4) подготовку, рассмотрение отчета и утверждение отчета об исполнении бюджета.

Каждая стадия имеет свое назначение, все они должны быть соблюдены и выполнены в обозначенные законодательством сроки. Открытие бюджетных ассигнований осуществляется финансовыми органами только после утверждения соответствующего бюджета, что создает основу для исполнения бюджета.

Помимо стадий бюджетного процесса, Бюджетный кодекс РФ определяет порядок осуществления государственного и муниципального контроля за исполнением бюджета, а также прописывает меры и порядок ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ.

Деятельность государственных органов от начала составления бюджета до утверждения отчета о его исполнении длится около 3,5 лет. Этот период называется бюджетным циклом.

В основе организации бюджетного процесса лежат общие принципы организации бюджетной системы.

Бюджетный процесс подразумевает определенный порядок и последовательность вступления в бюджетные отношения различных субъектов, являющихся участниками этих отношений, согласно их функциональному назначению, задачам и закрепленным за ними бюджетным полномочиям. В систему органов, обладающих бюджетными полномочиями, входят финансовые органы, органы денежно-кредитного регулирования, органы государственного (муниципального) финансового контроля. Органом денежно-кредитного регулирования является Банк России.

Органами государственного или муниципального финансового контроля являются: Счетная палата РФ, контрольные и финансовые органы исполнительной власти, контрольные органы законодательных (представительных) органов субъектов РФ и представительных органов местного самоуправления, органы финансового контроля в соответствии с собственным законодательством.

Участниками бюджетного процесса являются: (а) Президент РФ; (б) органы законодательной (представительной) власти; (в) органы исполнительной власти (высшие должностные лица субъектов РФ, главы местного самоуправления, финансовые органы, органы, осуществляющие сбор доходов бюджетов, другие уполномоченные органы; (г) органы денежно-кредитного регулирования; (д) органы государственного и муниципального финансового контроля; (е) главные распорядители и распорядители бюджетных средств; (ж) иные органы, на которые законодательством Российской Федерации и ее субъектов возложены бюджетные, налоговые и иные полномочия.

Участниками бюджетного процесса также являются бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, другие получатели бюджетных средств, а также кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджетов.

Особыми бюджетными полномочиями наделено Министерство финансов РФ, которое:

- составляет проект федерального бюджета и представляет его в Правительство РФ, а также принимает участие в разработке проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- осуществляет методическое руководство в области составления проекта федерального бюджета и его исполнения;

- разрабатывает по поручению Правительства РФ Программу государственных внутренних заимствований Российской Федерации, условия выпуска и размещения государственных займов, выступает в качестве эмитента государственных ценных бумаг, проводит регистрацию эмиссии государственных ценных бумаг субъектов РФ и муниципальных ценных бумаг;

- осуществляет по поручению Правительства РФ сотрудничество с международными финансовыми организациями;

- разрабатывает по поручению Правительства РФ Программу государственных внешних заимствований Российской Федерации, организует работу по привлечению иностранных кредитных ресурсов, разрабатывает программу предоставления гарантий Правительства РФ на привлечение иностранных кредитов третьими сторонами и определяет порядок предоставления таких гарантий;

- предоставляет по поручению Правительства РФ от имени Российской Федерации государственные гарантии ее субъектам, муниципальным образованиям и юридическим лицам;

- проводит проверки финансового состояния получателей бюджетных средств, в том числе получателей бюджетных ссуд, бюджетных кредитов и государственных гарантий, бюджетных инвестиций;

- осуществляет управление государственным долгом РФ;

- организует исполнение федерального бюджета;



- исполняет федеральный бюджет;
- осуществляет предварительный и текущий контроль за исполнением федерального бюджета;
- составляет отчет об исполнении федерального бюджета;
- составляет отчет об исполнении консолидированного бюджета РФ;
- представляет отчет об исполнении федерального бюджета в Правительство РФ;
- устанавливает порядок ведения учета и составления отчетности об исполнении бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, смет расходов бюджетных учреждений, устанавливает формы учета и отчетности по исполнению бюджетов всех уровней;
- открывает лицевые счета главных распорядителей, распорядителей бюджетных средств, бюджетных учреждений, а также бюджетные счета получателей бюджетных средств; обладает правом требовать от главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств представления отчетов об использовании средств федерального бюджета и иных сведений, связанных с получением, перечислением, зачислением и использованием средств федерального бюджета;
- получает от кредитных организаций сведения об операциях с бюджетными средствами и средствами государственных внебюджетных фондов;
- приостанавливает операции по лицевым счетам главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета.

Особая ответственность за организацию и непосредственное исполнение бюджетного процесса возложена на Федеральное казначейство. Оно несет ответственность за: (а) правильность исполнения федерального бюджета, ведение счетов и управление бюджетными средствами; (б) финансирование расходов, связанных с предоставлением бюджетных ссуд, бюджетных инвестиций, государственных гарантий с нарушением порядка, установленного Бюджетным кодексом РФ; (в) полноту и своевременность перечисления бюджетных средств получателям; (г) своевременность зачисления бюджетных средств на счета получателей;

(д) своевременность представления отчетов и других сведений, связанных с исполнением бюджета; (е) финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись; (ж) финансирование расходов сверх утвержденных лимитов обязательств бюджета; (з) осуществление контроля за соблюдением бюджетного законодательства РФ главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств, кредитными организациями; (и) исполнение предписаний Счетной палаты РФ и решений актов судебных органов о компенсации ущерба, нанесенного финансовыми органами получателям бюджетных средств.

## ***5.2. Составление проектов бюджетов***

Составлению проектов бюджетов предшествует разработка прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований и отраслей экономики, а также подготовка сводных финансовых балансов, на основании которых органы исполнительной власти осуществляют разработку проектов бюджетов.

Проекты бюджетов составляются с учетом необходимости достижения минимальных государственных социальных стандартов на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг в соответствии с другими нормами (нормативами), установленными законодательством, а также правовыми актами органов местного самоуправления.

Минимальные государственные социальные стандарты – это государственные услуги, предоставление которых гарантируется государством гражданам на безвозмездной и безвозвратной основах за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов на определенном минимально допустимом уровне на всей территории России.

Под минимальной бюджетной обеспеченностью понимается минимально допустимая стоимость государственных и муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправле-

ния в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов.

На основании прогноза социально-экономического развития страны, сводного баланса финансовых ресурсов определяются основные направления бюджетной политики на очередной финансовый год, составляющие суть Бюджетного послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ (оно направляется не позднее марта года, предшествующего очередному финансовому году). С Бюджетного послания и начинается непосредственная работа над составлением проекта бюджета. Она является исключительной прерогативой Правительства РФ, соответствующих органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Непосредственное составление проектов бюджетов осуществляют Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований.

Составление бюджета основывается на: (1) Бюджетном послании Президента РФ; (2) прогнозе социально-экономического развития соответствующих территорий на очередной финансовый год; (3) основных направлениях бюджетной и налоговой политики соответствующей территории на очередной финансовый год; (4) прогнозе сводного финансового баланса по соответствующей территории на очередной финансовый год; (5) плане развития государственного или муниципального сектора экономики соответствующей территории на очередной финансовый год.

В проекте федерального закона о федеральном бюджете должны быть определены: (а) верхний предел государственного внешнего долга России по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом; (б) предел государственных внешних заимствований Российской Федерации; (в) объемы и перечень этих заимствований по показателям источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета; (г) пределы предоставления Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам и их юридическим лицам, а также международным организациям (в том числе государствам – участникам СНГ); (д) предел предоставления го-

сударственных гарантий третьим лицам на привлечение внешних заимствований.

Одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год составляются: (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) программа предоставления государственных или муниципальных гарантий на очередной финансовый год; (6) оценка потерь бюджета от предоставленных налоговых льгот; (7) оценка ожидаемого исполнения бюджета за текущий финансовый год.

Правительство РФ, органы власти субъектов РФ и местного самоуправления выносят уточненный проект бюджета в соответствующий законодательный (представительный) орган. По всем финансовым вопросам и для работы с бюджетом в частности органы представительной власти разных уровней образуют специальные комитеты и комиссии.

### ***5.3. Рассмотрение и утверждение федерального закона о федеральном бюджете***

В Государственной Думе создан Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам; в Совете Федерации – Комитет Совета Федерации по бюджету, налоговой политике, финансовому, валютному и таможенному регулированию, банковской деятельности. Эти комитеты рассматривают предложения по бюджету других комитетов и комиссий палат Федерального Собрания. Комиссии и палаты проводят постатейное рассмотрение представленного бюджета, выносят по нему сводное заключение и представляют его на рассмотрение Государственной Думы.

Центральный банк РФ представляет Государственной Думе согласованный с Правительством РФ проект основных направлений денежно-кредитной политики на следующий год.

Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной Думы проект закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год не позднее 30 сентября текущего года. В случае возникновения разногласий по проекту бюджета органы власти разных уровней образуют согласительную комиссию. Результаты ее работы должны быть доведены до сведения соответствующих представительных органов власти в установленные сроки.

Государственная Дума рассматривает проект закона о федеральном бюджете в нескольких чтениях. Это традиционный подход для всех демократических государств. До рассмотрения проекта федерального закона о бюджете в первом чтении комитеты и комиссии Думы представляют в Комитет Думы по бюджету и налогам свои заключения по данному законопроекту, на основании которых указанный Комитет готовит заключение по проекту бюджета и представляет его на рассмотрение Думы.

В *первом чтении* депутаты обсуждают его концепцию и прогноз социально-экономического развития РФ на следующий год, основные направления бюджетной и налоговой политики, основные принципы и расчеты по взаимоотношениям федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, проект программы государственных внешних заимствований РФ в части источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета, а также *основные характеристики федерального бюджета*, к которым относятся: доходы федерального бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов РФ; распределение федеральных налогов и сборов между бюджетами субъектов РФ; дефицит федерального бюджета и источники его покрытия; общий объем расходов. Комитеты Государственной Думы готовят и направляют в Комитет по бюджету заключения по указанному законопроекту и предложения о принятии или об отклонении указанного законопроекта.

В случае отклонения проекта федерального закона о бюджете в первом чтении Государственная Дума может либо передать законопроект в согласительную комиссию, состоящую из представителей Думы, Совета Федерации и Правительства РФ, по уточнению основных характеристик федерального бюджета,

либо вернуть его в Правительство РФ на доработку, либо поставить вопрос о доверии Правительству РФ. В случае передачи проекта федерального бюджета в согласительную комиссию она разрабатывает согласованный вариант основных характеристик федерального бюджета на следующий год и представляет проект закона о федеральном бюджете на рассмотрение Государственной Думы повторно в первом чтении.

Решение согласительной комиссии принимается отдельным голосованием ее членов от Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства РФ. Решение, против которого возражает хотя бы одна сторона, считается несогласованным.

По итогам рассмотрения в первом чтении проекта закона о федеральном бюджете принимается постановление Государственной Думы о принятии в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете.

Если Государственная Дума не принимает решение по итогам работы согласительной комиссии, проект закона о федеральном бюджете считается повторно отклоненным. Повторное отклонение проекта федерального бюджета возможно лишь в случае, если Государственная Дума ставит вопрос о доверии Правительству РФ. Если федеральный бюджет на очередной финансовый год возвращают на доработку в Правительство РФ, то он дорабатывается в течение 20 дней с учетом предложений и рекомендаций, изложенных в заключениях комитетов по бюджету и экономической политике, вносится доработанный законопроект на повторное рассмотрение Думы в первом чтении. При повторном внесении указанного законопроекта Государственная Дума рассматривает его в первом чтении в течение 10 дней со дня повторного внесения.

При рассмотрении Государственной Думой проекта закона о федеральном бюджете *во втором чтении* утверждаются расходы федерального бюджета по разделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ в пределах общего объема федерального бюджета, утвержденного в первом чтении, и размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ.

Именно во втором чтении Дума направляет в органы исполнительной и представительной власти субъектов Федерации сведения о распределении доходов от федеральных налогов и сборов между бюджетами РФ, утвержденном при первом чтении, а также о размере Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ и распределении его средств, утвержденных во втором чтении. Рассматривается распределение средств Федерального фонда финансовой поддержки для всех субъектов РФ, расходы на финансирование федеральных целевых программ и т. д.

Поправки по распределению средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации предварительно должны быть рассмотрены Комитетом по бюджету, налоговой политике, финансовому, валютному и таможенному регулированию банковской деятельности Совета Федерации.

Затем Государственная Дума рассматривает проект закона о федеральном бюджете в *третьем чтении*. На этом этапе рассмотрения проекта бюджета законопроект голосуется в целом и внесение в него поправок не допускается. Принятый Думой закон о федеральном бюджете на очередной год передается на рассмотрение Совету Федерации в течение 5 дней после его принятия. Совет Федерации рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год в течение 14 дней со дня представления его Государственной Думой; при этом закон на предмет его одобрения голосуется в целом. Одобренный Советом Федерации закон в течение 5 дней направляется Президенту РФ для его подписания и обнародования.

В случае отклонения федерального закона Советом Федерации он посылается в согласительную комиссию. Согласительная комиссия выносит на повторное рассмотрение Думой закон о федеральном бюджете в течение 10 дней. Государственная Дума повторно рассматривает закон о бюджете в одном чтении.

В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации закон о федеральном бюджете считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей общего числа депутатов Думы.

В случае отклонения Президентом РФ закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год указанный закон передается в согласительную комиссию. В этом случае в согласительную комиссию включается представитель Президента РФ. Если федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год не вступает в силу до начала года (в случае непринятия Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год до 1 декабря текущего года, а также в случае невступления в силу закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год по другим причинам до 1 января очередного года), Дума может принять закон о финансировании расходов из федерального бюджета в первом квартале очередного финансового года. В этом случае федеральные органы исполнительной власти производят расходование средств федерального бюджета в соответствии с указанным федеральным законом.

#### ***5.4. Исполнение бюджета***

Исполнить бюджет – значит обеспечить полное и своевременное поступление всех предусмотренных по бюджету доходов и обеспечить финансированием все запланированные по бюджету расходы.

Порядок исполнения бюджета устанавливает Правительство РФ по согласованию с органами власти субъекта РФ и органами самоуправления. Исполнение бюджета обеспечивает Министерство финансов РФ, вся система органов управления финансами РФ. В процессе исполнения бюджета органы исполнительной и представительной власти осуществляют корректировку бюджетных назначений с учетом макроэкономических факторов, динамики цен и поступлений доходов в федеральный бюджет, осуществляют контроль за исполнением федерального бюджета и целевым использованием средств, выделяемых из федерального бюджета.

В Российской Федерации устанавливается казначейское исполнение бюджетов. На органы казначейства возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. По существу, 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 РФ исполняются на основе принципа единства кассы, который предусматривает зачисление всех поступающих доходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета на единый счет бюджета и осуществление всех предусмотренных расходов с единого счета бюджета.

До 1998 г. исполнение бюджета происходило через уполномоченные банки, где открывались специальные бюджетные счета. Но эта система себя не оправдала, так как бюджетные средства часто использовались коммерческими банками в собственных интересах.

В процессе исполнения федерального бюджета запрещается осуществление операций, минуя систему балансовых счетов Федерального казначейства. Право открытия и закрытия счетов федерального бюджета, определения их режима принадлежит Федеральному казначейству. Единый счет федерального бюджета (единый счет Федерального казначейства) находится в Банке России.

Счета Федерального казначейства в Банке России и кредитных организациях ведутся на основании договоров. Открытие и закрытие счетов федерального бюджета, изменение их режима без соответствующего решения Федерального казначейства не допускаются.

Исполнение бюджета по доходам предусматривает: (а) перечисление и зачисление бюджетных доходов на единый счет федерального бюджета; (б) распределение в соответствии с утвержденным бюджетом федеральных регулирующих налогов; (в) возврат излишне уплаченных сумм доходов; (г) учет доходов федерального бюджета и составление отчетности в соответствии с бюджетной классификацией РФ.

По расходам бюджет исполняется специальными субъектами – участниками бюджетных правоотношений, называемыми главным распорядителем бюджетных средств, распорядителями бюджетных средств, получателями бюджетных средств.

Главный распорядитель средств федерального бюджета – это орган государственной власти РФ, имеющий право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, определенный ведомственной классификацией расходов федерального бюджета. Главный распорядитель средств бюджета субъекта РФ, средств местного бюджета – это орган государственной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств бюджета субъекта РФ, средств местного бюджета. Распорядитель бюджетных средств – это орган государственной власти или орган местного самоуправления, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств. Получателем бюджетных средств является бюджетное учреждение или иная организация, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год.

Исполнение бюджетов всех уровней осуществляется уполномоченными исполнительными органами на основе бюджетной росписи. Бюджетная роспись составляется главным распорядителем бюджетных средств по их распорядителям и получателям на основе утвержденного бюджета в соответствии с функциональной и экономической классификациями расходов бюджетов РФ с поквартальной разбивкой и представляется в орган исполнительной власти, ответственный за составление бюджета, в течение 10 дней со дня его утверждения.

На основании бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств составляется сводная бюджетная роспись федерального бюджета. Она составляется министром финансов РФ в течение 15 дней со дня принятия федерального закона о федеральном бюджете и предусматривает поступление и расходование бюджетных средств поквартально таким образом, чтобы поступающие в определенные временные промежутки доходы смогли покрыть предстоящие в данные промежутки времени расходы. Утвержденная сводная бюджетная роспись федерального бюджета передает-

ся на исполнение Федеральному казначейству и направляется для сведения в Федеральное Собрание и Счетную палату РФ.

Бюджетная роспись является обязательным документом для практического исполнения бюджета как для субъектов Федерации, так и для органов местного самоуправления (муниципальных органов).

Федеральное казначейство ведет сводный реестр получателей средств федерального бюджета и Главную книгу казначейства, где регистрируются все операции, связанные с поступлением в федеральный бюджет доходов и поступлений из источников финансирования дефицита федерального бюджета, а также с санкционированием и финансированием расходов федерального бюджета.

В целях полного перехода на казначейскую систему исполнения бюджетов всех уровней в Федеральном законе от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», а затем и в Бюджетном кодексе РФ закреплено право представительного органа местного самоуправления создавать муниципальное казначейство за счет средств местного бюджета, что позволит более эффективно управлять средствами местной казны и обслуживанием местного бюджета.

Работа по исполнению бюджетов всех уровней, т. е. бюджетный (финансовый) год, завершается в Российской Федерации 31 декабря. Лимиты бюджетных обязательств прекращают свое действие 31 декабря. Принятие бюджетных обязательств после 25 декабря не допускается. Подтверждение бюджетных обязательств должно быть завершено Федеральным казначейством 28 декабря. До 31 декабря включительно Федеральное казначейство обязано оплатить принятые и подтвержденные бюджетные обязательства. Счета, используемые для исполнения федерального бюджета, подлежат закрытию в 24 часа 31 декабря.

Средства, полученные бюджетными учреждениями от предпринимательской деятельности и не использованные по состоянию на 31 декабря, зачисляются в тех же суммах на вновь открываемые соответствующими бюджетными учреждениями лицевые счета. После завершения операций по принятым бюджетным обязательствам завершившегося года остаток средств на

едином счете федерального бюджета подлежит учету в доходах федерального бюджета наступившего финансового года в качестве остатка средств.

Отчетность об исполнении бюджета может быть оперативной, ежеквартальной, полугодовой и годовой. Сбор, свод, составление и представление отчетности об исполнении бюджета осуществляются уполномоченным исполнительным органом. Единая методология отчетности об исполнении бюджета устанавливается Правительством РФ.

В установленном порядке уполномоченный исполнительный орган представляет ежеквартальные, полугодовой и годовой отчеты об исполнении бюджета в представительный орган и соответствующий контрольный орган, а также в Федеральное казначейство.

Годовой отчет об исполнении бюджета подлежит утверждению представительным органом. Порядок представления информации представительным органам по оперативным, ежеквартальным и полугодовым отчетам об исполнении бюджета определяется правовыми актами соответствующих представительных органов. Муниципальные образования представляют в установленном порядке сведения об исполнении местных бюджетов в Государственный комитет по статистике.

## ***5.5. Государственный и муниципальный финансовый контроль***

Государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется законодательными (представительными) органами власти и органами исполнительной власти, органами местного самоуправления.

Предусмотрены следующие формы финансового контроля:

- предварительный контроль – в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам;
- текущий контроль – в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий,

рабочих групп законодательных (представительных) органов, представительных органов местного самоуправления в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами;

- последующий контроль – в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Для осуществления контрольных функций законодательные (представительные) органы имеют право на получение от органов исполнительной власти и органов местного самоуправления необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджета, оперативной информации об исполнении бюджетов, а также право на утверждение (неутверждение) отчета об исполнении бюджета.

Органы исполнительной власти, органы местного самоуправления обязаны представлять всю информацию, необходимую для осуществления парламентского контроля, законодательным (представительным) органам, представительным органам местного самоуправления в пределах их компетенции по бюджетным вопросам.

Финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, производят Министерство финансов РФ, Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований, главные распорядители, распорядители бюджетных средств.

Формы и порядок осуществления финансового контроля органами исполнительной власти, органами местного самоуправления устанавливаются Бюджетным кодексом РФ, иными актами бюджетного законодательства и нормативными правовыми актами Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления. При самостоятельном исполнении бюджетов финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований осуществляют финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, кредитных организаций, других участников бюджетного процесса.

В случае передачи исполнения бюджета органам Федерального казначейства финансовые органы осуществляют финан-

совый контроль за соблюдением 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.

Федеральное казначейство осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, кредитных организаций, других участников бюджетного процесса по исполняемым бюджетам и бюджетам государственных внебюджетных фондов, взаимодействует с другими федеральными органами исполнительной власти в процессе осуществления указанного контроля и координирует их работу.

