

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ»

---

**В. В. Елизарова, И. В. Рубцов**

## **ФИНАНСЫ**

Учебное пособие

Москва  
2017

**ББК 65.26**

**Е51**

**Елизарова, В. В.**

**Финансы** : учебное пособие / В. В. Елизарова ; И. В. Рубцов. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017. – 118 с. – ISBN 978-5-9694-0388-8.

Учебное пособие подготовлено в соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования по направлению подготовки (специальности) 080101.65 – Экономическая безопасность. Содержит краткое изложение курса «Финансы»: сущность и функции финансов, финансовая политика, финансовое планирование и прогнозирование, финансовая система государства, управление финансами, финансовый контроль, бюджетная система, бюджетное устройство и бюджетный процесс, государственный кредит, воздействие финансов на экономику и социальную сферу, внебюджетные фонды, роль финансов в развитии международного сотрудничества.

Может быть использовано для проведения лекций, семинарских и практических занятий, а также самостоятельной