Министерство финансов РФ осуществляет внутренний контроль за использованием бюджетных средств главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств. В отдельных случаях министерство осуществляет финансовый контроль за исполнением бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Министерство финансов РФ организует финансовый контроль, проверки и ревизии юридических лиц – получателей гарантий Правительства РФ, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций.

Главные распорядители, распорядители бюджетных средств осуществляют финансовый контроль за использованием бюджетных средств получателями бюджетных средств в части обеспечения целевого использования и своевременного возврата бюджетных средств, а также представления отчетности и внесения платы за пользование бюджетными средствами. Главные распорядители бюджетных средств проводят проверки подведомственных государственных и муниципальных предприятий, бюджетных учреждений.

## ***5.6. Отчет об исполнении бюджета***

Бюджетный процесс завершается составлением и утверждением отчета об исполнении бюджета, что является важной формой контроля за его исполнением. Отчеты об исполнении федерального и консолидированного бюджета за истекший год

составляет Министерство финансов РФ и представляет их в Правительство РФ.

Отчет об исполнении бюджета составляется финансовыми органами на основании учета органами казначейства исполнения бюджета и отчетов учреждений и организаций, кредитных организаций, участвующих в исполнении бюджета.

Правительство РФ ежегодно в мае следующего за отчетным года представляет Федеральному Собранию отчетный доклад и отчет об исполнении федерального бюджета РФ за прошедший финансовый год.

В субъектах Федерации и муниципальных образованиях отчет об исполнении бюджета составляется финансовыми органами, а затем представляется исполнительным органам власти, которые в установленный срок представляют его представительным органам власти.

В конце каждого финансового года министр финансов издает распоряжение о закрытии года и о подготовке отчета об исполнении федерального бюджета в целом и бюджета каждого государственного внебюджетного фонда в отдельности. На основании этого распоряжения все получатели бюджетных средств готовят годовые отчеты по доходам и расходам, где отражаются степень выполнения задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг, данные о доходах, полученных в результате оказания платных услуг, об использовании государственного или муниципального имущества, закрепленного за ними на праве оперативного управления.

Главные распорядители бюджетных средств сводят и обобщают отчеты подведомственных им бюджетных учреждений.

Ежегодно не позднее 1 июня текущего года Правительство РФ представляет в Государственную Думу и Счетную палату РФ отчет об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год в форме федерального закона, а также отчеты об исполнении бюджетов федеральных целевых бюджетных фондов.

Счетная палата РФ проводит проверку отчета об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год в течение 1,5 месяца после представления указанного отчета в Государ-

ственную Думу, используя материалы и результаты проведенных проверок и ревизий и готовит заключение по отчету. Государственная Дума рассматривает отчет об исполнении федерального бюджета в течение 1,5 месяца после получения заключения Счетной палаты РФ.

При рассмотрении отчета об исполнении федерального бюджета Государственная Дума заслушивает: доклад руководителя Федерального казначейства и министра финансов об исполнении федерального бюджета, а также доклад Генерального прокурора РФ о соблюдении законности в области бюджетного законодательства и заключение Председателя Счетной палаты РФ.

По итогам рассмотрения отчета об исполнении федерального бюджета и заключения Счетной палаты РФ Государственная Дума принимает одно из следующих решений: (а) об утверждении отчета об исполнении федерального бюджета; (б) об отклонении отчета об исполнении федерального бюджета.

В случае установления фактов недостоверности и неполноты сведений, содержащихся в заключениях, руководители и аудиторы Счетной палаты РФ освобождаются от занимаемых должностей в соответствии с решением Государственной Думы или Совета Федерации, назначивших конкретное должностное лицо. Иные должностные лица, указанные в Бюджетном кодексе РФ, несут ответственность за недостоверность и неполноту сведений, содержащихся в заключениях и документах, представляемых в Государственную Думу для принятия решения по отчету об исполнении федерального бюджета, в соответствии с законодательством РФ.

К нарушителям бюджетного законодательства могут быть применены следующие меры: предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, блокировка расходов, изъятие бюджетных средств, приостановление операций по счетам в кредитных организациях, наложение штрафа, начисление пени, иные меры в соответствии с Бюджетным кодексом и федеральными законами.



## ***Вопросы и задания для обсуждения***

1. Что представляет собой бюджетный процесс?
2. Назовите основные стадии бюджетного процесса.
3. Назовите основных участников бюджетного процесса и их бюджетные полномочия.
4. Какими законодательными актами регламентируется бюджетный процесс?
5. Охарактеризуйте этапы составления проектов бюджетов.
6. Каков порядок рассмотрения и утверждения бюджетов?
7. Что представляет собой исполнение бюджета?
8. Раскройте содержание государственного и муниципального контроля. Какими структурами он осуществляется?
9. Что представляет собой отчет об исполнении бюджета? Какова процедура его утверждения?
10. Назовите меры ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

## Глава 6. **Межбюджетные отношения**

### **6.1. Сущность и содержание бюджетного федерализма**

Переход от централизованной системы управления к рыночной во многом зависит от адекватных преобразований в бюджетной сфере. Речь идет прежде всего о необходимости децентрализации бюджетной политики. При этом ключевая роль отводится сбалансированному функционированию всех звеньев бюджетной системы, применению бюджетных методов в регулировании территориального развития. Посредством бюджетных инструментов государство имеет возможность влиять на воспроизводственный процесс, решать многие сложные внутривластные проблемы, обеспечивать выравнивание социально-экономических условий жизни населения.

Федеративные принципы построения бюджетной системы направлены на сочетание самостоятельного и совместного управления бюджетным процессом. В более широком смысле федерализм подразумевает различного рода объединения для обеспечения совместного достижения общих целей при сохранении целостности, но ограничении самостоятельности каждой из сторон.

Политический принцип федерализма заключается в конституционном распределении между сторонами федеративного образования принадлежащих им по праву властных полномочий в реализации единой политики при обеспечении целостности составных единиц Федерации.

Экономический принцип федерализма состоит в разделении полномочий в отношениях собственности, в разработке и реализации денежно-кредитной, бюджетно-налоговой, структурной, инвестиционной политики между Федерацией и ее субъектами.

Федеративные системы характеризуются рядом признаков: (а) наличием иерархии; (б) четко сформулированными полномо-

чиями каждого из уровней управления; (в) установленной автономией и регламентированным суверенитетом каждого из уровней.

В федеративном государственном устройстве каждый уровень наделен зафиксированными полномочиями и властью, а его руководящие органы избираются своим электоратом, что обеспечивает автономное функционирование и децентрализованное принятие решений.

В настоящее время насчитывается более 20 стран с различным типом федеративного устройства (США, ФРГ, Австралия, Канада, Австрия, Мексика, Россия, Эфиопия, Бразилия, Индия, Малайзия и др.). Кроме того, значительное число стран мира в системе управления государством используют отдельные элементы федерализма, связанные с разделением полномочий между различными уровнями государственной власти и регионами. Конкретные формы федерализма в каждой стране периодически видоизменяются. Это относится как к разграничению предметов ведения и полномочий между уровнями власти, так и реформам в области бюджетов и налогов.

Разделение властных полномочий между федерацией и ее субъектами предполагает и разделение бюджетов, их доходов и расходов. Распределение общих доходов государства между федеративным центром и его субъектами, которое обеспечивало бы наиболее качественное выполнение возложенных на них задач и функций, является наиболее сложной проблемой. Необходимо иметь в виду, что гражданину страны безразлично, на каком уровне власти обеспечивается выполнение тех или иных функций.

Очевидно, что однозначно решить эту проблему невозможно ввиду множества факторов объективного и субъективного характера, не подлежащих количественной оценке. Здесь возможны различные комбинации, обусловленные уровнем социально-экономического развития страны, географическими, демографическими особенностями и другими факторами. Федерализм предполагает в данном случае наличие обособленных региональных звеньев бюджетной системы и системы межбюджетных отношений, призванных максимально удовлетворить нужды населения

в государственных услугах независимо от того, на каком уровне они будут оказываться.

Собственно система межбюджетных отношений не является определяющим признаком федерального устройства. Она свидетельствует лишь о необходимости и возможности упорядочения отношений между различными самостоятельными бюджетами, которые могут существовать и существуют во многих странах с унитарным устройством. Отсюда следует, что и наличие самостоятельного бюджета у того или иного уровня власти не является определяющим признаком федеративного устройства в экономической сфере.

Закрепление за федерацией и субъектами определенных полномочий предполагает ответственность за выполнение возложенных на них задач и функций и прежде всего ответственность перед гражданами субъектов Федерации и страны в целом. Для выполнения тех или иных функций властным структурам необходимы соответствующие финансовые ресурсы, закрепленные на постоянной основе. Это предполагает и ответственность данных властей за финансовое обеспечение решения возложенных на них задач за счет бюджетных средств, аккумулируемых в соответствующем бюджете.

Бюджетный федерализм предполагает самостоятельность в нахождении средств для финансирования децентрализованно принимаемых решений и региональных программ субъектами Федерации. Только в этом случае можно говорить о реальной самостоятельности регионов.

В то же время во многих случаях действительность такова, что финансовой базы для формирования бюджетных источников реализации принимаемых субъектами Федерации решений недостаточно. В этих случаях децентрализация управления, предусматривающая передачу регионам определенных прав в области управления, подкрепляется соответствующей передачей им денежных средств из федерального бюджета или бюджетов других субъектов Федерации.

Другими словами, при недостаточности средств для реализации бюджетной самостоятельности регионов (субъектов Феде-

рации) используются различные формы межбюджетных отношений, призванные реализовать общегосударственные интересы на территории субъекта федерации и прежде всего обеспечить гражданам права, гарантированные Конституцией государства.

В данном случае межбюджетные отношения выступают в качестве механизма разделения полномочий в финансовой сфере между различными уровнями власти в федеративном государстве. Такое разделение полномочий неправомерно отождествлять или определять как бюджетный федерализм, так как данный механизм предназначен для разрешения противоречий при закреплении доходных и расходных полномочий между федеральным центром и его субъектами. Идеальная же ситуация в области федерализма состоит в том, что каждый из уровней власти располагает собственными источниками финансовых средств, собственным бюджетом в пределах закрепленных за ним бюджетных полномочий.

Вероятно, из этой посылки исходили авторы трактовки понятия бюджетного федерализма, приведенного в Энциклопедическом словаре. Под **бюджетным федерализмом** они понимают «форму автономного функционирования бюджетов различного уровня государственной власти, основанную на четко сформулированных и закрепленных законодательных нормах, положениях».

Очевидно, что приведенное определение отражает некую абстрактную идеальную модель бюджетного федерализма, при которой объемы доходных полномочий субъектов Федерации совпадают с объемами расходных полномочий, закрепленными за этими уровнями власти. В этом случае какие-либо перераспределительные процессы между бюджетами отсутствуют. В реальной действительности достигнуть такого состояния ни одному государству не удалось.

Во всех федеративных государствах используются различные формы отношений между его субъектами, имеющие целью бюджетное выравнивание для обеспечения всем гражданам страны примерно равного уровня государственных услуг независимо от места проживания.

Идеалистически-утопические определения бюджетного федерализма можно встретить у многих авторов. Достаточно часто бюджетный федерализм рассматривается как организация бюджетных отношений, которая позволяет в условиях самостоятельности, автономии каждого бюджета органично сочетать фискальные интересы Федерации, представленные республиканским бюджетом РФ, с интересами субъектов Федерации и органов местного самоуправления<sup>2</sup>.

Довольно сложно, а по всей видимости и невозможно, спроектировать и тем более реализовать на практике систему бюджетных отношений, которая органично сочетала бы интересы всех уровней государственной власти в федеративном государстве.

Говорить о том, что бюджетный федерализм обеспечивает соблюдение интересов всех участников бюджетного процесса в Российской Федерации, неправомерно хотя бы в силу недостаточности финансовых средств для полноценного удовлетворения объективных потребностей заинтересованных сторон. Реалистичнее говорить лишь об учете интересов участников бюджетного процесса на основе достижения компромиссов в рамках строго определенных процедур.

Ряд авторов рассматривают бюджетный федерализм как форму бюджетного устройства в федеративном государстве, которая включает «систему налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления различных уровней на всех стадиях бюджетного процесса». Действительно, система бюджетного устройства затрагивает интересы всех участников бюджетного процесса, а не только органов власти и управления.

Федеративная форма устройства предусматривает самостоятельность управления с делегированием власти. При этом важнейшие вопросы в области финансов, экономики принимаются путем переговорного процесса, нахождения компромисса между различными участниками управления государством.

Подводя итог вышеизложенному, дадим следующее определение. Под **бюджетным федерализмом** будем понимать форму

---

<sup>2</sup> См., например: Родшнова В. М. Бюджетная реформа: содержание и проблемы // Финансы. 1994. № 8. С. 8.

бюджетного устройства в федеративном государстве, которое предполагает учет интересов всех участников бюджетного процесса на основе достижения компромисса и самостоятельного управления функционированием всех звеньев бюджетной системы.

Государство на всех стадиях бюджетного процесса, используя установленные принципы, методы и способы формирования бюджетных доходов и расходов, формирует бюджетные взаимосвязи, определяет пропорции распределения централизованных ресурсов и методы их использования.

Во всех государствах с федеративным устройством можно выделить три основные проблемы, требующие принятия компромиссных решений между представителями различных уровней власти в области финансов.

Первая проблема связана с определением состава расходных полномочий и распределением их между бюджетами разных уровней по предоставлению определенных услуг населению. Для государств с многонациональным составом населения данная проблема требует учета национальных традиций отдельных национальностей, компактно проживающих на той или иной территории, учета их предпочтений. Соответственно одни услуги целесообразно предоставлять от лица федеральных властей, другие – от имени региональных органов власти. Могут быть и такие услуги, которые целесообразно предоставлять гражданам за счет средств бюджетов разных уровней.

Вторая проблема состоит в определении источников поступления денежных средств в бюджеты разных уровней для обеспечения расходных полномочий. При решении этой проблемы важно одновременно обеспечить эффективное использование имеющихся ресурсов страны, содействовать развитию региональных экономик и выполнению общеполитических решений в интересах всего государства.

Третья проблема заключается в организации взаимодействия между бюджетами и, прежде всего, в организации трансфертов между бюджетами разного уровня.

## **6.2. Модели бюджетного федерализма**

Для государств с федеративным устройством можно выделить три типа организации бюджетной системы: централизованные, децентрализованные и комбинированные.

При **централизованном** типе разграничение полномочий между уровнями власти по расходам, как правило, не сопровождается наделением их достаточными собственными источниками доходов. В этих условиях финансирование территориальных программ осуществляется за счет централизованных средств федерального бюджета с использованием различных форм межбюджетных отношений. Здесь самостоятельность функционирования нижестоящих звеньев бюджетной сферы сведена к минимуму.

**Децентрализованные** типы организации бюджетной системы строятся на признании высокой степени самостоятельности региональных и местных бюджетов. Финансовая помощь из вышестоящих бюджетов сведена к минимуму. И наконец, полномочия в сфере расходов адекватны полномочиям в сфере доходов. При этой организации проведение единой финансовой и экономической политики в рамках государства весьма затруднено.

Говоря об особенностях децентрализации управления в федеративных государствах, необходимо также указать на то, что децентрализация власти позволяет более чутко улавливать социально-экономические, этнические и культурные особенности населения. Сложность проблемы состоит в нахождении той грани, за которой децентрализация власти ведет к неизбежному противопоставлению интересов субъектов Федерации государству в целом.

Для **комбинированной** модели бюджетного федерализма характерны следующие моменты:

- использование механизма горизонтального и вертикального бюджетного выравнивания;
- повышенная ответственность федерального центра за создание условий для социально-экономического развития регионов, что неизбежно ограничивает самостоятельность региональных властей и обуславливает необходимость контроля со стороны федеральных органов власти;



- значительная роль бюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов нижестоящим для регулирования и бюджетного выравнивания регионов.

Вертикальное выравнивание подразумевает процесс нахождения соответствия между объемом обязательств каждого уровня власти по расходам с его доходными источниками и компенсирование дисбаланса региональных бюджетов за счет трансфертов; оно означает, по сути, недостаточность поступлений из собственных источников в бюджет какого-либо уровня для покрытия расходов, связанных с предоставлением населению общественно значимых услуг.

Горизонтальное выравнивание предполагает пропорциональное распределение налогового бремени между субъектами Федерации для устранения или, по крайней мере, снижения неравенства налоговых возможностей различных территорий, а также учет дифференциации населения по уровню среднедушевого бюджетного дохода и нивелирование региональных различий в прожиточном минимуме, денежных доходах и расходах населения.

Существующий механизм бюджетного федерализма в России тяготеет к централизованному типу бюджетного устройства.

Главным принципом организации системы государственно-бюджетного регулирования должна стать сбалансированность государственных финансовых ресурсов во всех звеньях бюджетной системы, а основным методом реализации данного принципа должен стать программно-целевой подход.

Бюджетная политика России, определенная в Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 г. и на период до 2001 г., базировалась на идее усиления централизации финансовых ресурсов и контроля со стороны федерального центра. Такой подход для современных условий России представляется сомнительным. Подъем экономики регионов уже сегодня во многом предопределяется политикой местных властей. А это требует, с одной стороны, расширения их самостоятельности, а с другой – повышения ответственности, что трудно осуществить при усиливающейся централизации бюджетных средств.

С точки зрения бюджетного федерализма одной из наиболее важных и сложных проблем является проблема закрепления налогов за бюджетами различных уровней. Мировой практикой выработаны определенные принципы принятия решений в этой области.

Прежде всего это **принцип стабильности**, заключающийся в том, что региональным бюджетам более, чем федеральным, необходимы стабильные источники налоговых поступлений, так как возможности изыскания дополнительных финансовых ресурсов на региональном уровне меньше, нежели на федеральном уровне. Налоги, поступления по которым зависят от многих факторов, в том числе от решений, принимаемых на уровне центрального правительства, вряд ли целесообразно закреплять за регионами.

Следующий принцип – **принцип мобильности**. Практика показывает, что налогоплательщики, чьи доходы выше по отношению к остальным, более склонны к миграции и уходу от уплаты налогов в тех регионах, где более высокие ставки налогов.

Важными принципами для региональных и местных налогов являются **прозрачность и легкая собираемость**. Налогоплательщикам должны быть понятны направления использования налоговых поступлений в бюджеты, и сбор налогов не должен вызывать особых сложностей, в частности дополнительных проверок налогоплательщиков. Следует учитывать тот факт, что региональным, а тем более местным властям трудно отстаивать свои интересы в случае взимания налогов на основе сложных расчетов. Административные возможности региональных правительств значительно уступают возможностям федеральных властей.

И наконец, налоги на ведение международных торговых операций должны быть **одинаковыми** на всей территории страны и использоваться в интересах всего населения. Соответственно эти налоги должны поступать в федеральный бюджет.

В механизме бюджетного федерализма России важное место должны занять вопросы стимулирования регионов к достижению финансовой самодостаточности. На сегодняшний день как такового экономического механизма стимулирования регионов к увеличению собственных доходных источников для обеспечения

финансовой самодостаточности нет. Предусмотрены лишь меры по защите интересов федерального бюджета.

Такая схема взаимоотношений не стимулирует реципиентов к поиску возможностей увеличения доходной части бюджета. Более того, неизбежно ведет к возникновению серьезных конфликтов, в которых позиция федерального центра неубедительна.

Существующая система оказания финансовой помощи регионам носит сиюминутный характер, что обусловлено как объективными, так и субъективными причинами. Прежде всего необходимо иметь в виду, что потребности в финансовой помощи объективно превышают имеющиеся возможности и в этих условиях возрастает роль лоббирования тех или иных интересов. Указанные обстоятельства означают, что необходимо использовать какие-либо объективные критерии распределения по регионам имеющихся средств. При этом важно сообща определиться с целевой направленностью данной помощи. В рамках Европейского союза накоплен значительный опыт в решении данного вопроса, и он может быть применен к российским условиям. Речь идет о том, чтобы финансовая поддержка ориентировалась на выравнивание территориальных диспропорций в уровне социального развития.

### ***Вопросы и задания для обсуждения***

1. В чем особенности федеральных систем управления государством?

2. Является ли наличие межбюджетных отношений определяющим признаком федеративного устройства государства и почему?

3. В чем состоят достоинства и недостатки децентрализации управления федеративным государством?

4. Приведите различные подходы к определению понятия «бюджетный федерализм». Укажите их принципиальные отличия.

5. Дайте характеристику типов организации бюджетной системы государств с федеративным устройством и приведите примеры.

6. К какому типу бюджетного устройства тяготеет Российская Федерация и почему?

7. Сформулируйте и обоснуйте условия, необходимые для обеспечения эффективного функционирования любой модели бюджетного федерализма.

8. В чем достоинства и недостатки американской модели бюджетного федерализма? При каких условиях возможна реализация данной модели в других странах?

9. На каких принципах, основах строится германская модель бюджетного федерализма?

10. В чем состоят особенности и отличия канадской модели бюджетного федерализма?

11. Сформулируйте общие черты, характерные для всех моделей бюджетного федерализма.

12. Сформулируйте общие принципы определения расходных полномочий того или иного уровня власти в федеративном государстве.

13. Обоснуйте наличие конкретных проблем при определении расходных полномочий федерального центра и субъектов Федерации в России.

14. Сформулируйте и обоснуйте главные направления построения аффективной модели бюджетного федерализма в России.

15. Раскройте механизм оказания финансовой помощи субъектам Федерации в России. В чем состоят его достоинства и недостатки?

16. Какие экономические рычаги могут стимулировать регионы России к обеспечению финансовой самодостаточности?

## Глава 7.

# Государственные внебюджетные фонды

### 7.1. Сущность и назначение внебюджетных фондов

Реформирование системы государственных финансов в 90-е гг. XX столетия в России связано с появлением системы внебюджетных фондов. Создание их было продиктовано необходимостью безотлагательного решения жизненно важных для общества задач как социального, так и экономического характера. Речь шла о создании устойчивой системы государственного пенсионного обеспечения; медицинского и социального страхования; развитии сети автомобильных дорог и содержания дорожного хозяйства; решении экологических проблем и т. п. Внебюджетные фонды являются важным звеном в системе публичных финансов во всех развитых странах мира. Предшественниками внебюджетных фондов являлись *специальные фонды*, которые появились задолго до возникновения бюджетов для решения государством конкретных задач. Они носили, как правило, временный характер.

В современных условиях внебюджетные фонды представляют собой механизм перераспределения национального дохода, а иногда и части ВВП с целью защиты интересов отдельных социальных групп населения, решения конкретных задач экономического характера. Внебюджетные фонды имеют строго целевое назначение и управляются автономно от бюджета. Средства внебюджетных фондов находятся в государственной собственности. При превышении доходов над расходами фондов средства этих фондов зачастую используются многими странами на возвратной основе для покрытия бюджетного дефицита.

Бюджетные средства переводятся в фонды в виде субсидий и субвенций либо в форме отчислений от налоговых доходов. Внебюджетные фонды могут также привлекать и заемные средства.

Фонды различаются по правовому положению и целям создания.

По правовому положению фонды делятся на *государственные и местные*. Первые находятся в распоряжении центральных властей (в государствах с федеративным устройством они могут находиться и в распоряжении властей субъектов Федерации); вторые – в распоряжении органов местного самоуправления.

В зависимости от целевой направленности расходования средств внебюджетные фонды подразделяются на *фонды социального назначения и экономические фонды*. Первые предназначены в основном для решения задач социального характера. Вторые имеют экономическую направленность.

В последнее десятилетие в промышленно развитых странах значительно возросли фонды социального назначения, что позволяет государственным властям проводить активную социальную политику. В образовании этих фондов, как правило, используются: (а) страховые взносы застрахованных лиц; (б) страховые взносы предпринимателей; (в) субсидии и беспроцентные ссуды государства.

## **7.2. Правовые основы функционирования Пенсионного фонда РФ**

Правовой основой создания внебюджетных фондов в Российской Федерации первоначально являлся Закон РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР». На его основе были приняты правовые акты, регулирующие функционирование внебюджетных фондов социального назначения. С введением в действие Бюджетного кодекса РФ с 2000 г. указанный выше закон утратил силу.

В Российской Федерации к фондам социального назначения относятся:

(1) Пенсионный фонд РФ (ПФ); (2) Фонд социального страхования РФ (ФСС); (3) Федеральный фонд и территориальные фонды обязательного медицинского страхования (соответственно ФФОМС и ТФОМС). До 2001 г. существовал также Государственный фонд занятости населения РФ (ГФЗН).

Эти фонды призваны обеспечить конституционные права граждан Российской Федерации на получение пенсий, социального пособия в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Крупнейшим из внебюджетных фондов России является Пенсионный фонд РФ. Его бюджет – второй по величине после федерального бюджета РФ и составляет около 50% федерального бюджета.

**Пенсионный фонд РФ** был образован постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 г. Он является самостоятельным финансово-кредитным учреждением. Имущество фонда – государственная собственность Российской Федерации. Бюджет фонда и отчет о его исполнении утверждаются федеральным законом. Главными задачами Пенсионного фонда РФ являются:

- выплаты государственных пенсий в виде трудовых и социальных пособий, а также пенсий по инвалидности;
- пособий по уходу за ребенком в возрасте от 1,5 до 6 лет, за выслугу лет, пособий по случаю потери кормильца;
- организация и ведение индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц в соответствии с Федеральным законом от 1 апреля 1990 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования».

Общее руководство Пенсионным фондом осуществляется правлением, оперативное управление – исполнительной дирекцией. В субъектах Российской Федерации органами оперативного управления являются отделения Пенсионного фонда, а в городах и районах – уполномоченные отделения.

Правление Пенсионного фонда и его *исполнительная* дирекция осуществляют перераспределение средств Фонда между регионами для обеспечения сбалансированности доходов и расходов в отделениях и уполномоченных отделениях Пенсионного фонда.

На каждое застрахованное лицо Пенсионный фонд РФ открывает индивидуальный лицевой счет с постоянным страховым номером. Пенсионный фонд РФ и его территориальные 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 14 лет, не являются субъектами государственного пенсионного страхования, кроме несовершеннолетних, получающих пенсию по случаю потери кормильца.

Сведения о застрахованных лицах представляются плательщиками страховых взносов в Пенсионный фонд РФ. Работодатели представляют сведения о всех лицах, работающих у них по трудовому договору, за которых они уплачивают страховые взносы. Граждане, самостоятельно уплачивающие страховые взносы в Фонд, сами представляют сведения о себе в органы Фонда по месту своей регистрации.

### ***7.3. Правовые основы функционирования Фонда социального страхования РФ***

Фонд социального страхования РФ создан в Российской Федерации в соответствии с Указом Президента РФ от 7 августа 1992 г. № 822 «О Фонде социального страхования Российской Федерации и действует в соответствии с положением от 12 февраля 1994 г. № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации». Фонд предназначен для управления средствами государственного страхования. Он выступает в качестве специализированного финансово-кредитного учреждения при Правительстве РФ.

Денежные средства и иное имущество, находящиеся в оперативном управлении фонда, а также имущество, закрепленное за подведомственными фонду санаторно-курортными учреждениями, являются федеральной собственностью. Бюджет фонда и отчет о его исполнении утверждаются федеральным законом, а бюджеты региональных и центральных отраслевых отделений фонда и отчеты об их исполнении после рассмотрения правлением фонда утверждаются председателем фонда.



В Фонд социального страхования РФ входят следующие дополнительные органы:

(1) региональные отделения, управляющие средствами государственного социального страхования на территории субъектов Российской Федерации;

(2) центральные отраслевые отделения, управляющие средствами государственного социального страхования в отдельных отраслях хозяйства;

(3) филиалы отделений, создаваемые региональными и центральными отраслевыми отделениями фонда по согласованию с председателем фонда.

Фонд, его региональные и центральные отраслевые отделения являются юридическими лицами, имеют текущие валютные и иные счета в банках. Главные задачи фонда:

- обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг, санаторно-курортное обслуживание работников и их детей;

- участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования.

#### **7.4. Фонды обязательного медицинского страхования (далее – ОМС)**

ОМС созданы для реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования в соответствии с Законом РФ от 28 июня 1991 г. № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», полностью введенным в действие с 18 января 1993 г.

Цель медицинского страхования состоит в предоставлении гарантий гражданам при возникновении страхового случая на получение медицинской помощи за счет накопленных средств, а

также в финансировании профилактических мероприятий. Медицинское страхование осуществляется в Российской Федерации в двух видах: обязательном и добровольном.

Обязательное медицинское страхование 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. Введение обязательного медицинского страхования означало для государственного здравоохранения переход к смешанной системе финансирования – бюджетно-страховой. Бюджетные средства обеспечивают финансирование в части неработающего населения (пенсионеры, домохозяйки, учащиеся и т. п.), а внебюджетные средства – работающих граждан. Страхователями соответственно выступают исполнительные органы субъектов РФ, местного самоуправления (они уплачивают взносы за неработающее население) и хозяйствующие субъекты (организации), а также индивидуальные предприниматели, не имеющие статуса юридического лица.

Фонды обязательного медицинского страхования являются самостоятельными государственными некоммерческими финансово-кредитными учреждениями. Они предназначены для аккумуляции финансовых средств на обязательное медицинское страхование, обеспечение финансовой стабильности государственной системы обязательного медицинского страхования и выравнивания финансовых ресурсов на его проведение. Финансовые средства фондов обязательного медицинского страхования находятся в государственной собственности Российской Федерации, не входят в состав бюджетов, других фондов и изъятию не подлежат.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования создан в соответствии с Постановлением Верховного Совета РФ от 24 февраля 1993 г. № 4543-1 «О порядке финансирования обязательного медицинского страхования граждан на 1993 год» и действует на основании Положения, утвержденного данным постановлением. На Федеральный фонд ОМС возложены следующие основные функции:

- выравнивание условий деятельности территориальных фондов ОМС по обеспечению финансирования программ обязательного медицинского страхования;
- финансирование целевых программ в рамках обязательного медицинского страхования;
- разработка нормативно-методических документов, обеспечивающих реализацию Закона РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»;
- организация подготовки специалистов для системы ОМС;
- участие в создании территориальных фондов ОМС и в разработке базовой программы ОМС.

Территориальные фонды ОМС создаются региональными органами власти и действуют на основании Положения о территориальном фонде ОМС, утвержденного Постановлением Верховного Совета РФ от 24 февраля 1993 г. № 45431, для реализации государственной политики в области ОМС.

Процесс выравнивания регионов состоит в перераспределении средств в форме субвенций территориальным фондам ОМС, у которых образуется недостаток собственных доходов на покрытие расходов по программе ОМС. При определении размеров субвенций применяются следующие оценочные критерии, разработанные правлением Федерального фонда: 1) наличие утвержденной в установленном порядке территориальной программы ОМС и 2) обеспеченность ее источниками финансирования.

В городах и районах могут создаваться филиалы, действующие в соответствии с Положением, утвержденным исполнительным директором территориального ФОМС.

На территориальный фонд ОМС возложены следующие основные функции:

- финансирование ОМС, проводимого страховыми медицинскими организациями, имеющими соответствующие лицензии (страховщиками);
- выравнивание финансовых ресурсов городов и районов, направленных на проведение ОМС;

- предоставление кредитов, в том числе на льготных условиях, страховщикам при обоснованной нехватке у них финансовых средств;

- создание финансовых резервов для обеспечения устойчивости системы ОМС.

К экономическим внебюджетным фондам в Российской Федерации относятся **ведомственные (отраслевые, межотраслевые) фонды и фонды территориального (регионального) развития**. Они создаются на федеральном уровне по решению органов Федерального Собрания России, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, а на региональном и местном уровне – по решению законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ и местного самоуправления.

### ***7.5. Источники и порядок формирования средств внебюджетных фондов социального назначения***

Главным источником доходов внебюджетных социальных фондов является единый социальный налог (с 01.01.10 – страховые взносы), введенный в действие Налоговым кодексом РФ с 1 января 2001 г. Их плательщиками являются две группы лиц:

**Группа 1.** Работодатели, производящие выплаты наемным работникам, в том числе: (а) организации; (б) индивидуальные предприниматели; (в) родовые, семейные общины малочисленных народов Севера, занимающиеся традиционными отраслями хозяйствования; (г) крестьянские (фермерские) хозяйства; (д) физические лица.

**Группа 2.** Индивидуальные предприниматели, родовые, семейные общины малочисленных народов Севера, занимающиеся традиционными отраслями хозяйствования, крестьянские (фермерские) хозяйства, адвокаты, не имеющие наемных работников.

Организации и индивидуальные предприниматели, переведенные на уплату единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности, освобождены от уплаты страхо-

вых взносов в части доходов, получаемых от осуществления этих видов деятельности.

Объектом обложения для первой группы плательщиков при исчислении взносов являются выплаты, вознаграждения и иные доходы, начисляемые работодателями в пользу работников по всем основаниям.

Для второй группы плательщиков объектом обложения являются доходы от предпринимательской либо иной профессиональной деятельности за вычетом расходов, связанных с их извлечением, а для предпринимателей, принимающих упрощенную систему налогообложения, объектом обложения является доход, определяемый исходя из стоимости патента.

Не подлежат обложению государственные пособия, компенсационные выплаты, суммы страховых платежей, выплачиваемых организациями по договорам добровольного пенсионного обеспечения, заключенным со страховщиками и (или) негосударственными пенсионными фондами.

Ставки дифференцированы для различных групп и категорий налогоплательщиков.

Сумма страховых взносов исчисляется налогоплательщиком отдельно в отношении каждого фонда и определяется как соответствующая доля базы обложения. Отличительной особенностью является регрессивный характер установления ставки для всех категорий плательщиков: с ростом базы обложения на каждого отдельного работника нарастающим итогом с начала года ставка взносов уменьшается.

## **7.6. Пенсионный фонд РФ: источники формирования и исчисления**

Источниками формирования средств Пенсионного фонда РФ являются: (1) страховые взносы работодателей в виде отчислений от социального налога; (2) ассигнования из федерального бюджета (в том числе на выплату государственных пенсий и пособий военнослужащим, их семьям; социальных пенсий, пособий на детей старше полутора лет); (3) средства, возмещаемые из бюджета

в связи с назначением досрочных пенсий безработным; (4) средства, взыскиваемые с работодателей, в результате предъявления регрессивных требований; (5) доходы от капитализации временно свободных средств; (6) беспроцентные ссуды, займы и кредиты; (7) добровольные взносы юридических и физических лиц.

За счет страховых взносов работодателей, работающих граждан формируется около 90% доходов Пенсионного фонда.

Второй по объему поступлений статьей доходов Пенсионного фонда являются поступления из федерального бюджета. За счет этого источника формируется до 10% и более бюджета этого фонда.

Из других статей дохода в последние годы наиболее значимыми являются средства, поступающие за счет применения финансовых санкций к работодателям и капитализация временно свободных средств (до 5%).

Средства Пенсионного фонда направляются на: (1) выплату государственных пенсий; (2) выплату пособий по уходу за ребенком в возрасте старше полутора лет; (3) оказание органами социальной защиты населения материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам; (4) финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности Пенсионного фонда РФ и его органов.

Более 90% расходов по выплате государственных пенсий производится органами социальной защиты населения через уполномоченные банки. Перераспределение средств между региональными отделениями ПФ для обеспечения сбалансированности доходов и расходов осуществляет правление ПФ и его исполнительная дирекция. Отчеты об исполнении бюджета представляются правлением Пенсионного фонда на рассмотрение и утверждение в Федеральное Собрание РФ и Президенту РФ.

### ***7.7. Фонд социального страхования РФ: источники формирования и исчисления***

Средства Фонда формируются за счет:

- страховых взносов работодателей;
- страховых взносов индивидуальных предпринимателей;

- доходов от капитализации временно свободных средств;
- ассигнований из федерального бюджета на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот (пособий и компенсаций) лицам, пострадавшим вследствие радиационных аварий и их последствий;
- добровольных взносов граждан и юридических лиц;
- поступлений от реализации путевок, оплачиваемых за счет средств фонда.

На долю страховых взносов в последние годы приходилось до 94% доходов фонда; около 2% составляли доходы от поступлений за путевки и проценты по вкладам, примерно столько же составляли поступления из федерального бюджета.

На федеральном уровне централизуется до 26% страховых взносов фонда. В распоряжении страхователя остается около 74% страховых взносов, а также средства, полученные в счет частичной оплаты путевок, выдаваемых работникам по линии социального страхования. Зачисление средств социального страхования на счета застрахованных не допускается.

Основными направлениями использования средств фонда являются **выплаты пособий:**

- по временной нетрудоспособности работника;
- на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей, оплату проезда к месту лечения и отдыха;
- на погребение,
- семьям, имеющим детей, а именно: (а) пособия по беременности и родам; (б) единовременные пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности; (в) единовременные пособия при рождении ребенка; (г) ежемесячные пособия на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет; (д) ежемесячные пособия на ребенка до достижения им 16 лет, а на учащихся общеобразовательных школ – до ее окончания, но не старше 18 лет.

Кроме того, значительные средства расходуются на: (а) частичное содержание санаторных и оздоровительных центров, в том числе для детей и юношества; (б) проведение НИР по вопросам социального страхования и охраны труда; (в) обеспечение

текущей деятельности **ФСС**. Наиболее крупными статьями бюджета **ФСС** являются выплаты по временной нетрудоспособности вместе с выплатами пособий на детей (около 60%), на санаторно-курортное обслуживание (около 30%). Выплаты пособий семьям, имеющим детей, составляют примерно 20% бюджета **ФСС**.

## **7.8. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования**

Финансовые средства фонда формируются за счет:

- страховых взносов работодателей;
- взносов территориальных фондов обязательного медицинского страхования на реализацию совместных программ, выполняемых на договорных началах;
- ассигнований из федерального бюджета на выполнение федеральных программ обязательного медицинского страхования;
- доходов от использования временно свободных финансовых средств федерального фонда нормированного страхового запаса финансовых средств федерального фонда;
- добровольных взносов и иных поступлений, не запрещенных законодательством РФ.

В последние годы страховые взносы составляли до 96% доходов Федерального фонда обязательного медицинского страхования. Основная функция Федерального фонда обязательного медицинского страхования состоит в выравнивании условий деятельности территориальных фондов по финансированию программ обязательного медицинского страхования путем предоставления им субвенций. На эти цели расходуются свыше 85% бюджета **ФФОМС**. Около 10% бюджета используется на финансирование материально-технического и лекарственного обеспечения учреждений здравоохранения федерального уровня. Отчет об использовании средств **ФФОМС** представляется на рассмотрение в Правительство РФ, затем на утверждение в Федеральное Собрание РФ и Президенту РФ.



## **7.9. Территориальные фонды обязательного медицинского страхования**

Источниками доходов территориального фонда являются:

- страховые взносы работодателей;
- страховые платежи за неработающее население из бюджетов субъектов РФ;
- доходы от использования временно свободных финансовых средств фонда;
- нормированные страховые запасы финансовых средств территориального фонда;
- финансовые средства, взыскиваемые со страхователей, медицинских учреждений и других лиц в виде штрафных санкций.

Главными статьями доходов ТФОМС являются страховые взносы работодателей и страховые платежи за неработающее население. В совокупности они составляют до 90% доходов территориальных фондов.

## Глава 8.

### Государственный кредит

Государственный кредит является формой существования финансов наряду с государственными фондами, посредством которого государство привлекает дополнительные финансовые ресурсы и увеличивает свои финансовые возможности. Как экономическая категория государственный кредит охватывает совокупность денежных отношений между государством и юридическими и физическими лицами, иностранными государствами и международными финансовыми организациями. В рамках соответствующих отношений государство выступает в качестве заемщика, кредитора или гаранта.

Государственный кредит есть особая часть финансовой системы, которая имеет свои специфические сущностные черты. Посредством государственного кредита происходит перераспределение части стоимости валового общественного продукта, когда часть доходов и денежных средств, сформированных на стадии первичного распределения, ссужается государству либо государством на условиях срочности, возвратности и платности.

В качестве звена финансовой системы государственный кредит обслуживает формирование и использование централизованных фондов денежных средств государства, а именно бюджета и внебюджетных фондов. С этой точки зрения государственный кредит является вторым по величине источником формирования финансовых ресурсов государства и органов местного самоуправления. Существование государственного кредита тесно связано с неизбежным возрастанием государственных расходов в рамках развития его экономических и социальных функций. Именно посредством кредита государство привлекает дополнительные финансовые ресурсы для их осуществления.

Охватываемые государственным кредитом отношения находятся на стыке двух видов денежных отношений.

Во-первых, государственный кредит есть финансовая категория, охватывающая денежные отношения по поводу формирования и использования фондов денежных средств и денежных

доходов государства. Связь государственного кредита с финансами проявляется также в том, что в рамках данных отношений государство действует как субъект с целью привлечения дополнительных финансовых ресурсов. С другой стороны, отличительными особенностями государственного кредита являются возвратность, срочность, добровольность, а также ситуационность и селективность, в отличие, например, от налогов и других платежей.

Во-вторых, государственный кредит есть разновидность кредита, имеющего ряд специфических характеристик, отличающих его от других финансовых категорий, в том числе с точки зрения движения фондов денежных средств и денежных доходов, субъектов отношений, направления использования и др.

Исходя из сущности государственного кредита как финансовой категории традиционно выделяются следующие функции: распределительная, регулирующая и контрольная.

Посредством *распределительной* функции государственного кредита происходит формирование централизованных денежных фондов и их использование на принципах срочности, возвратности и платности. Причем субъектами кредитных отношений являются органы власти и управления на федеральном, региональном и местном уровнях, а их контрагентами – физические и юридические лица, резиденты и нерезиденты, иностранные государства, международные финансовые организации и др. Как правило, государство выступает в качестве заемщика, привлекая дополнительные ресурсы для финансирования расходов. Именно государственные займы являются основным источником покрытия дефицита бюджета. Помимо этого, привлеченные средства могут быть направлены на финансирование расходов капитального характера. Как правило, выплата доходов кредиторам в рамках государственного займа обеспечивается за счет бюджетных средств, то есть средств налогоплательщиков, что позволяет распределять источники финансирования расходов во времени путем выпуска займов на соответствующий срок. Таким образом, посредством государственного кредита налоговое бремя может быть равномерно распределено во времени и по-

звolyет не увеличивать налоги для финансирования расходов в заданный период.

**Регулирующая** функция государственного кредита, как правило, проявляется в двух аспектах. Во-первых, посредством государственного кредита регулируется экономическое развитие, что проявляется в стимулировании развития отдельных отраслей и территорий путем выделения целевых кредитов. Помимо этого, вступая в кредитные отношения, государство оказывает влияние на денежное обращение, уровень процентных ставок на финансовом рынке, воздействует на производство и занятость. Например, размещая займы среди различных групп инвесторов, государство влияет на платежеспособный спрос, на величину денежной массы в обращении. Кроме того, доходность по государственным ценным бумагам выступает в качестве базового уровня процентных ставок на финансовом рынке. Посредством механизма государственных гарантий государство реализует меры поддержки отечественного бизнеса, экспорта продукции или производства в отдельных регионах. Во-вторых, регулирующая функция государственного кредита связана с социальными функциями, что проявляется в финансировании социальной сферы, в том числе поддержке образования, здравоохранения, социального страхования, создания рабочих мест и др.

**Контрольная** функция государственного кредита тесно связана с контрольной функцией финансов и непосредственно – с состоянием централизованного фонда денежных средств; включает контроль движения стоимости в обе стороны; осуществляется различными финансовыми и кредитными институтами с целью контроля за целевым и рациональным использованием средств, привлекаемых или предоставляемых государством.

Привлечение финансовых ресурсов посредством государственного кредита имеет следующие преимущества:

- 1) является достаточно гибким инструментом экономического регулирования, позволяющего распределять финансовую нагрузку между нынешним и будущими поколениями;
- 2) позволяет воздействовать на денежно-кредитную и социальную политику в рамках проводимой финансовой политики;

3) выступает реальным фактором ускорения социально-экономического развития государства.

Управление государственным кредитом включает в себя два аспекта. В широком смысле управление государственным кредитом представляет собой одно из направлений финансовой политики государства, отражающее его деятельность в качестве заемщика, кредитора или гаранта. В данном случае управление находится в ведомстве органов власти и управления государства, которые отвечают за вопросы определения источников финансирования дефицита бюджета, регулирования денежного обращения, финансового рынка, воздействия на занятость и т. д. В узком смысле управление государственным кредитом представляет собой совокупность мер по обслуживанию и погашению государственного долга, предоставления кредитов и гарантий.

Высшим органом управления государственным кредитом в РФ является Федеральное Собрание Российской Федерации, которое устанавливает максимальные размеры как привлечения средств для финансирования бюджетного дефицита или рефинансирования ранее сделанных долгов, так и кредитования за счет средств бюджета. Согласно ст. 106 Бюджетного кодекса РФ (БК РФ) предельные объемы государственного внутреннего долга и государственного внешнего долга, пределы внешних заимствований РФ на очередной финансовый год утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период с разбивкой долга по формам обеспечения обязательств. Предельный объем государственных внешних заимствований РФ не должен превышать годовой объем платежей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга РФ. В соответствии с БК РФ Правительство РФ вправе осуществлять внешние заимствования в объеме свыше установленного законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, если при этом оно осуществляет реструктуризацию государственного внешнего долга, приводящую к снижению расходов на его обслуживание. Правительство РФ имеет право осуществлять внутренние (внешние) заимствования с превышением установленного законом о федеральном бюджете на очеред-

ной финансовый год предельного объема государственного внутреннего (внешнего) долга вместо внешних заимствований, если это снижает расходы на обслуживание государственного долга в рамках установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год объема государственного долга (суммы внутреннего и внешнего долга) и иной порядок реструктуризации, не предусмотренный федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Для оптимизации управления внутренними и внешними заимствованиями согласно Бюджетному Кодексу РФ предусмотрена разработка двух программ: Программы государственных внешних заимствований (ст. 108 БК РФ) и Программы государственных внутренних заимствований (ст. 110 БК РФ). Указанные программы представляют собой перечень всех заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период по видам заимствований с отражением разницы между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основного долга по каждому виду долгового обязательства, в том числе с указанием целей, источников, сроков возврата. Программы представляются Федеральному Собранию РФ одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год и плановый период и подлежат утверждению.

Основными задачами, которые решаются в рамках управления государственным кредитом, являются: во-первых, эффективное использование привлеченных средств и контроль за целевым использованием выделенных кредитов; во-вторых, минимизация стоимости привлеченных средств и обеспечение своевременного погашения обязательств; в-третьих, недопущение значительного оттока инвестиционных ресурсов в пользу государственных заимствований относительно частных на финансовых рынках.

Оперативное управление государственным кредитом осуществляет Министерство финансов РФ совместно с Центральным банком. Так, в целях управления федеральным долгом в рамках Министерства финансов РФ действует Департамент государственного долга и государственных финансовых активов. В РФ действует единая система учета и регистрации государственных заим-

ствований РФ. Для этого названные выше департаменты Минфина ведут государственные книги внутреннего и внешнего долга РФ. Информация о заимствованиях субъекта РФ или муниципалитета вносится соответственно в долговую книгу субъекта или муниципальную долговую книгу. Минфин РФ выступает эмитентом государственных ценных бумаг от лица Федерации. Он устанавливает конкретные сроки и объемы выпусков в пределах параметров, установленных Правительством РФ. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ ЦБ РФ осуществляет функции Генерального агента по обслуживанию государственного внутреннего долга. При эмиссии каждого выпуска облигаций все суммарные и единичные сертификаты подлежат передаче Минфину РФ на хранение и учет в депозитарий. Функции депозитария выполняет ЦБ РФ или иная организация, уполномоченная им. ЦБ РФ по поручению Минфина и за счет средств федерального бюджета осуществляет выплаты владельцам облигаций при погашении выпусков.

В системе действий по управлению государственным кредитом важнейшим является обслуживание и погашение государственного долга, поскольку все затраты такого рола осуществляются за счет бюджетных средств, создавая для него дополнительную нагрузку, а несвоевременность выплат ведет к увеличению суммы долга за счет штрафных санкций. В условиях значительного роста государственной задолженности и бюджетного дефицита правительство вынуждено прибегать к различным способам регулирования долга. Традиционно к таким способам относятся:

*рефинансирование* – погашение предыдущей государственной задолженности путем выпуска новых займов;

*конверсия* – изменение доходности займов, а именно понижение в целях снижения расходов по управлению государственным долгом или повышения доходности для кредиторов;

*консолидация* – изменение срока действия уже выпущенных займов в сторону увеличения или сокращения. Предполагает облегчение условий выплаты долга в виде отсрочки платежей и погашения. Возможно совмещение консолидации с конверсией;

*унификация* займов – объединение нескольких займов в один, когда облигации ранее выпущенных займов обмениваются

на облигации нового займа с целью уменьшения количества видов обращающихся одновременно ценных бумаг, что упрощает работу и сокращает расходы государства по обслуживанию долга. Обычно проводится вместе с консолидацией;

*отсрочка погашения займа* – в отличие от консолидации, не только отодвигаются сроки погашения, но и, как правило, прекращается выплата доходов»;

*аннулирование государственного долга* – полный отказ государства от обязательств по выпущенным займам.

В российском законодательстве согласно Бюджетному кодексу в качестве способа регулирования задолженности предусмотрена реструктуризация долга – основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств (ст. 105 БК РФ). Реструктуризация долга может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга.

В российской практике многие из приведенных способов нашли применение после дефолта 1998 г., в частности реструктуризация облигационных займов в облигации с более поздним сроком погашения, использование различных схем взаимозачетов для снижения задолженности по займам, прием облигаций в счет налоговых платежей, в обмен на жилищные сертификаты и др.

Далее рассмотрим денежные отношения в рамках государственного кредита с точки зрения деятельности государства в качестве заемщика, кредитора и гаранта.

### *Государство как заемщик*

Под государственными заимствованиями Российской Федерации понимаются государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых орга-



низаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации. Государственные заимствования рассматриваются как источник покрытия дефицита бюджета. В настоящее время Бюджетный кодекс законодательно закрепляет состав, принципы управления и порядок обслуживания государственного и муниципального долга, который образуется в результате заемной деятельности государства. В зависимости от заемщика государственный долг подразделяется на государственный долг Российской Федерации, государственный долг субъекта РФ и муниципальный долг.

Обеспечением государственного долга России служит все имущество, составляющее государственную казну. Долговые обязательства РФ могут существовать в виде обязательств (ст. 98 БК РФ) по:

1) кредитам, привлеченным от имени Российской Федерации как заемщика от кредитных организаций, иностранных государств, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;

2) государственным ценным бумагам, выпущенным от имени Российской Федерации;

3) бюджетным кредитам, привлеченным в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

4) государственным гарантиям Российской Федерации;

5) иным долговым обязательствам, ранее отнесенным в соответствии с законодательством Российской Федерации на государственный долг Российской Федерации.

На практике РФ привлекает заемные средства в основном двумя путями: во-первых, размещением долговых ценных бумаг, во-вторых, получением кредитов у специализированных финансово-кредитных институтов. Порядок выпуска и размещения долговых ценных бумаг регулируется Федеральным законом «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ.

Согласно Бюджетному кодексу РФ в зависимости от валюты возникающих обязательств выделяют внутренний и внешний долг. Под *внутренним государственным долгом* понимаются обязательства, выраженные в валюте РФ. Под *внешним государственным долгом* понимаются обязательства, возникающие в иностранной валюте.

Долговые обязательства Российской Федерации могут быть краткосрочными (до одного года), среднесрочными (от одного года до пяти лет) и долгосрочными (от пяти до 30 лет). Долговые обязательства погашаются в сроки, которые определяются конкретными условиями займа. По долговым обязательствам Российской Федерации и ее субъектов сроки погашения не могут превышать 30 лет, а по обязательствам муниципального образования – 10 лет.

Рассмотрим динамику государственного долга РФ согласно Основным направлениям бюджетной и налоговой политики на 2010 г. и плановый период до 2011 и 2012 гг. (табл. 8.1).

Таблица 8.1

*Динамика государственного долга РФ*

<i>По состоянию</i>	<i>На 1 января 2008 г.</i>	<i>На 1 января 2009 г.</i>	<i>На 1 января 2010 г.</i>	<i>На 1 января 2011 г.</i>	<i>На 1 января 2012 г.</i>	<i>На 1 января 2013 г.</i>
<i>Показатели</i>						
Государственный долг РФ, млрд руб.	2402,8	2692,0	3923,4	5499,2	7026,8	8275,4
<b>% к ВВП</b>	7,3	6,5	9,7	12,7	14,6	15,4
Государственный внутренний долг, млрд руб.	1301,2	1499,8	2515,3	3301,8	4109,7	4344,3
<b>% к ВВП</b>	4,0	3,6	6,2	7,6	8,5	8,1
Государственный внешний долг, млрд руб.	1101,6	1192,2	1408,1	2197,4	2917,1	3931,1
<b>% к ВВП</b>	3,3	2,9	3,5	4,9	6,1	7,3

Структура государственного долга, согласно прогнозам, несколько изменится: доля внутреннего долга сократится с 64,1% в 2010 г. до 52,5% в конце 2012 г., также существенно вырастет долговая нагрузка на федеральный бюджет: показатель отношения объема государственного долга к ВВП увеличится с 9,7 на конец 2009 г. до 15,4 в 2012 г., что является следствием планируемого дефицита государственного бюджета.

Также в рассматриваемый период увеличатся процентные расходы на обслуживание государственного долга. Приведем данные по динамике расходов на обслуживание государственного долга согласно Основным направлениям бюджетной и налоговой политики на 2010 г. и плановый период до 2011 и 2012 гг. (таблица 8.2).

Таблица 8.2

***Динамика расходов  
на обслуживание государственного долга РФ***

	2008 г.	2009 г.	2010 г.		2011 г.		2012 г.	
			<i>Значение</i>	<i>Изменение</i>	<i>Значение</i>	<i>Изменение</i>	<i>Значение</i>	<i>Изменение</i>
Расходы на обслуживание государственного долга РФ, млрд руб.	153,3	202,8	304,0	101,2	450,6	146,6	561,0	110,4
<b>% к ВВП</b>	0,4	0,5	0,7	0,2	0,9	0,2	1,0	0,2
<b>% к расходам федерального бюджета</b>	2,0	2,1	3,1	1,0	4,8	1,7	5,8	1,0

Далее рассмотрим динамику объема и структуры государственного долга в разрезе внутреннего и внешнего за соответствующий период согласно тем же прогнозам. Динамика объема и структуры внутреннего государственного долга представлена в таблице 8.3.

Таблица 8.3

**Динамика внутреннего государственного долга РФ**

<i>По состоянию</i>	<i>На 1 января 2008 г.</i>	<i>На 1 января 2009 г.</i>	<i>На 1 января 2010 г.</i>	<i>На 1 января 2011 г.</i>	<i>На 1 января 2012 г.</i>	<i>На 1 января 2013 г.</i>
<i>Показатели</i>						
Государственный внутренний долг РФ, всего млрд руб.	1301,2 (100%)	1499,8 (100%)	2515,3 (100%)	3301,8 (100%)	4109,7 (100%)	4344,3 (100%)
в том числе:						
Государственные ценные бумаги, млрд руб.	1248,9 (6,0%)	1421,5 (94,8%)	1965,7 (78,1%)	2558,9 (77,5%)	3329,7 (81,0%)	3583,8 (82,5%)
Государственные гарантии, млрд руб.	46,7 (3,6%)	72,5 (4,8%)	543,1 (21,6%)	735,8 (22,3%)	772,5 (18,8%)	752,6 (17,3%)
Прочая задолженность, млрд руб.	5,6 (0,4%)	5,8 (0,4%)	6,5 (0,3%)	7,1 (0,2%)	7,5 (0,2%)	7,9 (0,2%)

Доля внутреннего государственного долга, выраженного государственными ценными бумагами, в объеме ВВП имела существенный рост в России в 1993–1997 гг. и составляла максимально 19,3 % ВВП в 1997 г. На протяжении 1998–2008 гг. снизилась до 3,4% ВВП, с 2009 г. вновь увеличивается. Кроме того, за рассматриваемый период (табл. 8.3) по прогнозам резко увеличивается доля государственных гарантий в структуре государственного внутреннего долга.

Относительно внешнего государственного долга динамика объема и структуры за рассматриваемый период представлена в таблице 8.4.

В 2010–2012 гг. планируется увеличение доли задолженности по государственным ценным бумагам, номинированным в иностранной валюте, в связи с увеличением заимствований на международных финансовых рынках, а также государственных гарантий в иностранной валюте в связи с предоставлением гарантий для поддержки экспорта российской промышленной продукции. Доля задолженности по кредитам правительств иностранных государств и МФО снизится в связи с завершением погашения задолженности по ранее привлеченным кредитам, причем привлечение новых кредитов не планируется. Общее увеличение величины внешнего долга обусловлено заимствованиями на внешних финансовых рынках путем размещения еврооблигационных займов, а также увеличением объемов предоставляемых гарантий в иностранной валюте.

Исходя из представленной информации о структуре государственного долга РФ можно сделать вывод о том, что основным источником формирования государственного долга являются государственные ценные бумаги. Согласно Федеральному закону «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ в настоящий момент формой существования государственных ценных бумаг является облигация – это долговая ценная бумага, обязательство, подтверждающее отношение займа между инвестором и эмитентом, согласно которому эмитент (заемщик) гарантирует инвестору (кредитору) выплату основной суммы долга по истечении установленного срока, а также процентов по займу.

Таблица 8.4

**Динамика внешнего государственного долга РФ**

<i>По состоянию</i>	<i>На 1 января 2008 г.</i>	<i>На 1 января 2009 г.</i>	<i>На 1 января 2010 г.</i>	<i>На 1 января 2011 г.</i>	<i>На 1 января 2012 г.</i>	<i>На 1 января 2013 г.</i>
<i>Показатели</i>						
Государственный внешний долг РФ, всего, млрд долл. США	44,9 (100%)	40,6 (100%)	42,8 (100%)	63,3 (100%)	83,4 (100%)	104,3 (100%)
в том числе:						
кредиты иностранных государств, кредиты МФО, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц в иностранной валюте, млрд долл. США	11,1 (24,8%)	10,4 (25,6%)	9,2 (21,5%)	7,3 (11,5%)	6,5 (7,8%)	5,7 (5,5%)
государственные ценные бумаги РФ, номинированные в иностранной валюте	33,1 (73,7%)	29,6 (72,8%)	28,0 (65,4%)	44,5 (70,3%)	62,2 (74,6%)	80,9 (77,6%)
гарантии РФ в иностранной валюте, млрд долл. США	0,7 (1,5%)	0,6 (1,6%)	5,6 (13,1%)	11,5 (18,2%)	14,7 (17,6%)	17,7 (17,0%)

Облигационные займы традиционно классифицируются по следующим признакам:

- по виду эмиссии – на предъявителя и именные (облигации государственных и муниципальных займов выпускаются, как правило, на предъявителя, что упрощает их обращение);

- по виду выплат дохода – на процентные и беспроцентные облигации. В том числе при этом доход может либо выплачиваться в виде выигрышей, либо не выплачиваться совсем, но гарантирует получение определенного товара или услуги;

- по характеру обращения – на облигации, свободно обращающиеся на рынке (рыночные) и с ограниченным кругом обращения (нерыночные). Рыночные ценные бумаги свободно обращаются и могут перепродаваться другим субъектам, нерыночные ценные бумаги не могут свободно переходить от одного владельца к другому (например, государственные сберегательные облигации, облигации нерыночных займов);

- по характеру держателей ценных бумаг – на реализуемые только среди населения, среди юридических лиц и универсальные, т. е. предназначенные для размещения среди физических и юридических лиц; существуют облигации, предназначенные к размещению среди институциональных инвесторов, например, среди страховых и пенсионных фондов, они не имеют свободного обращения и могут быть представлены к оплате через определенное время;

- по срокам погашения – на краткосрочные (срок погашения до одного года); среднесрочные (до пяти лет) и долгосрочные (свыше пяти лет); в мировой практике существуют и бессрочные, или рентные, облигации, в отношении которых срок погашения не определен;

- по методам размещения – на добровольные и принудительные. Облигации добровольных займов свободно продаются и покупаются на фондовом рынке. Принудительные займы размещаются согласно постановлению правительства и предусматривают ответственность за уклонение от подписки;

- по форме удостоверения прав могут быть в документарной и в бездокументарной форме (в виде записей на счетах);

- в зависимости от эмитента – облигации, выпускаемые федеральным правительством, субъектами Федерации и местными органами власти.

От имени государства эмитентом, т. е. органом, осуществляющим выпуск ценных бумаг, выступает уполномоченный орган, к функциям которого отнесено составление и (или) исполнение федерального бюджета; в России – это Министерство финансов. Эмитентами ценных бумаг субъекта Российской Федерации и муниципальных образований являются соответствующие органы субъекта РФ и местного самоуправления.

В качестве агента Министерства финансов выступает Центральный банк, который, в свою очередь, может уполномочить определенные инвестиционные институты или банки выступить официальными дилерами или маркетмейкерами конкретного выпуска государственных бумаг. Он же либо по его усмотрению иная уполномоченная организация выполняют функции субдепозитария, включая функцию по хранению глобального сертификата выпуска облигаций федеральных займов, осуществляют учет прав различных организаций на эти облигации. Функции субдепозитария по этим облигациям могут выполнять уполномоченные организации.

В настоящий момент основными видами государственных ценных бумаг в России являются облигации федерального займа (ОФЗ) и государственные сберегательные облигации (ГСО).

### *Государство как гарант*

*Государственные гарантии* выступают особой формой заимствований по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами. Под государственной или муниципальной гарантией в Бюджетном кодексе РФ признается способ обеспечения гражданско-правовых обязательств, в силу которых Российская Федерация, ее субъект или муниципальное образование, выступая гарантом, дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом – получателем гарантии – своих обязательств перед третьими лицами полностью или частично. Получателями государственных (муниципальных) гарантий являются субъекты РФ, муниципальные образования, юридические лица. Назначение гарантии – обеспечение исполнения обязательств получателей гарантии перед



третьими лицами. Гарант в этом случае несет субсидиарную или солидарную ответственность дополнительно к ответственности должника по гарантированному им обязательству. Общая сумма предоставленных гарантий включается в состав государственного (муниципального) долга соответствующего уровня как вид долгового обязательства. В зависимости от валюты, в которой предоставляются государственные гарантии, они включаются в состав государственного внутреннего или внешнего долга. При неисполнении получателем гарантии своих обязательств перед третьим лицом на соответствующую сумму сокращается долг гаранта, что отражается в отчете об исполнении бюджета.

Государственные гарантии РФ внутри страны могут предоставляться субъектам РФ, муниципальным образованиям и отдельным юридическим лицам. Обязательным условием предоставления гарантии является проверка финансового состояния ее получателя. В Российской Федерации внешние государственные гарантии (гарантии в иностранной валюте) возникли в связи с тем, что Россия последовала примеру ряда промышленных государств, которые для стимулирования экспорта продукции национальных компаний взяли на себя риски, связанные с ее реализацией отдельным иностранным государствам.

Так, например, в 2010 г. увеличение суммы гарантирования связано с использованием государственных гарантий РФ для государственной поддержки российской экономики. В рамках антикризисных мер, предпринимаемых правительством РФ, по кредитам, привлекаемым организациями на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения, а также на погашение кредитов и облигационных займов, привлеченных ранее, предусматривается предоставление гарантий на сумму порядка 300 млрд рублей, по заимствованиям Агентства по ипотечному жилищному кредитованию – 44 млрд рублей, в рамках реализации инвестиционных проектов отобранными правительством организациями – 100 млрд рублей. Предусматривается предоставление гарантий по обязательствам страхования военных рисков, рисков угона и других подобных рисков ответственности авиаперевозчиков перед третьими лицами на сумму

25,5 млрд рублей, а также на осуществление долгосрочных инвестиционных проектов ГК «РОСНАНО».

### *Государство как кредитор*

Согласно Бюджетному кодексу РФ (ст. 6) бюджетный кредит – денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах. В качестве заемщиков при предоставлении бюджетных кредитов могут выступать:

- бюджеты других уровней бюджетной системы РФ;
- унитарные предприятия;
- юридические лица, не являющиеся унитарными предприятиями.

В настоящее время получатели кредитов, предоставляемых из федерального бюджета, – это в основном бюджеты других уровней. Политика бюджетного кредитования, проводимая РФ, основана на двух базовых принципах:

- кредиты выделяются преимущественно на покрытие кассовых разрывов;
- предпринимаются существенные шаги по упорядочению просроченной задолженности и ее минимизации.

Решение о предоставлении бюджетного кредита с указанием сроков его возврата и объема принимает министр финансов. Для предоставления бюджетного кредита оформляется соглашение между Минфином РФ и органом исполнительной власти субъекта РФ. Объем бюджетного кредита определяется, с одной стороны, возможностями федерального бюджета, а с другой – потребностями заемщика, определяемыми величиной временного кассового разрыва, возникающего при исполнении консолидированного бюджета, или размером расходов, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий.

Указанные кредиты в соответствии с федеральным бюджетом на 2010 г. и плановый период до 2012 г. предоставляются из федерального бюджета другим бюджетам бюджетной систе-

мы РФ для частичного покрытия дефицита бюджета и покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов субъектов РФ, а также для осуществления мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и техногенных аварий. В пределах общего объема могут быть предоставлены кредиты на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, содержание автомобильных дорог, а также на поддержку монопрофильных муниципальных образований.

Согласно ст. 122 БК РФ Внешними долговыми требованиями Российской Федерации являются финансовые обязательства иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией как кредитором, включая долговые требования, возникшие в связи с предоставлением банком – агентом Правительства Российской Федерации государственных экспортных кредитов иностранным заемщикам или их банкам-кредиторам, а также долговые требования юридических лиц – экспортеров бывшего СССР к иностранным юридическим лицам, возникшие до 1 января 1991 г. в связи с экспортом из бывшего СССР товаров и услуг, осуществлявшимся за счет средств бюджета бывшего СССР.

Внешние государственные кредиты и задолженность по ним перед Россией, как правило, составляют три группы:

- 1) задолженность иностранных государств (кроме стран СНГ);
- 2) задолженность стран СНГ;
- 3) задолженность иностранных коммерческих банков и фирм (перед СССР или РФ).

В целях усиления государственного контроля за операциями по управлению государственными внешними финансовыми активами бывшего СССР, платежи, поступившие или поступающие в рамках урегулирования таких требований, являются государственными внешними финансовыми активами РФ. Минфин РФ осуществляет оперативное управление ими. Учет и расчеты осуществляются через Внешэкономбанк. При расчетах с должниками РФ использует различные формы погашения долга. Так, большое распространение получила поставка товаров в счет погашения государственных кредитов, предоставленных СССР и РФ. По товарам, ввозимым в РФ в этих целях, установлены налоговые льготы.

## Глава 9.

### **Финансы домашних хозяйств**

#### ***9.1. Социально-экономическая сущность и функции домашних хозяйств***

В макроэкономическом плане под домашним хозяйством понимают группу лиц, совместно принимающих экономические решения. В системе экономических отношений домашние хозяйства имеют исключительно важное значение, поскольку они являются собственниками факторов производства, находящихся в частной собственности. В экономической системе домашние хозяйства играют следующие роли: (а) выступают на рынке в качестве покупателей товаров и услуг, производимых фирмами; (б) предоставляют тем же самым фирмам факторы производства; (в) сберегают часть формируемого в экономике совокупного дохода, приобретая реальные и финансовые активы.

Ведение домашнего хозяйства в условиях рыночной экономики невозможно без использования денег, значит, существует реальная база для возникновения финансовых отношений на уровне домашнего хозяйства. Однако известно, что не все денежные отношения можно считать финансовыми. К ним вряд ли можно отнести, например, отношения обмена ( $T - D - T$ ), в которые постоянно вступает домашнее хозяйство. Поэтому представляется достаточно оправданной, хотя и не бесспорной, позиция ряда экономистов, полагающих, что финансами можно считать лишь денежные отношения, возникающие по поводу формирования и распределения фондов денежных средств.

Домашнее хозяйство в условиях рыночной экономики не может находиться вне финансовых отношений, оно постоянно вступает в такие отношения, возникающие как внутри домашнего хозяйства, так и с внешними по отношению к домашнему хозяйству рыночными субъектами.

К внутренним финансам домашнего хозяйства можно отнести отношения, возникающие между его участниками по поводу формирования семейных денежных фондов, имеющих различное

целевое назначение: страхового резерва для поддержания уровня текущего потребления; денежного резерва для повышения уровня капитальных расходов; денежного фонда с целью его дальнейшего инвестирования и др.

Система внешних финансовых отношений домашнего хозяйства показана на рис. 9.1.

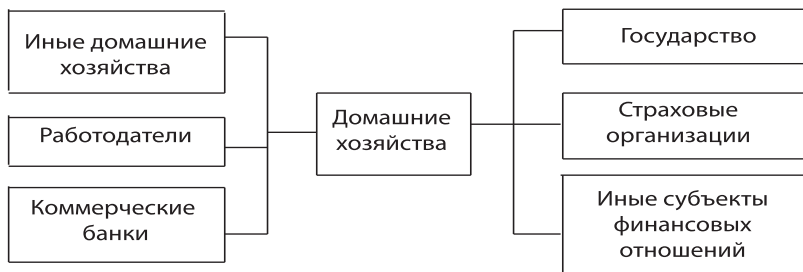


Рис. 9.1.

Как мы видим, домашнее хозяйство может вступать в финансовые отношения:

- с другими домашними хозяйствами по поводу формирования и использования совместных денежных фондов (к ним не относятся отношения взаимного обмена, в которых также могут участвовать домашние хозяйства);

- с предприятиями, работающими в различных сферах материального производства или производства услуг и выступающими в качестве работодателей по отношению к участникам домашнего хозяйства по поводу распределения части произведенного валового внутреннего продукта в его стоимостной форме;

- с коммерческими банками по поводу привлечения потребительских кредитов, их погашения; по поводу размещения временно свободных денежных средств на банковские счета;

- со страховыми организациями по поводу формирования и использования различного рода страховых фондов;

- с государством по поводу образования и использования бюджетных и внебюджетных фондов.

Перечисленные выше отношения составляют социально-экономическое содержание категории «финансы домашнего хо-

зяйства». Следовательно, финансы домашнего хозяйства – это совокупность денежных отношений по поводу создания и использования фондов денежных средств, в которые вступают домашнее хозяйство и его отдельные участники в процессе своей социально-экономической деятельности.

Областью возникновения финансов домашнего хозяйства следует считать вторую стадию процесса воспроизводства, на которой происходит распределение стоимости произведенного общественного продукта. Члены домашнего хозяйства являются собственниками рабочей силы – одного из факторов процесса производства, а следовательно, имеют право на получение части стоимости созданного продукта. Отметим, что домашние хозяйства участвуют не только в первичном распределении национального дохода, но и в процессе его вторичного распределения, когда государство через систему прямых налогов, пенсионную систему, систему социальных пособий перераспределяет доходы между различными домашними хозяйствами (например, дотация на оплату услуг жилищно-коммунального хозяйства, льготы на проезд в общественном транспорте).

Социально-экономическая сущность финансов домашних хозяйств проявляется через их функции. Важнейшая функция финансов домашних хозяйств – **распределительная функция**. Финансы домашних хозяйств, как и общественные финансы, являются объективно обусловленным инструментом стоимостного распределения. Но если специфическое назначение общественных финансов состоит в том, чтобы распределять и перераспределять стоимость валового общественного продукта, выраженную в денежной форме, между различными хозяйствующими субъектами, то финансы домашних хозяйств обеспечивают дальнейшее распределение этой стоимости между всеми участниками домашнего хозяйства. Таким образом, они играют главную роль на последней ступени распределительного процесса.

В число участников домашнего хозяйства входят несовершеннолетние дети, совершеннолетние, но не работающие по различным причинам члены семьи. Часть национального дохода, которая пришлась на долю отдельного домашнего хозяйства, в

той или иной пропорции распределяется между всеми его участниками именно в рамках распределительной функции.

Выполняя распределительную функцию, финансы домашних хозяйств обеспечивают материальными ресурсами непрерывность процесса воспроизводства рабочей силы как одного из производственных факторов. Именно через эту функцию финансов домашних хозяйств происходит обеспечение каждого человека ресурсами, необходимыми ему для поддержания жизни: продуктами питания, одеждой, обувью, предметами культурно-бытового и хозяйственного назначения, жильем и т. п.

Объектом действия распределительной функции является располагаемый доход домашнего хозяйства – часть совокупного дохода, которая осталась в распоряжении домашнего хозяйства после выплаты налогов и других обязательных платежей. К субъектам распределения относятся все участники домашнего хозяйства.

Еще одной функцией финансов домашних хозяйств является **контрольная функция**. Домашнее хозяйство в условиях рыночной экономики является самостоятельным хозяйствующим субъектом, т. е. уровень жизни членов домашнего хозяйства полностью зависит от величины приходящегося на его долю дохода. На эту величину влияет целый ряд факторов. Под их воздействием она может изменяться как в сторону увеличения, так и уменьшения. Поэтому, имея целью поддержание обычного уровня потребления, домашнее хозяйство просто не может обойтись без контроля за распределением полученного дохода по различным фондам, а также за целевым использованием средств этих фондов.

Экономика домашнего хозяйства опирается на достаточно сложный комплекс отношений между его различными участниками. Эти отношения определены различиями в возрасте, чертах характера, привычках людей, различным уровнем их потребностей и доходов. Вместе с тем нормальное развитие домашнего хозяйства возможно лишь в том случае, если его участники находят взаимопонимание при принятии экономических решений. Согласование экономических интересов различных участников домашнего хозяйства обеспечивается их регулированием, под которым понимается возможное изменение части располагаемо-

го дохода, приходящегося на одного члена домашнего хозяйства. Следовательно, финансы домашнего хозяйства выполняют еще одну важную функцию – **регулирующую**, которая поддерживает сбалансированное развитие домашнего хозяйства как единого целого. Достигается это путем перераспределения финансовых ресурсов. Важно подчеркнуть, что на уровне домашнего хозяйства регулирование его развития происходит в основном посредством саморегулирования участников домашнего хозяйства.

Таким образом, финансы домашних хозяйств являются одним из элементов финансовой системы государства. Каждый из этих элементов определенным образом влияет на процесс общественного воспроизводства. В каждой области финансовой системы процесс образования и использования фондов денежных средств имеет свои, присущие только ему характеристики. Роль, которую различные элементы финансовой системы играют в процессе ее формирования, определяет их особенности. Так, финансы предприятий есть основа финансовой системы, поскольку именно в предпринимательском секторе создается валовой внутренний продукт, распределяемый в ходе дальнейших финансовых отношений. Централизованные элементы финансовой системы играют важную роль в перераспределении денежных средств между отдельными отраслями, экономическими регионами, различными социальными группами населения. Финансы домашних хозяйств имеют свои особенности, которые отличают их от других элементов финансовой системы.

Специфика финансов домашних хозяйств определена тем, что эта сфера финансовых отношений в наименьшей степени регламентирована государством. Действительно, процесс создания и расходования централизованных денежных фондов, таких, например, как государственный бюджет, находится под жестким государственным контролем. Процесс формирования денежных фондов предприятия также в определенной степени определяется государством (требования к минимальному размеру уставного капитала, система налогообложения, регламентация порядка расчета амортизационных отчислений и некоторых других элементов себестоимости и др.). Домашнее хозяйство самостоятельно



принимает решение о способе формирования денежных фондов, их величине и целевом назначении, о времени их использования.

Вместе с тем государство способно влиять на общую величину дохода, которым реально располагает домашнее хозяйство. Реальные доходы домашнего хозяйства образуются в результате многократного распределения и перераспределения стоимости совокупного общественного продукта в процессе реализации финансовых отношений домашнего хозяйства и государства. Повышение ставок налогов, выплачиваемых физическими лицами, ведет к сокращению их реального дохода. Вместе с тем финансовые ресурсы, мобилизованные посредством сбора налогов, направляются через бюджет в сферу здравоохранения, образования, социального обеспечения, в результате уровень реальных доходов домашних хозяйств возрастает.

Важной функцией финансов домашних хозяйств в системе общественного воспроизводства выступает также **инвестиционная**. Она заключается в том, что домашние хозяйства являются одними из основных поставщиков финансовых ресурсов для экономики. Рост доходов домашних хозяйств – материальная основа для выполнения данной функции. Инвестиционную функцию домашних хозяйств нельзя связывать только с долей капитализируемых доходов, т. е. используемых как сбережения (вложения средств в различные финансовые институты и в реальное производство). На самом деле и увеличение доли потребления выступает фактором, способствующим росту инвестиций в экономике. На это обращал внимание еще Дж. Кейнс, который выработал концепцию эффективного спроса, складывающегося из потребительского и инвестиционного компонентов. Сокращение потребительских расходов, какими бы факторами оно ни вызывалось, естественным образом сдерживает и развитие производства.

Домашнее хозяйство должно принимать два основных типа экономических решений: (1) как формировать структуру своих будущих активов с учетом уже имеющихся у него, т. е. надо ли приобретать новую недвижимость (например, жилье, земельные участки), движимые средства (например, автомобили) или ценные бумаги; одновременно определяется соотношение между

вновь приобретаемыми активами; (2) определение работающих членов домашнего хозяйства, места их работы и др.

Оба типа решений влияют на будущие доходы домашнего хозяйства. Первый тип решений можно назвать инвестиционным, а доходы, получаемые от него, также инвестиционными. Вместе с тем любые инвестиции требуют финансовых затрат в той или иной форме.

Финансовые решения домашних хозяйств принимаются прежде всего в отношении использования денежных фондов. С точки зрения материального состава финансы домашнего хозяйства – это совокупность созданных им целевых денежных фондов, это общий объем финансовых ресурсов, которыми располагает домашнее хозяйство. В структуру финансовых ресурсов домашнего хозяйства входят:

- денежные средства, предназначенные для текущих расходов;
- денежные средства, предназначенные для капитальных расходов; денежные сбережения;
- денежные средства, вложенные в движимое и недвижимое имущество.

Как правило, домашнее хозяйство начинает свою хозяйственную деятельность не на пустом месте, т. е. первоначально обладает некоторым накопленным ранее богатством, которое главным образом переходит к нему по наследству, а иногда в результате дарения. Это богатство может быть представлено в различных формах, прежде всего в форме недвижимости, наличных денег, а также в некоторых случаях – ценных бумаг. Помимо первоначальных ресурсов, их источниками являются: (а) располагаемый доход домашнего хозяйства; (б) потребительский кредит; (в) социальные трансферты; (г) прочие ресурсы.

Экономические и финансовые решения в домашнем хозяйстве зависят от многих факторов, среди которых основными являются: (1) текущие и перспективные цели; (2) отношения между членами домашнего хозяйства; (3) уровень доходов домашнего хозяйства; (4) предпочтения и склонность к риску членов домашнего хозяйства; (5) внешняя среда, в которой действует домаш-

нее хозяйство. Внешняя среда оказывает очень большое влияние на решения в домашнем хозяйстве. Наиболее важные факторы внешней среды для них: законодательное регулирование доходов и расходов, в особенности в сфере занятости, налогообложения доходов, социальных пособий; отношения в коллективе, в котором работают члены домашнего хозяйства; участие последних в общественных и политических организациях; отношения между самими домашними хозяйствами.

## ***Материалы для самостоятельной работы***

**Определите содержание следующих ключевых понятий:** финансы домашнего хозяйства; распределительная функция финансов домашнего хозяйства; контрольная функция финансов домашнего хозяйства; инвестиционная функция домашних хозяйств.

### ***Вопросы и задания для обсуждения***

1. Можно ли назвать финансы домашнего хозяйства одним из элементов финансовой системы? Обоснуйте вашу точку зрения.
2. Могут ли возникнуть финансовые отношения в домашнем хозяйстве?
3. Что является объектом действия распределительной функции финансов домашнего хозяйства?
4. Какие особенности отличают финансы домашнего хозяйства от других сфер финансовой системы?
5. Что входит в структуру финансовых ресурсов домашнего хозяйства?

## **9.2. Денежные доходы домохозяйств и их структура**

Доходы служат основным источником удовлетворения потребностей домашних хозяйств в потребительских товарах и услугах, накопления и сбережения и обязательных платежей. Неразрывная связь доходов и расходов домашних хозяйств проявляется прежде всего в зависимости структуры и объема расходов от структуры и объема доходов. Так, при снижении общего уровня доходов все меньшую их долю можно потратить на накопления и сбережения, поскольку существует определенный физиологический и социальный минимум потребительских товаров и услуг, который любое домашнее хозяйство должно обеспечить.

Доходы домашних хозяйств можно разделять по различным критериям. Прежде всего можно выделить **доходы в денежной и натуральной форме**. К последним относят продукты, полученные в личном подсобном хозяйстве, садоводствах, огородничествах, а также натуроплату от сельскохозяйственных предприятий, которые потребляются в домашнем хозяйстве. Если домашнее хозяйство часть продуктов производит с целью реализации на рынке, то доходами следует считать денежные средства, вырученные от продажи.

В странах с развитыми рыночными отношениями подавляющая часть населения занята в государственном или частном секторах экономики, и потому денежные доходы доминируют над натуральными. Значительная часть занятых в них одновременно содержит небольшие подсобные хозяйства, в которых производятся продукты питания. Для личных подсобных хозяйств сельского населения ведение производства на земле является основной сферой приложения труда.

Денежные доходы домашних хозяйств подразделяют чаще всего по источникам поступлений:

- заработная плата вместе с различными начислениями и доплатами;
- пенсии, пособия, стипендии и другие страховые и социальные выплаты;

- доходы от предпринимательской деятельности;
- доходы от операций с личным имуществом;
- денежные накопления в финансово-кредитной сфере.

Для измерения доходов домашних хозяйств используют понятия совокупных, располагаемых, номинальных и реальных доходов населения.

Под **совокупными доходами** понимают общую сумму денежных и натуральных доходов по всем источникам их поступления с учетом стоимости бесплатных или льготных услуг за счет социальных фондов. Натуральные доходы можно оценить по средним ценам реализации соответствующих товаров на рынке.

Для населения более существенное значение имеет показатель **располагаемых доходов**, или доходов, остающихся в распоряжении домашних хозяйств. Они образуются из совокупных доходов путем вычета налогов и обязательных платежей. В общей сумме располагаемые доходы населения образуют часть валового внутреннего продукта, которая расходуется на потребление и накопление.

**Номинальные доходы** – доходы домашнего хозяйства за определенный период в денежной форме. При этом можно выделить начисленные номинальные доходы и фактически полученные. Первые отличаются от фактических на величину начисленных в данном периоде, но не выплаченных доходов, а также доходов, полученных в результате погашения задолженности гражданам со стороны государства и организаций за прошлые периоды. Различие между фактическими и начисленными доходами может быть весьма существенным, как это имело место в России в 90-х гг. XX в. в период массовой задержки с выплатой заработной платы.

**Реальные доходы** домашних хозяйств определяются двумя факторами – располагаемыми доходами и ценами на товары и услуги. Они могут быть выражены количеством потребительских товаров и услуг, которые можно приобрести на фактически полученные номинальные доходы. Реальные доходы зависят от соотношения темпов роста располагаемых доходов и индекса потребительских цен за определенный период. Для домашних хо-

зайств реальные доходы, наряду с размерами имущества и ранее накопленных сбережений, входят в число наиболее важных показателей, определяющих уровень их благосостояния.

Для оценки уровня жизни населения субъектов РФ, разработки и реализации региональных социальных программ, планирования темпов роста заработной платы, пенсий, социальных пособий, а также составления бюджетов используют понятия **минимального потребительского бюджета (МПБ)** и **бюджета прожиточного минимума (БПМ)**. Уровень МПБ характеризует минимально допустимые границы потребления важнейших материальных благ и услуг (продукты питания, предметы санитарии и гигиены, лекарства, жилищно-коммунальные услуги) и рассчитывается исходя из прожиточного (физиологического) минимума дифференцированно по основным социальным группам. С 1997 г. используется понятие прожиточного минимума как стоимостной оценки потребительской корзины, а также обязательных платежей и сборов. Под потребительской корзиной понимается минимальный набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности.

Основное значение для работников государственной сферы и лиц наемного труда в частном секторе экономики играет оплата труда в различных формах.

В соответствии с системой национальных счетов к ней относят: (1) начисленную заработную плату по сдельным расценкам, тарифным ставкам и должностным окладам; (2) выплаты за работу в особых условиях; (3) доплаты за сверхурочную работу и работу в ночное время, в выходные и праздничные дни; (4) премии и единовременные поощрительные выплаты; (5) плата за выслугу лет; (6) оплату ежегодных и дополнительных отпусков; (7) доходы от участия в прибылях (например, дивиденды на акции); (8) командировочные расходы и подъемные; (9) стоимость выданной спецодежды, спецобуви и спецпитания и др.

В целях социальной защиты государство гарантирует населению **минимальный размер оплаты труда (МРОТ)**. Размер фактической заработной платы с учетом всех видов выплат (та-

рифные ставки, оклады, надбавки и т. п.) не должен быть ниже установленного законодательно МРОТ независимо от того, в какой организации трудится человек. МРОТ обеспечивается либо за счет средств бюджетов – для учреждений и организаций, финансируемых из соответствующих бюджетов, либо за счет собственных средств – для других организаций.

В МРОТ не включаются доплаты и надбавки, премии и другие формы поощрительных выплат. Это означает, что для отдельных работников их ставки (оклады) равняются минимальному размеру оплаты труда, а все другие виды выплат не увеличивают зарплату до минимального размера, а начисляются сверх него. Размеры ставок и окладов, их соотношение для разных категорий персонала, а также доплат за условия труда, отклоняющиеся от нормальных, за работу в вечернее и ночное время определяются в организациях и фиксируются в коллективных договорах. При этом указанные доплаты должны быть не меньше установленных соответствующими правовыми актами.

На предприятиях определяют также виды и размер стимулирующих выплат, в частности, за высокую квалификацию, профессиональное мастерство, премии и т. д.

Пенсии, пособия и другие социальные и страховые поступления объединены в одну большую группу, поскольку основную их часть выплачивает государство. Поэтому, их начисление и выплата в существенной степени зависят от законодательных норм. Можно выделить те из них, которые зависят напрямую или косвенно от трудового вклада работников. В первую очередь это относится к большей части пенсионных выплат, которую можно рассматривать как *трудовые* пенсии. Однако все же большая часть доходов, рассматриваемых в данной главе, носят чисто социальный характер, поскольку они выплачиваются государством как средство поддержания минимального уровня жизни населения.

Отметим также, что развиваются и негосударственные формы социальной помощи населению. Примером являются негосударственные пенсионные фонды (НПФ). С одной стороны, они расширяют возможности населения получать более высокие доходы в старости по сравнению с минимумом, гарантированным государ-

ством. С другой стороны, НПФ выступают в роли специфических институтов финансового посредничества, аккумулирующих сбережения населения для осуществления долгосрочных инвестиций.

Наибольшее значение среди страховых и социальных выплат имеют пенсии. По действующему пенсионному законодательству существуют четыре вида трудовых пенсий: *по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет*. Если гражданин имеет право на разные пенсии, то назначается одна из них по выбору (за исключением граждан, ставших инвалидами вследствие военной травмы, имеющих право на пенсию по старости либо за выслугу лет и, кроме того, на пенсию по инвалидности).

Существуют также и социальные пенсии для граждан, которые не имеют по каким-либо причинам права на получение пенсии в связи с трудовой и иной общественно полезной деятельностью.

*Пенсии по старости, или по возрасту*, являются наиболее распространенными. Они предоставляются с определенного возраста (мужчинам – с 60 лет, женщинам – с 55 лет) и при наличии установленного трудового стажа (не менее 20 лет). Выдвигаются предложения об увеличении минимального пенсионного возраста на пять лет. Устанавливаются и категории граждан с льготным трудовым стажем и пенсионным возрастом, например, многодетные матери, инвалиды ВОВ, граждане, трудившиеся на подземных работах, на работах с вредными условиями труда, и др.

*Социальная пенсия* назначается гражданам, не имеющим права на трудовую пенсию, в частности, инвалидам с детства, детям-инвалидам до 16 лет и др. В большинстве случаев эта пенсия равна размеру минимальной пенсии по старости либо ее доли.

Особый порядок начисления пенсий установлен для некоторых категорий работников (военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, работников Крайнего Севера и др.), а также Героев СССР и РФ, участников ВОВ, узников фашистских концлагерей и др.

Среди пособий наиболее распространены различные виды детских пособий, которые подразделяются на: (1) пособие по беременности и родам; (2) единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки



беременности; (3) единовременное пособие при рождении ребенка; (4) ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет; (5) ежемесячное пособие на ребенка.

Важное место в системе социальной защиты населения имеют **пособия, предоставляемые из бюджета**. При этом государство гарантирует: (а) выплату пособия по безработице, в том числе в период временной нетрудоспособности безработного; (б) выплату стипендии в период профессиональной подготовки, повышения квалификации, переподготовки по направлению органов службы занятости, в том числе в период временной нетрудоспособности; (в) возможность участия в оплачиваемых общественных работах; (г) возмещение затрат в связи с добровольным переездом в другую местность для трудоустройства по предложению органов службы занятости.

Еще одну подгруппу доходов домашних хозяйств составляют **страховые возмещения или страховые суммы, выплачиваемые при наступлении страховых случаев**, как правило, по непредвиденным причинам (стихийные бедствия, аварии, несчастные случаи, болезни, смерть и т. п.). Различают имущественное, личное, медицинское страхование, а также страхование ответственности. Общим для всех случаев страхования является внесение гражданами страховых сумм, которые различаются в зависимости от вида страхования, срока договора, страховых событий и других факторов. Таким образом, получению доходов в данном случае предшествует понесение расходов домашними хозяйствами.

Доходы домашних хозяйств от предпринимательской деятельности включают доходы граждан от коммерческой деятельности, которая осуществляется без образования юридического лица – индивидуальных предпринимателей. К ним отнесены: доходы от продажи имущества, принадлежащего гражданам на праве собственности; доходы от реализации товаров, продукции (работ, услуг), другого имущества, произведенных лицами, зарегистрированными в качестве предпринимателей; доходы от реализации продукции, товаров, приобретенных на стороне, и др.

Доходы от операций с личным имуществом также рассматриваются как форма предпринимательского дохода, что в определенных ситуациях оправданно. Так, сдача в аренду свободного жилого помещения, особенно на длительный срок, может приносить стабильный и существенный доход и по сути является формой предпринимательской деятельности, направленной на извлечение прибыли.

**Доходы от операций с имуществом и денежными средствами** возникают в результате вложения денежных средств домашних хозяйств в личное недвижимое и движимое имущество, банковские вклады, ценные бумаги и на покупку иностранной валюты.

Операции с имуществом включают в первую очередь продажу и сдачу в аренду жилых помещений, принадлежащих домашним хозяйствам, а также продажу земельных участков.

### ***9.3. Денежные расходы домохозяйств и их структура***

В экономической науке существуют различные подходы к классификации расходов домашних хозяйств. Так, с точки зрения периодичности осуществления выделяют три агрегированные группы расходов домашних хозяйств: (1) краткосрочные расходы; (2) среднесрочные расходы; (3) долгосрочные расходы.

К первой группе можно отнести расходы на насущные блага (продукты, некоторые непродовольственные товары, большая часть услуг). Вторая группа включает расходы на периодически (сезонно) приобретаемые товары (одежда, обувь и др.). Третья группа состоит из расходов, которые осуществляются раз в несколько лет.

В зависимости от функционального назначения расходов, осуществляемых домашними хозяйствами, некоторые экономисты делят их на следующие основные группы: (а) личные потребительские расходы (покупка товаров и оплата услуг); (б) налоги и другие обязательные платежи; (в) денежные накопления и сбережения.

Обязательные платежи домашнего хозяйства сокращают его реальные доходы. Чем больший объем денежных средств расходуется домашним хозяйством по этой статье, тем меньше де-

нежных средств оно может направить на текущее потребление и сбережение. Если в качестве критерия классификации взять функциональную направленность обязательных выплат, то их можно разделить на две основные группы. К первой следует отнести налоги и сборы с физических лиц, ко второй – коммунальные и другие платежи населения. Кроме того, к обязательным платежам домашнего хозяйства следует отнести возврат основной суммы полученного в банке кредита и выплату процентов по нему, а также страховые взносы в том случае, если участники домашнего хозяйства пользуются услугами личного или имущественного страхования, являясь при этом страхователями.

В рамках распределительной функции государственных финансов домашнее хозяйство как один из субъектов финансовых отношений обязано выплачивать налоги и сборы в соответствии с действующим законодательством. Применяя налоги и сборы с физических лиц в качестве одного из инструментов экономической политики, государство, во-первых, обеспечивает необходимые поступления в бюджеты различных уровней; во-вторых, оказывает влияние на структуру бюджетов домашних хозяйств путем стимулирования рационального для общества использования получаемых доходов; и в-третьих, перераспределяет часть доходов в пользу наименее социально защищенных слоев населения.

С доходов граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, взимается **налог на доходы физических лиц**. Основная ставка налога – 13%. Существуют льготы – полное или частичное освобождение. Например, не облагаются государственные пенсии и пособия, кроме пособий по беременности и родам, стипендии. Кроме того, применяются налоговые вычеты: стандартные, социальные, имущественные и профессиональные.

Вторым по значимости для домашнего хозяйства является **налог на имущество физических лиц**. Налог вносится два раза в год – к 15 сентября и к 15 ноября. Это местный налог, но его введение обязательно для всей территории России. Налогом облагается находящееся в собственности физических лиц недвижимое имущество: жилые дома, квартиры, дачи, гаражи, другие строения и сооружения, а также часть движимого имущества:

лодки, катера, самолеты и другие водно-воздушные транспортные средства, за исключением весельных лодок.

К имущественным налогам тесно примыкает транспортный налог. Его выплачивают граждане, владеющие грузовым или легковым автотранспортом, не подлежащим обложению налогом на имущество.

В некоторых случаях в расходную часть бюджета домашнего хозяйства приходится включать **государственную пошлину** – обязательный платеж, взимаемый с исковых и иных заявлений и жалоб, подаваемых в суды различных инстанций; за государственную регистрацию актов гражданского состояния; за выдачу документов уполномоченными на это органами или должностными лицами.

Кроме прямых налогов, домашние хозяйства выплачивают и **косвенные налоги**. Прямые налоги, о которых говорилось выше, – это лишь небольшая часть всех налогов, уплачиваемых участниками домашних хозяйств. Основная доля налогов, поступающих от физических лиц в государственную казну, приходится на невидимые ими косвенные налоги, содержащиеся в цене товара и выплачиваемые при его покупке. К ним относятся налог на добавленную стоимость, акцизы.

Следующая статья обязательных расходов домашнего хозяйства – **коммунальные и другие ежемесячные платежи населения**. Размер этой статьи зависит от места нахождения домашнего хозяйства. Очевидно, что жители крупных городов потребляют большее количество коммунальных услуг, чем жители небольших населенных пунктов. Кроме коммунальных платежей, домашние хозяйства должны ежемесячно оплачивать потребленное ими электричество, услуги городской и междугородной телефонной связи, Интернета.

На потребление расходуется основная часть доходов домашнего хозяйства в РФ. Они составляют 60–80% совокупного дохода усредненного домашнего хозяйства РФ.

Существуют различные варианты классификации расходов домашних хозяйств на потребление. В одном из вариантов потребительские расходы состоят из четырнадцати групп: расходы на

питание; приобретение одежды; расходы на жилище; домашнее убранство; постельные принадлежности; галантерею; санитарию и гигиену; посуду; образование и воспитание; культуру; здоровье и отдых; пассажирский транспорт; услуги связи; алкогольные напитки и табачные изделия. В соответствии с критерием расходы домашнего хозяйства на потребление целесообразно подразделить прежде всего на две статьи: текущие расходы и капитальные расходы.

К *текущим расходам* домашнего хозяйства следует отнести расходы на приобретение продовольственных товаров, непродовольственных товаров, используемых в течение относительно непродолжительного периода времени (обувь, одежда и т. п.), а также оплату периодически потребляемых населением в течение всей жизни услуг (например, таких, как услуги парикмахерской, прачечной и т. п.).

*Капитальные расходы* включают в себя затраты на приобретение непродовольственных товаров, используемых в течение достаточно длительных промежутков времени (расходы на мебель, приобретение жилья, транспортных средств и т. д.). К этой же статье следует отнести затраты на услуги, которые участники домашнего хозяйства потребляют достаточно редко, а результат этих услуг, напротив, оказывает на них существенное влияние и определяет их жизнь в течение достаточно длительных промежутков времени (расходы на образование, на медицинскую операцию, на туристическую путевку и т. д.).

Основную часть расходов на потребление в РФ составляют текущие расходы, причем на оплату продовольственных товаров уходит примерно половина располагаемых всеми домашними хозяйствами доходов. Общая сумма расходов на потребление зависит от целого ряда факторов, которые с точки зрения области возникновения можно разделить на внутренние и внешние. К внутренним факторам следует отнести (в порядке значимости): величину совокупных денежных доходов домашнего хозяйства; степень обеспечения потребностей домашнего хозяйства за счет ведения натурального хозяйства; уровень организации ведения бюджета домашнего хозяйства; уровень материальных и духовных потребностей членов домашнего хозяйства. Внешними факторами являются: уровень

розничных цен на потребляемые домашним хозяйством товары и услуги; величина государственных дотаций, направляемых на финансирование медицины, образования, транспорта и т. д.; сумма налогов других обязательных платежей домашнего хозяйства; уровень развития потребительского кредита в стране и др.

Рациональное ведение домашнего хозяйства, обеспечение непрерывности его развития в условиях рынка невозможно без создания различных денежных фондов. По данным Центробанка РФ, сбережения составляют около 14% совокупного дохода домашних хозяйств.

Денежные фонды домашнего хозяйства возникают в результате сбережения и накопления населением денежных средств. Источником их формирования является располагаемый доход домашнего хозяйства. Целевое назначение этих фондов может быть различным:

- создание страхового резерва для поддержания обычного уровня текущего потребления в случае снижения по тем или иным причинам величины располагаемого дохода;
- создание денежного резерва для повышения уровня капитальных расходов, связанных с приобретением дорогостоящих предметов длительного пользования или услуг;
- создание денежного фонда для его дальнейшего инвестирования с целью повышения уровня дохода домашнего хозяйства (вложение средств в акции, облигации и т. д.) – индивидуальное накопление.

Бюджет домашнего хозяйства выполняет важную роль в процессе воспроизводства рабочей силы, семьи как исходной ячейки общества.

## ***Материалы для самостоятельной работы***

**Определите содержание следующих ключевых понятий:** доходы и расходы домашних хозяйств; доходы в денежной и натуральной форме; совокупные, располагаемые, номинальные и реальные доходы домашних хозяйств; минимальный потребительский бюджет; потребительский минимум; минимальный размер оплаты труда; трудовые и социальные пенсии; пособия и их виды; страховые возмещения; расходы на потребление; обязательные

платежи; денежные сбережения; государственная пошлина; налог на имущество физических лиц; местные налоги на физических лиц; косвенные налоги на физических лиц; коммунальные платежи; капитальные и текущие расходы домашних хозяйств.

### ***Вопросы и задания для обсуждения***

1. В чем заключается связь между доходами и расходами домашних хозяйств?

2. В чем состоит преимущество доходов домашних хозяйств в денежной форме?

3. Какие показатели используются для измерения доходов домашних хозяйств? Какие из них наиболее точно отражают доходную часть бюджета?

4. Для каких целей используется понятие минимального размера оплаты труда?

5. В каких формах предоставляется государственная социальная помощь?

6. Какова сущность предпринимательских доходов домашних хозяйств?

7. Какие налоги и другие обязательные платежи выплачивают физические лица? Как они влияют на величину располагаемого дохода домашних хозяйств?

8. Какую структуру имеют потребительские расходы домашнего хозяйства?

9. Какие факторы влияют на уровень сбережений домашнего хозяйства?

## Глава 10. Страхование

### ***10.1. Значение и роль страхования в финансовой системе***

Под финансовой системой понимают совокупность взаимосвязанных элементов (звеньев), непосредственно участвующих в финансовой деятельности и способствующих ей. В основу построения финансовой системы положены три основополагающих элемента<sup>3</sup>:

1) функциональное назначение, проявляющееся в том, что каждое звено финансовой системы выполняет свои функции. Государственный бюджет выражает распределительные отношения между государством, предприятиями, населением, обусловленные формированием и использованием общегосударственного фонда финансовых ресурсов. Имущественное страхование и страхование жизни являются методами защиты от непредвиденных событий, социальных осложнений, болезней и т. п. Финансы организаций представляют собой денежные отношения, связанные с формированием и распределением финансовых ресурсов за счет собственных и приравненных к ним средств, средств, мобилизованных на финансовом рынке и поступающих в порядке перераспределения, для обеспечения многообразных потребностей первичных звеньев общественного производства, выполнения обязательств перед бюджетом, внебюджетными социальными фондами, коммерческими банками и т. д.;

2) территориальность, проявляющаяся в том, что каждый субъект Федерации имеет соответствующий аппарат финансовых и страховых органов;

3) единство финансовой системы предопределяется единой экономической и политической основой государства, обуславливающей единую финансовую политику, проводимую государством через центральные финансовые органы, имеющие единые

---

<sup>3</sup> Ермасов С. В., Ермасова Н. Б. Страхование: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Высшее образование, 2008.



цели. Управление всеми звеньями происходит на основе единых базовых законодательных актов и нормативных документов.

Организационная структура финансовой системы государства представляет собой совокупность финансовых органов и институтов, которая характеризует систему управления финансами.

В финансовой системе выделяют две подсистемы<sup>4</sup> (рис. 10.1):

- централизованные финансы;
- децентрализованные финансы.



Рис. 10.1. Структура финансовой системы РФ

Каждое звено финансовой системы определенным образом влияет на процесс воспроизводства, его различные стадии и фазы. Финансы государства играют важную роль в производственно-техническом и социальном развитии страны. Государство оказывает влияние на монетарную политику, уровень инфляции,

<sup>4</sup> Ковалев В. В., Ковалев Вит. В. Финансы предприятий: Учеб. пособие. М.: ВИТРЭМ, 2002.

основные пропорции общественного производства, стадии распределения финансовых ресурсов между секторами экономики, территориями, отраслями, а также на параметры экономических, инвестиционных и социальных процессов в стране. При этом социальное страхование, осуществляемое посредством внебюджетных фондов, обеспечивает защиту личных интересов граждан при наступлении пенсии, инвалидности, временной нетрудоспособности и др. событий. Государственный кредит влияет на страховую систему, так как государство может быть как заемщиком, так и кредитором страховых организаций, а также может быть гарантом финансовой устойчивости страховых организаций. Финансы организаций непосредственно участвуют в процессе воспроизводства за счет формирования первичных доходов и накоплений. Процесс расширенного воспроизводства на многих предприятиях осуществляется как за счет собственных, так и за счет заемных средств, а также за счет привлеченных финансовых средств на рынке ценных бумаг. При этом страхование транспортных, имущественных, финансовых и промышленных рисков служит фактором обеспечения непрерывности и стабильности экономических процессов и их финансовой устойчивости.

Понятие «страхование» как научная категория отражает следующие базовые аспекты его применения на практике<sup>5</sup>:

- систему общественных отношений;
- вид деятельности;
- вид бизнеса;
- способ защиты имущественных интересов.

В соответствии с этими аспектами можно выделить различные трактовки понятия «страхование».

**Страхование как система общественных отношений** представляет собой совокупность экономических, финансовых, правовых, социальных, информационных и др. отношений, возникающих при образовании страховщиком за счет страховых взносов целевого страхового фонда, предназначенного для ком-

---

<sup>5</sup> См.: Юлдашев Р. Т., Тронин Ю. Н. Российское страхование: системный анализ понятий и методология финансового менеджмента. М.: Анкил, 2000.

пенсации имущественного и иного ущерба, нанесенного субъектам хозяйствования и населению, вследствие наступления определенных событий (страховых случаев).

**Страхование как вид деятельности** может быть представлено как система мероприятий страховщика по созданию страхового фонда и возмещению ущерба страхователю в связи с наступлением событий, предусмотренных договором страхования.

**Страхование как вид бизнеса** основано на формировании специализированной организацией, имеющей лицензию на осуществление страховой деятельности (страховщиком), за счет страховых взносов юридических и физических лиц (страхователей) страхового фонда, предназначенного для возмещения имущественных ущербов при наступлении страховых случаев, а также на использовании (на определенных условиях) временно свободных ресурсов фонда для получения прибыли.

**Страхование может определяться как способ защиты** страхователем имущественных интересов от ущерба и вреда путем заключения со страховщиком договора страхования и уплаты соответствующего страхового взноса (премии).

**Экономическую категорию страхования характеризуют следующие признаки**<sup>6</sup>:

- наличие перераспределительных отношений;
- наличие страхового риска (и критерия его оценки);
- формирование страхового сообщества из числа страхователей и страховщиков;
- сочетание индивидуальных и групповых интересов;
- солидарная ответственность всех страхователей за ущерб;
- замкнутая раскладка ущерба;
- перераспределение ущерба в пространстве и времени;
- возвратность страховых платежей;
- самокупаемость страховой деятельности.

Обобщая эти различные мнения, можно дать следующее определение страхования:

---

<sup>6</sup> См.: Шахов В. В. Страхование: Учебник для вузов. М.: ЮНИТИ, 2001.

**страхование – это совокупность денежных перераспределительных отношений по поводу формирования за счет денежных взносов страхователей целевого страхового фонда, предназначенного для возмещения материального и иного ущерба, нанесенного непредвиденными, нежелательными событиями (страховыми случаями) субъектам хозяйствования и населению, а также для материального обеспечения граждан при наступлении некоторых событий в их жизни (дожитие до пенсионного возраста, вступление в брак и т. д.).**

Роль страхования в обеспечении непрерывности, бесперебойности и сбалансированности общественного воспроизводства проявляется в конечных результатах его проведения, которое отражается<sup>7</sup>:

1) в обеспечении социальной и экономической стабильности за счет полноты и своевременности возмещения ущерба и потерь в доходах;

2) в участии временно свободных средств страхового фонда в инвестиционной деятельности страховых организаций;

3) в оптимизации сферы применения страхования и ее трансформации в соответствии с потребностями общественного производства и международного разделения труда;

4) в достигнутых показателях развития страховых операций на макроэкономическом уровне.

Необходимым элементом финансовой системы и одним из условий обеспечения процесса общественного воспроизводства являются страховые фонды. В широком смысле под страховым фондом понимается совокупность натуральных запасов и финансовых резервов общества, предназначенных для предупреждения, локализации и возмещения ущерба, наносимого чрезвычайными событиями и стихийными бедствиями субъектам хозяйствования и населению. В рамках страховых отношений под страховым фондом понимается денежный фонд, формируемый страховщиком из полученных от страхователей страховых взносов и предназначенный для выполнения стра-

---

<sup>7</sup> Ивасенко А. Г., Никонова Я. И. Страхование: Учеб. пособие, М.: КНОРУС, 2009.

ховщиком принятых в соответствии с договором страхования обязательств.

Известны две теории страхового фонда: рисковая (марксова) и амортизационная. Согласно рисковей теории источником формирования страхового фонда является добавочное производство. В условиях простого воспроизводства отсутствуют возможности для выделения каких бы то ни было запасов. Поскольку добавочное производство достигается за счет создаваемого прибавочного продукта, то источником страхового фонда служит часть прибавочной стоимости, а потому и прибавочного продукта.

Однако в современном обществе формирование страхового фонда связано со страховой защитой не только предприятий и их деятельности, но и наемных работников. Поэтому в страховой фонд закономерно попадает и часть необходимого продукта за счет вычетов из заработной платы работающих.

В рамках амортизационной теории страховой фонд отождествляется с амортизационным фондом. Источником его формирования являются не прибавочная стоимость, а необходимые издержки производства. Между тем у этих двух фондов в корне различна экономическая основа: естественное и моральное изнашивание оборудования для амортизационного фонда и рискованный характер производства для страхового фонда.

В развитых странах западной Европы, в США и Японии теоретические аспекты функционирования страхового фонда концентрируются вокруг основного вопроса страхования – о природе страхового риска и рискованных обязательств, сопровождающих этот риск. Практическое применение эта система научных взглядов о природе страхового риска находит в риск-менеджменте.

В соответствии с современными научно-техническими представлениями страховой фонд – это средства, изъятые из национального дохода и совокупного общественного продукта, абсолютный размер которых соответствует размеру потерь, понесенных обществом, в результате ущерба, покрываемого страхованием.

Таким образом, в страховом фонде реализуются определенные экономические и социальные отношения, складывающиеся между людьми в процессе производства, а сам фонд способствует

экономического прогрессу общества, поскольку аккумулированные в страховом фонде значительные материальные и финансовые ресурсы наряду с целевым страховым использованием на возмещение ущерба служат источником инвестиций в экономику.

К ключевым принципам функционирования страхового фонда относятся комплексность, многообразие организационных форм, учет специфики отраслей экономики и субъектов собственности, государственное регулирование этих процессов<sup>8</sup>.

Существует три **основные организационные формы (метода)** создания страхового фонда:

**1. Централизованная (государственная)** – страховой фонд создается в централизованном порядке в натуральном и денежном выражении. В натуральной форме страховой фонд создается из постоянно возобновляемых запасов сырья, материалов, топлива, продовольствия и т. д. В денежной форме страховой фонд формируется ежегодно при составлении государственного бюджета. Цель создания этого фонда – возмещение ущерба и вреда, нанесенного стихийными бедствиями, техногенными авариями и т. п.

**2. Самостоятельная (отраслевая)** – каждый хозяйствующий субъект создает за счет собственных ресурсов страховой фонд, предназначенный для преодоления временных затруднений в процессе производства.

**3. Собственно страховая** – страховой фонд создается за счет взносов многочисленных страхователей (юридических и физических лиц) специализированной организацией, имеющей лицензию на проведение страховых операций, выданную Органом страхового надзора, и расходуется на возмещение убытков (вреда), нанесенных субъектам хозяйствования и населению, т. е. на страховые выплаты.

В рамках системы образования страховых фондов сложилось два направления страховой деятельности:

- государственное социальное страхование, основанное на принципе коллективной солидарности и направленное на социальное выравнивание и обеспечение минимума благосостояния;

---

<sup>8</sup> Ермасов С. В., Ермасова Н. Б. Указ. соч.

- индивидуальное страхование физических и юридических лиц, имеющее коммерческий характер, основанное, как правило, на принципе добровольности и осуществляемое страховыми организациями.

Параллельное функционирование систем государственного социального и коммерческого страхования является неотъемлемой частью практически любой экономической системы.

Сравнительная характеристика этих двух направлений страховой деятельности представлена в таблице 10.1<sup>9</sup>.

Экономическая сущность страхования находит свое воплощение в функциях, отражающих общественное предназначение данной категории.

Страхование выполняет **распределительную и контрольную функции**. Специфичность страхования проявляется в том, что **распределительная функция** включает: **рисковую, предупредительную, накопительную и сберегательную функции**.

Основной является **рисковая функция**, поскольку именно наличие риска рождает страховой интерес и стимулирует возникновение страхования. В рамках осуществления рисковой функции происходит перераспределение денежной формы стоимости между участниками страхования в связи с последствиями страхового события.

**Предупредительная функция** состоит в том, что часть средств страховой компании расходуется на проведение мероприятий, позволяющих предупредить наступление или снизить степень тяжести последствий страхового случая. Перечень таких мероприятий разрабатывается страховой компанией самостоятельно, исходя из осуществляемых ею видов страхования.

**Накопительная и сберегательная функции** страхования заключаются в возможности накопить за определенный срок или к определенной дате денежную сумму, которую страхователь может использовать, исходя из своих интересов.

**Контрольная функция** страхования на практике проявляется в регулярном целевом контроле за расходованием средств

---

<sup>9</sup> Ивасенко А. Г. Указ. соч.

страхового фонда. Этот контроль может быть как внешним, так и внутренним.

Таблица 10.1

***Сравнительная характеристика государственного социального и коммерческого страхования***

<i>Государственное социальное страхование</i>	<i>Коммерческое страхование</i>
<b>Цели</b>	
Гарантия необходимого уровня жизни	Гарантия достигнутого уровня благосостояния и его увеличение
<b>Организация и управление</b>	
Осуществляется государственными органами власти, но формируемые страховые фонды являются самостоятельными организациями	Осуществляется учредителями коммерческих страховых организаций и обществ взаимного страхования
<b>Юрисдикция</b>	
Обязательное (осуществляется в соответствии с законом)	Добровольное (осуществляется в соответствии с добровольно заключенным договором)
<b>Источники финансирования</b>	
Страховые взносы работодателей и работников и дотации государства	Страховые индивидуальные взносы граждан
<b>Принципы возмещения</b>	
Принцип солидарности	Принцип эквивалентности
<b>Формы выплат</b>	
Пособия и компенсации, размер которых устанавливается государством в соответствующем законе	Страховые возмещения и обеспечения, установленные индивидуальным договором страхования



Таким образом, страхование – важное звено финансовой системы, выступающее регулятором воспроизводственных процессов на макро- и микроуровне. Оно является важным инструментом обеспечения непрерывности, стабильности развития общественного производства и главным образом средством защиты бизнеса и благосостояния граждан. В этой взаимосвязи, взаимозависимости звеньев финансовой системы выражается единая сущность финансов и стратегическая, стабилизирующая и воспроизводственная роль страхового сектора экономики.

## ***10.2. Риски в страховании***

### **Понятие и сущность рисков, их классификация**

Коммерческая деятельность предприятий различных организационно-правовых форм хозяйствования неизбежно связана с разнообразными рисками, угрожающими их имущественным интересам.

Сложность, многообразие и внутренняя противоречивость рисков делают необходимой их классификацию на основе критериев дифференциации, с помощью которых можно сгруппировать отдельные риски (табл. 10.2). Классификация рисков позволяет провести исследование и анализ рисков, разработать стратегию и тактику страхования, методы предупреждения и предотвращения опасности и ущерба в различных сферах деятельности и интересов человека. Кроме этого, классификация рисков необходима для выявления специфики конкретных видов страхования.

В общем виде под страховыми рисками понимают ожидаемые события (благоприятные или неблагоприятные) в виде убытков (по рисковым видам страхования) или доходов (по накопительным видам страхования).

Страховой риск – термин, имеющий несколько смысловых значений:

1. Риск как вероятность наступления страхового случая, т. е. как величина, исчисленная математически.

$R(a) = \text{число страховых случаев} / \text{число застрахованных объектов}$ . Этот показатель лежит в основе расчета тарифных ставок по договорам страхования.

**Классификационная система рисков<sup>10</sup>**

<i>№ п/п</i>	<i>Классификационный признак</i>	<i>Виды рисков</i>
1.	По критерию сферы общественных отношений	1) экономический 2) политический 3) социальный 4) военный
2.	По степени правомерности	1) оправданный (правомерный) 2) неоправданный (неправомерный)
3.	По природе возникновения	1) объективный 2) субъективный
4.	По охвату экономических субъектов	1) индивидуальный 2) коллективный
5.	По конечному результату	1) чистый 2) спекулятивный
6.	По характеру	1) статический 2) динамический
7.	По возможности диверсификации	1) общий 2) специфический
8.	По сфере возникновения	1) внешний 2) внутренний
9.	По масштабам	1) локальный 2) отраслевой 3) региональный 4) национальный 5) международный

<sup>10</sup> Сербиновский Б. Ю., Гарькуша В. Н. Страхование дело: Учеб. пособие для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. Ростов н/Д: Феникс, 2003.

10.	По видам предпринимательства	1) производственный 2) финансовый 3) коммерческий 4) юридический 5) инвестиционный 6) инновационный 7) страховой 8) технический 9) маркетинговый 10) транспортный 11) специальный
11.	По степени доступности	1) безрисковый 2) допустимый 3) критический 4) катастрофический
12.	По источнику возникновения	1) хозяйственная деятельность 2) непредсказуемость поведения партнеров 3) связанный с информационным обеспечением
13.	По длительности действия	1) кратковременный 2) долгосрочный
14.	По возможности страхования	1) страхуемый 2) не страхуемый
15.	По временному критерию	1) прошлый 2) текущий 3) будущий
16.	По источнику опасности	1) непреодолимой силы (пожары, погодные условия, землетрясения, наводнения, сели, цунами) 2) персональный (несчастный случай, болезнь, смерть) 3) криминальный (кража, ограбление, акты вандализма и другие противоправные действия)

17.	По организационно-этической среде	1) организационный (деловой) 2) экологический 3) моральный
18.	По этапности решения проблем	1) на этапе принятия решения 2) на этапе реализации решения
19.	По объему ответственности страховщика	1) индивидуальный 2) универсальный
20.	По степени развития катастрофических последствий	1) эндемический (местный) 2) глобальный

2. Риск как конкретное событие. В договоре страхования обязательно должен быть представлен перечень страховых случаев.

3. Риск как степень разрушительности страхового случая, степень его опустошительности.

4. Риск как вероятность для страхователя не получить полного страхового возмещения при страховании объекта на неполную стоимость.

5. В международной практике страхования риск иногда рассматривается как вид страхования.

6. Риск как конкретные объекты страхования по их страховой оценке и степени вероятности нанесения ущерба. Исходя из этого, различают крупные, средние и мелкие страховые риски, а также более и менее опасные риски.

Основные характеристики страхового риска<sup>11</sup>:

1) страховые риски поддаются изучению рискологии как междисциплинарной отрасли научного знания с однозначным выделением, отнесением к определенному типу однородных рисков с признаками множественности и независимости распределений результатов для применения закона больших чисел и возможности избегания кумуляции (идентификации);

2) случайные благоприятные или неблагоприятные события можно прогнозировать с определенной степенью вероятности с исключением сверхслучайных событий (самой низкой степени

<sup>11</sup> Ермасов С. В., Ермасова Н. Б. Указ. соч.

вероятности), фатальных событий (самой высокой степени вероятности) и случайных событий с равной степенью вероятности положительного или отрицательного экономического результата (спекулятивные риски);

3) риски как ожидаемые убытки или доходы поддаются управлению со стороны страховых организаций;

4) страховые риски могут быть оценены по определенной величине стоимости ожидаемого ущерба – прямого и косвенного убытков или ожидаемого дохода с учетом ожидаемых затрат (т. е. имеют денежно-стоимостную оценку);

5) стоимость рисков, принимаемых на страхование, должна соответствовать внутренним финансовым возможностям принимающих страховых организаций;

6) если стоимость рисков превышает внутренние финансовые возможности принимающей их страховой организации, то страховыми рисками они останутся только при использовании распределения их среди нескольких страховщиков по процедуре двойного страхования, сострахования, перестрахования и ретроцессии (распределения рисков среди страховщиков и преодоление кумуляции рисков);

7) риск включается в объем ответственности страховщика как возможное или случайное событие и не должен быть связан с волей или умыслом страхователя или его представителя;

8) страховое событие не должно иметь размеров катастрофического бедствия, хотя должно затрагивать имущественные интересы страхователя (т. е. иметь субъективную ориентированность по интересам страхователя);

9) риск, принимаемый на страхование, должен быть приемлемым для страховщика с учетом величины, состояния сбалансированности и рентабельности его страхового портфеля;

10) риск, передающийся на страхование, должен быть приемлемым по величине страховой премии и готовности страхователя ее выплачивать, по качественным и количественным характеристикам страховой защиты.

Управление рисками предполагает использование различных методов, позволяющих прогнозировать и снижать возмож-

ный ущерб, а также осуществлять реализацию принятых решений и контроль над их выполнением. Процесс управления риском включает следующие этапы: определение цели; выяснение и осознание риска; оценка риска и величины возможного ущерба; выбор и применение метода управления риском; выбор метода страхования, оформление и оплата страхового полиса; оценка и анализ результатов, коррекция последующих решений и действий по управлению рисками.

Отбор рисков – операция, которую осуществляет страховая компания при заключении договора страхования для решения в каждом конкретном случае – принимать или отвергать риск, представленный на страхование. Страховщик при этом руководствуется собственными критериями и нормами, зависящими от вида страхования, характеристики рисков и иных причин. В личном страховании основным фактором отбора рисков является состояние здоровья застрахованного, но важны и другие факторы, влияющие на решение о принятии или неприятии рисков: возраст, профессия, материальные возможности и т. п. Основой отбора рисков является достоверная и своевременная информация об объекте страхования и рисках, связанных с ним.

В страховом деле для оценки риска применяют следующие методы:

- метод индивидуальных оценок – в отношении рисков, которые возможно сопоставить со средним темпом риска. Страховщик делает экспертную оценку на основе профессионального опыта и субъективного взгляда;

- метод средних величин – разделение отдельных рисковых групп на подгруппы (элементы), создается аналитическая база для определения размера по отдельным подгруппам и рисковым признакам. Оценки по группам и подгруппам служат основой для принятия решения об условиях страхования;

- метод процентов – совокупность скидок и надбавок к имеющейся аналитической базе, зависящих от возможных положительных и отрицательных отклонений от среднего рискового типа. Используемые скидки и надбавки выражаются в процентах (иногда в промилле) от среднего рискового типа.

Тарифная политика страховой организации должна адекватно отражать прогнозируемые тенденции в динамике риска, которые отражают следующее: инновации в технологии, в применяемых материалах, конструкциях зданий, сооружений, машин и механизмов; условия жизни и производственной деятельности; использование новых транспортных систем и управление ими; меры и мероприятия, которые предпринимают государство, организации, общество и отдельные граждане по снижению риска и ущерба; повышение достоверности статистической информации о рисках, улучшение организации исследований, совершенствование методов оценки.

### ***10.3. Страхование в зарубежных странах***

Наиболее высокого уровня страховое дело достигло в США, Англии, Швейцарии, Германии, Франции, Италии и Японии.

#### **10.3.1. Особенности страхования в США**

Американский страховой рынок характеризуется большим количеством страховых компаний (свыше 8 тыс. по имущественному страхованию и около 2 тыс. по страхованию жизни).

Страховая индустрия США является единственной, не подпадающей под антимонопольное законодательство.

Каждый штат имеет свое страховое законодательство и свой регулирующий орган (надзор). Единого Федерального закона «О страховании» и единого органа надзора за страховой деятельностью нет. Каждый штат выдвигает свои требования к минимальному уровню капитала, видам предлагаемого страхования, осуществляет выдачу лицензий брокерам, агентам и страховым компаниям.

Американские страховые монополии контролируют примерно 50% всего страхового рынка индустриально развитых стран мира. В среднем активы одной компании составляют 950 млн долларов, а на 12 крупнейших компаний приходится 45 млрд долларов.

В США отсутствуют государственные страховые фирмы. В основном страховой рынок представлен акционерными обществами и обществами взаимного страхования «мьючуэлс». Владельцами акционерных компаний являются собственники акций (физические и юридические лица), которые получают прибыль в

виде дивидендов. Собственниками «мьючуэлс» могут быть только те, кто застраховался в данной компании. Капитал формируется за счет страховых взносов и отчислений от прибыли.

Страховые компании осуществляют три типа страхования:

- бекифиты (страхование жизни и здоровья, медицинское, пенсии, сберегательные и т. п.);
- коммерческое;
- личное (страхование имущества граждан).

Наибольшее развитие получил первый тип страхования. Здесь выделяется страхование жизни, страхование ренты или пенсии, страхование от болезней и несчастных случаев. Страхование жизни включает страхование на случай смерти и страхование вклада. Договор страхования на случай смерти может быть заключен как пожизненно, так и на определенный срок. Следует отметить, что примерно три четверти всех договоров страхования жизни приходится именно на этот вид страхования. Страхование-вклад представляет собой накопительный вид страхования, и страховая сумма выплачивается при достижении застрахованным лицом определенного возраста.

Ежегодный сбор страховых премий по страхованию жизни составляет примерно 9 млрд долларов.

Коммерческое страхование также получило очень широкое развитие. Особо следует отметить страхование в финансово-кредитной сфере.

Для страховой системы США характерно участие в страховании различных посредников (страховых агентов или брокеров). Их общее число достигает 500 тыс. человек. Брокерской деятельностью занимаются как отдельные лица, так и крупные специализированные фирмы.

Ведущей компанией страхового рынка США является транснациональная компания по страхованию имущества «Стейт фарм мьючуэл отомобил инщуранс компани». По сбору страховых премий эта компания занимает первое место не только в США, но и во всем мире. Одной из ведущих страховых корпораций США в сфере имущественного страхования и страхования ответственности является «Сигна». Крупнейшим в США страховщиком тор-



говых и промышленных рисков является международная диверсифицированная страховая группа «Америкэн интернэшнл групп (АИГ)», начавшая деятельность в 1919 г. в Шанхае. В настоящее время эта холдинговая компания контролирует 44 дочерние компании в 130 странах мира. Все компании группы объединены в 6 специализированных отделений.

Крупные американские страховые компании по страхованию жизни имеют высокий авторитет, в силу чего получают возможность управлять многомиллиардными средствами пенсионных фондов. Эффективная инвестиционная политика позволяет этим компаниям обеспечить сохранность и значительный прирост доверенных средств. Эти операции позволяют страховщикам получать миллионные доходы.

Огромные инвестиционные ресурсы позволяют страховым компаниям оказывать существенное влияние на деятельность промышленных корпораций, используя для этого различные инструменты финансового контроля. По неполным данным, страховщики США заседают в 27 из 100 Советов директоров американских промышленных корпораций, уступая только коммерческим банкам.

Деятельность всех страховых компаний США тщательно анализируется тремя консалтинговыми компаниями: **A. M. Best, Moody S, Standart & Poors**, которые ежеквартально издаются каталоги по их деятельности. Публикуются официальные рейтинги страховых компаний по надежности для клиента и данные по состоянию их платежеспособности. Основными показателями, принимаемыми во внимание при проведении анализа, являются: финансовое положение; уровень выплат и сервиса; безопасность и предотвращение потерь; гибкость в работе компании, стоимость услуг. На основании этих показателей оценивается эффективность деятельности страховщика. При этом основные критерии эффективности: уровень потерь, коэффициент прибыли по инвестициям и уровень дебиторской задолженности.

В США широко используется электронный банк данных по всем страховым компаниям, что дает возможность распределить компании по риску, размерам страховых премий и иным показателям.

### 10.3.2. Страховой рынок Великобритании

Страховой бизнес Великобритании концентрируется в Лондоне как мировом финансовом центре. Авторитет Лондонского международного страхового рынка опирается на значительный кадровый потенциал специалистов страхового дела, высокоразвитую инфраструктуру рынка. В Лондоне расположеныительства или дочерние структуры всех крупнейших страховых компаний мира, а также центральные офисы всех крупнейших международных страховых и перестраховочных брокеров; штаб-квартиры ряда международных страховых организаций, а также некоторые структуры национального страхового рынка (Институт лондонских страховщиков, Институт дипломированных страховщиков и др.), деятельность которых носит международный характер. Британские страховые общества действуют в 43 странах. Почти десятая часть всех страховых премий в мире поступает на счета британских страховых обществ.

Самое известное в мире страховое учреждение – синдикат «Ллойд» – объединяет более 23,5 тыс. индивидуальных страховщиков, отвечающих за риск своим имуществом. В него входят также 2181 иностранный участник, причем 1370 из США.

Законодательную базу страховой деятельности Великобритании составляет закон «О страховых компаниях», принятый в 1982 г. (с последующими изменениями и дополнениями). В данном законе содержатся правовые нормы, регулирующие вопросы лицензирования страховой деятельности, платежеспособности страховщиков, оценки активов и пассивов страховых компаний, инвестиций страховых резервов. В соответствии с законом страховые компании не вправе заниматься каким-либо иным бизнесом, кроме страхования. Страховое законодательство Великобритании в основном гармонизировано с требованиями страховых директив ЕС.

Функции органа государственного надзора возложены на Департамент торговли и промышленности, который возглавляется Государственным секретарем по торговле и промышленности. Повседневный страховой надзор осуществляет Страховой отдел Департамента торговли и промышленности.

Страховые компании и физические лица не вправе заниматься страховым бизнесом до тех пор, пока не получают лицензию Департамента торговли и промышленности. Исключение применяется в отношении членов страховой компании «Ллойд», дружеских обществ и профсоюзов, осуществляющих страхование своих членов во время забастовок. В отношении членов страховой корпорации «Ллойд» вопросы лицензирования переданы в компетенцию высшего органа этой организации (Council of Lloydis).

Отдельные лицензии необходимо получить для проведения по каждому виду (классу) страхования. Для получения лицензии на страховую деятельность необходимо представить органу государственного надзора ряд документов. Заявляются виды (классы) страхования, представляется бизнес-план, план инвестирования страховых резервов, программа перестраховочной защиты, персональный состав членов Совета директоров и высших менеджеров страховой компании. В предварительном порядке необходимо получить сертификат актуария, подтверждающий правильность методологических подходов к исчислению страховых тарифов.

Процедура выдачи лицензии обычно занимает шесть месяцев.

Департамент торговли и промышленности как орган государственного страхового надзора наделен широкими правами и полномочиями. Главной целью Департамента является защита интересов страхователей. Департамент осуществляет жесткий контроль за инвестиционной политикой страховых компаний, проводит специальные проверки постановки актуарных расчетов, проводит независимую экспертизу программ перестраховочной защиты рисков страховщиков. Кандидатуры вновь назначаемых специалистов на должность высших управляющих страховой компании подлежат одобрению со стороны руководства страхового надзора.

Особые меры государственного регулирования применяются в отношении страховщиков, осуществляющих накопительное страхование жизни, пенсионное страхование и т. д. Правовую базу этого регулирования создает Закон «О финансовом обслуживании» (1986 г.). Согласно данному закону, общества личного страхования обязаны пройти регистрацию в специальных уполномоченных организациях – Управлении по ценным бумагам и

инвестициям или Регулирующей организации компании по страхованию жизни и паевых фондов.

Деятельность страховых синдикатов корпорации «Ллойд» непосредственно не подлежит надзору со стороны Департамента торговли и промышленности. В соответствии с Законом «О страховой корпорации "Ллойд"» (1982 г.) функции надзора за синдикатами переданы Совету Ллойда. В силу этого в гражданско-правовом декрете страховая корпорация «Ллойд» рассматривается как саморегулирующаяся структура страхового рынка, деятельность которой носит международный характер.

Деятельность страховых посредников в Великобритании также подлежит регулированию и лицензированию. В соответствии с Законом «О страховых брокерах» (1977 г.) в Великобритании образован Регистрационный совет страховых брокеров, на который возложены контрольные и регулирующие функции в отношении страховых брокеров, действующих на английском рынке. Без соответствующей регистрации в Совете и занесения сведений в государственный реестр страховых брокеров деятельность страхового посредника считается незаконной.

Физические лица, претендующие на получение профессиональной квалификации «страховой брокер», обязаны сдать квалификационный экзамен по теории и практике страхового дела, а также доказать наличие минимального капитала для начала своих посреднических брокерских операций.

Особой структурой английского страхового рынка является Управление по защите страхователей, созданное в 1975 г. в соответствии с Законом «О защите прав страхователей». С принятием данного закона был создан специальный компенсационный фонд для выплат страхователям, который формируется за счет денежных отчислений всех страховых компаний. Размер этих отчислений зависит от величины страховых нетто-премий, собираемых страховщиками по договорам страхования, заключенным с населением. В случае банкротства страховой компании средства компенсационного фонда будут использоваться для полной или частичной компенсации потерь страхователей по договорам страхования.

Личное страхование в Великобритании сконцентрировано в специальных страховых компаниях, пенсионных фондах, а также в инвестиционных компаниях, осуществляющих продажу недвижимости населению.

Обязательное страхование представлено страхованием гражданской ответственности за ущерб перед третьими лицами, причиненный владельцами автотранспорта, авиаперевозками, домашними животными, страхованием профессиональной ответственности (адвокатов, бухгалтеров, страховых брокеров, операторов атомных энергетических установок и т. д.).

### **10.3.3. Страховой рынок Германии**

Страховой рынок Германии характеризуется динамичным развитием. В структуре национального страхового рынка личное страхование занимает около 37%, имущественное – около 51%, медицинское – примерно 12%.

Страховое дело в Германии разделено между системой государственного социального обеспечения и частным сектором страховых услуг. Социальное страхование обязательно для всех работников наемного труда, если они не охвачены сектором частных страховых услуг (страхование по старости, на случай безработицы, на случай временной утраты трудоспособности).

Частный сектор страховых услуг представлен акционерными страховыми обществами, обществами взаимного страхования и государственными страховыми корпорациями.

Страховое дело в Германии жестко регулируется. В основе государственного регулирования лежит Закон «О государственном страховом надзоре» (1983 г.), содержащий основные правовые нормы, регулирующие страховые отношения.

Страховщики не имеют права заниматься какой-либо иной деятельностью, кроме страховой.

Страховая деятельность в Германии подлежит обязательному лицензированию. Для получения лицензии страховщик должен: получить одобрение органа страхового надзора в отношении предложенных кандидатур высшего звена управления страховой компании; представить документ, подтверждающий величину

полностью оплаченного уставного капитала; составить бизнес-план на ближайшие три года; представить правила и тарифы по видам страхования, представить план по перестрахованию; произвести расчет расходов на ведение страхового дела; представить доказательства наличия необходимых резервных (запасных) фондов, обеспечивающих страховую деятельность.

Страховой надзор осуществляется Федеральным ведомством надзора за деятельностью страховых компаний (BAV), основной целью деятельности которого является защита интересов страхователей (застрахованных). Данный орган наделен широкими правами и полномочиями по надзору за страховой деятельностью. Одна из главных функций BAV – **мониторинг платежеспособности и финансовой устойчивости страховых компаний** (проверяется фактическое состояние дел страховщиков по показателям бизнес-планов, представленных при лицензировании; анализируются полисные условия, тарифные ставки).

Осуществляя контроль за деятельностью страховщиков, BAV проводит анализ управленческих структур и их коммуникаций в аппарате страховых компаний. BAV одобряет предложенный состав высшего звена аппарата управления страховой компании, а также кандидатуры внутренних аудиторов; издает распоряжения и инструкции по ведению бухгалтерского учета в страховых компаниях (устанавливает объем годовой финансовой отчетности и принципы бухгалтерского учета хозяйственных операций), определению методов оценки результатов инвестиционной деятельности страховщиков и подсчета технических резервов; назначает своего полномочного представителя в страховую компанию для решения вопросов по существу.

Консолидированный годовой финансовый отчет должен включать результаты операций и бухгалтерские балансы всех дочерних компаний, агентств и представительств данного страховщика по всем странам, где он осуществляет страховые и перестраховочные операции.

Согласно требованиям BAV, годовой бухгалтерский баланс, расшифровка по счету «прибыли и убытки», сопроводительная записка к годовому бухгалтерскому балансу генерального дирек-

тора страховой компании должны быть подвергнуты проверке со стороны внешнего аудитора. Эти функции может выполнять присяжный бухгалтер, имеющий лицензию установленного образца на совершение операций бухгалтерского учета. Кандидатура присяжного бухгалтера должна быть одобрена советом директоров страховой компании. В функции BAV относится одобрение либо протест в отношении этой кандидатуры. В случае несогласия с представленной советом директоров страховой компании кандидатурой внешнего аудитора **BAV может потребовать от руководства страховой компании представления другой кандидатуры**, отвечающей требованиям данной организации.

Годовой финансовый отчет должен быть представлен акционерам в срок не позднее трех месяцев со дня отчетной даты и опубликован в печати.

Обязательное страхование в Германии носит относительно ограниченный характер. Федеральное законодательство устанавливает обязательное страхование за ущерб наемным работникам, нанесенный производственной травмой или вредными условиями труда; обязательное страхование гражданской ответственности владельцев автотранспорта, перевозчиков, бухгалтеров, охотников и т. д.

Высокого уровня развития достигло в Германии перестрахование. Крупнейшие из перестраховочных компаний – Кёльнское перестраховочное общество и Мюнхенское перестраховочное общество (крупнейшее перестраховочное общество в мире). Эти перестраховщики предлагают не только услуги по перестрахованию, но и квалифицированную помощь в вопросах страхования и перестрахования.

Крупнейшей на страховом рынке Германии является страховая группа «Альянс», которая входит в число десяти крупнейших компаний мира. Доля этой компании на рынке превышает 20%.

Прочность позиций, удерживаемых страховыми монополиями Германии, основывается на аккумулируемых в них больших денежных ресурсах. В среднем только 13% денежных средств, которыми располагают страховые компании, выплачивается полисодержателям, а основная их часть помещается в виде капиталовложений, ко-

которые обеспечивают 25% всех инвестиций в экономику, а доходы от них формируют более 1/5 валового дохода страховщиков.

### **10.3.4. Страховой рынок Швейцарии**

Страховой рынок Швейцарии отличается высоким уровнем развития и тесным переплетением национального и иностранного капиталов. Страховые компании часто являются транснациональными корпорациями с обширными зарубежными интересами.

Страховые компании представлены компаниями общего страхования (82), компаниями личного страхования (23), перестраховочными обществами (12).

В Швейцарии самый высокий показатель по сбору страховых премий на душу населения. Страховые полисы швейцарской семьи в среднем поглощают примерно 15% семейного бюджета и являются самой крупной статьей расходов. Средняя швейцарская семья тратит на страхование больше средств, чем на питание.

Наиболее прочные позиции на мировом страховом рынке швейцарские компании занимают в области перестрахования. На него приходится более половины всех поступивших из-за границы премий. Внутри страны более половины страховых премий дает личное страхование. Страхование в сфере предпринимательской деятельности также имеет значительный удельный вес, поскольку клиентами страховых компаний являются практически все промышленные, торговые, транспортные и другие предприятия.

Крупнейшая компания общего страхования – страховая компания «Цюрих ферзихе – рунгсгезельшафт», возглавляющая мощную страховую группу «Цюрих». В нее входят 34 дочерние компании внутри страны и за границей, такие как «Вита» – третья по величине компания личного страхования, «Альбина» и «Турегум», осуществляющие общее страхование и др. Наиболее значительные интересы страховая группа «Цюрих» имеет в США, где действует 6 дочерних компаний, осуществляющих практически все виды страхования. Среди них – «Цюрих америкен», которая по размеру входит в число 40 крупнейших страховых компаний США. В Германии интересы «Цюриха» представляют 7 дочерних страхо-



вых компаний. В Канаде, Великобритании, Франции, Италии и др. странах также имеются дочерние компании «Цюриха».

Активная инвестиционная деятельность страховых компаний Швейцарии является одним из условий их успешной деятельности. Более половины всех активов страховых компаний размещено в виде ссуд и инвестиций в облигации.

### **10.3.5. Страховой рынок Японии**

Одна из особенностей страхового рынка Японии – доминирование компаний по страхованию жизни, являющихся крупнейшими владельцами акций и облигаций частных компаний, а также государственных корпораций. Важную роль играют японские страховые компании в вопросах кредитования. Причиной доминирующего положения компаний по страхованию жизни является отсутствие в Японии системы социального страхования и обеспечения, в связи с чем большинство населения вынуждено пользоваться услугами страховых компаний.

Сумма получаемых страховых премий компаниями по страхованию жизни более чем в два раза превышает сумму премий, получаемых компаниями общего страхования. Компании общего страхования играют важную роль в экономике страны и во внешнеэкономических связях Японии, поскольку многие из них входят в соответствующие монополистические группы и страхуют различные риски, связанные с международной деятельностью японских транснациональных компаний. Наиболее крупные из них выступают в качестве международных инвесторов и кредиторов.

Государство жестко регламентирует деятельность страховых организаций. Без согласия Министерства финансов не могут изменяться ставки страховых премий. Конкуренция на страховом рынке ограничена, поскольку отсутствуют страховые брокеры.

## Рекомендуемая литература

1. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике на 2011 год».

2. Бюджетный кодекс РФ. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.

3. Гражданский кодекс РФ. Часть первая. 21 октября 1994 г. Часть вторая. 22 декабря 1995 г.

4. Налоговый кодекс РФ. Часть первая. Часть вторая. – М.: ТК Велби, Проспект, 2010.

5. Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ.

6. Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

7. Федеральный закон РФ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» от 29 июля 1998 г. №136-ФЗ.

8. Федеральный закон РФ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 14 декабря 2001 г. № 164-ФЗ.

9. Федеральный закон РФ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ.

10. Федеральный закон РФ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ.

11. Федеральный закон РФ «О федеральном бюджете на 2010 год и на период 2011 и 2012 годы».

12. О новации по государственным ценным бумагам. Распоряжение Правительства РФ от 12 декабря 1998 г. № 1787-р.

13. Архипов, А. И. Финансы: учебник / А. И. Архипов и др.; под ред. А. И. Архипова, И. А. Погосова. – М.: Проспект, 2007.

14. Бабич, А. М. Финансы: учебник / А. М. Бабич, Л. Н. Павлова. – М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2000.

15. Байдукова, Н. В. Финансы и кредит: учебник для вузов / Байдукова Н. В. и др.; под ред. М. В. Романовского и Г. Н. Белоглазовой. – М.: Высш. образование, 2007.

16. Балтина, А. М. Финансовые системы зарубежных стран: учебное пособие / А. М. Балтина, В. А. Волохина, Н. В. Попова. – М.: Финансы и статистика, 2007.

17. Барабаш, А. Я. Бюджетная система Российской Федерации: учебник для вузов / Барабаш А. Я. и др.; под ред. О. В. Врублевской, М. В. Романовского. – СПб.: Питер, 2008.

18. Барабаш, А. Я. Финансы: учебник для вузов / А. Я. Барабаш и др.; под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской и Б. М. Сабанти. – М.: Юрайт, 2008.

19. Белицкая, Г. Н. Государственные внебюджетные фонды: учеб. пособие для вузов / Г. Н. Белицкая, Г. Т. Гафурова. – Казань: Познание, 2008.

20. Бурлачков, В. К. Финансы: учебник / В. К. Бурлачков и др.; под ред. В. Г. Князева, В. А. Слепова. – М.: Магистр, 2008.

21. Богославцева, Л. В. Бюджетная система Российской Федерации: учеб. пособие для студентов высших учебных заведений по экономическим специальностям и направлениям / Л. В. Богославцева, И. П. Денисова, С. Н. Рукина. – Ростов-на-Дону: Ростовский гос. экон. ун-т «РИНХ», 2007

22. Брейли, Р. Принципы корпоративных финансов / Р. Брейли, С. Майерс; пер. с англ. – М.: Олимп-Бизнес, 1997.

23. Быстряков, А. Я. Государственные и муниципальные финансы: учебник / Быстряков А. Я. и др.; под общ. ред. И. Д. Мацкуляка. – М.: Изд-во РАГС, 2007.

24. Вавилов, Ю. Я. Государственный долг: учеб. пособие для вузов / Ю. Я. Вавилов. – М.: Перспектива, 2007.

25. Ван Хорн, Дж. Основы управления финансами / Дж. Ван Хорн; пер. с англ. / Под ред. И. И. Елисейевой. – М.: Финансы и статистика, 1996.

26. Галанов, В. А. Финансы: учебник для вузов / В. А. Галанов и др.; под ред. С. И. Лушина, В. А. Слепова. – М.: Экономистъ, 2007.

27. Головачев, Д. Л. Государственный долг: Теория, российская и мировая практика. – М.: ЧеРо, 1998.

28. Кузьмин, И. Г. Местные бюджеты и налоги: учеб. пособие / И. Г. Кузьмин. – Ярославль: ЯрГУ, 2008.

29. Кузьмин, И. Г. Налоги и налогообложение: текст лекций / И. Г. Кузьмин, Т. Э. Тюрина. – Ярославль: ЯрГУ, 2005.

30. Макконелл, К. Р. Экономикс: Принципы, проблемы и политика: в 2 т. / К. Р. Макконелл, С. Л. Брю; Пер. с англ. – М.: Республика, 1993.

31. Матук, Ж. Финансовые системы Франции и других стран: В 2 т. / Ж. Матук; пер. с фр. – М.: Финстатинформ, 1994.
32. Налоги: учеб. пособие / Под ред. Д. Г. Черника. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Финансы и статистика, 2001.
33. Нешиной, А. С. Бюджетная система Российской Федерации: учебник для вузов / А. С. Нешиной. – М.: Дашков и К°, 2008.
34. Нешиной, А. С. Финансы: учебник / А. С. Нешиной. – М.: Дашков и К°, 2008.
35. Основы страховой деятельности / Отв. ред. проф. Т. А. Федорова. – М. 1999.
36. Пансков, В. Г. Налоги и налоговая система Российской Федерации / В. Г. Пансков. – М.: Финансы и статистика, 2006.
37. Парыгина, В. А. Бюджетная система РФ / В. А. Парыгина, А. А. Тадеев, С. И. Мельников. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2003.
38. Рынок ценных бумаг: теория и практика: учебник / под ред. В. А. Галанова. – М.: Финансы и статистика, 2008.
39. Финансы: учебник / под ред. В. М. Родионовой. – М.: Финансы и статистика, 1995.
40. Финансы: учебник для вузов / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. – М.: Перспектива, Юрайт, 2001.
41. Финансы: учеб. пособие / под ред. А. М. Ковалевой. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Финансы и статистика, 2000.
42. Финансы: учебник / под ред. А. Г. Грязновой. – М.: Финансы и статистика, 2008.
43. Финансы. Денежное обращение. Кредит: учебник для вузов / под ред. Л. А. Дробозиной. – М.: ЮНИТИ, 2000.
44. Финансы. Денежное обращение. Кредит: учебник для вузов / под ред. Г. Б. Поляка. – М.: ДАТА, 2008.
45. Финансы, денежное обращение и кредит: учебник / Под ред. В. К. Сенчагова, А. И. Архипова. – М.: Проспект, 2005.
46. Чернов, А. Ю. Личные финансы. Доходы и расходы семейного бюджета / А. Ю. Чернов. – М.: Перспектива, 1995.

## Оглавление

Глава 1. <b>Финансовая система: сущность, подсистемы, сферы, звенья</b> .....	3
Глава 2. <b>Финансы отраслей народного хозяйства</b> .....	12
2.1. Финансовые особенности предприятий различных организационно-правовых форм .....	12
2.2. Финансы товариществ на вере .....	15
2.3. Финансы обществ с ограниченной ответственностью ....	16
2.4. Финансы акционерных обществ .....	21
2.5. Особенности финансов малых предприятий .....	29
Глава 3. <b>Государственные и муниципальные финансы</b> .....	31
3.1. Социально-экономическая сущность бюджета .....	31
Глава 4. <b>Бюджетная система</b> .....	35
4.1. Особенности построения бюджетной системы в странах с различным государственным устройством .....	35
4.2. Бюджетная система Российской Федерации .....	39
4.3. Доходы и расходы бюджетов .....	70
4.3.1. Доходы бюджетов .....	70
4.3.2. Расходы бюджетов .....	74
4.3.3. Сбалансированность бюджетов .....	80
Вопросы и задания для обсуждения .....	85
Глава 5. <b>Бюджетный процесс, его этапы</b> .....	86
5.1. Содержание и участники бюджетного процесса .....	86
5.2. Составление проектов бюджетов .....	90
5.3. Рассмотрение и утверждение федерального закона о федеральном бюджете .....	92
5.4. Исполнение бюджета .....	96
5.5. Государственный и муниципальный финансовый контроль .....	100

5.6. Отчет об исполнении бюджета .....	102
Вопросы и задания для обсуждения .....	105
<b>Глава 6. Межбюджетные отношения.....</b>	<b>106</b>
6.1. Сущность и содержание бюджетного федерализма .....	106
6.2. Модели бюджетного федерализма .....	112
Вопросы и задания для обсуждения .....	115
<b>Глава 7. Государственные внебюджетные фонды .....</b>	<b>117</b>
7.1. Сущность и назначение внебюджетных фондов.....	117
7.2. Правовые основы функционирования Пенсионного фонда РФ.....	118
7.3. Правовые основы функционирования Фонда социального страхования РФ .....	120
7.4. Фонды обязательного медицинского страхования (далее – ОМС).....	121
7.5. Источники и порядок формирования средств внебюджетных фондов социального назначения .....	124
7.6. Пенсионный фонд РФ: источники формирования и исчисления.....	125
7.7. Фонд социального страхования РФ: источники формирования и исчисления.....	126
7.8. Федеральный фонд обязательного медицинского страхова- ния .....	128
7.9. Территориальные фонды обязательного медицинского страхования .....	129
<b>Глава 8. Государственный кредит.....</b>	<b>130</b>
<b>Глава 9. Финансы домашних хозяйств .....</b>	<b>148</b>
9.1. Социально-экономическая сущность и функции домашних хозяйств.....	148
Материалы для самостоятельной работы.....	155
Вопросы и задания для обсуждения .....	155
9.2. Денежные доходы домохозяйств и их структура.....	156
9.3. Денежные расходы домохозяйств и их структура .....	162

Материалы для самостоятельной работы .....	166
Вопросы и задания для обсуждения .....	167
<b>Глава 10. Страхование.....</b>	<b>168</b>
10.1. Значение и роль страхования в финансовой системе ...	168
10.2. Риски в страховании .....	177
Понятие и сущность рисков, их классификация.....	177
10.3. Страхование в зарубежных странах .....	183
10.3.1. Особенности страхования в США.....	183
10.3.2. Страховой рынок Великобритании .....	186
10.3.3. Страховой рынок Германии .....	189
10.3.4. Страховой рынок Швейцарии.....	192
10.3.5. Страховой рынок Японии .....	193
Рекомендуемая литература.....	194

Учебное издание

**Кузьмин Иван Григорьевич**  
**Бойко Галина Ахметовна**  
**Тростин Алексей Сергеевич**

# **Финансовая система РФ**

*Учебное пособие*

Редактор, корректор М. В. Никулина  
Верстка И. Н. Иванова

Подписано в печать 11.10.10. Формат 60×84 1/16.  
Бум. офсетная. Гарнитура «Times New Roman».  
Усл. печ. л. 11,62. Уч.-изд. л. 8,95.  
Тираж 300 экз. Заказ

Оригинал-макет подготовлен  
в редакционно-издательском отделе  
Ярославского государственного университета  
им. П. Г. Демидова.  
150000, Ярославль, ул. Советская, 14.

Отпечатано на ризографе.

ООО «Ремдер» ЛР ИД № 06151 от 26.10.2001.  
150049, Ярославль, пр. Октября, 94, оф. 37  
тел. (4852) 73-35-03, 58-03-48, факс 58-03-49.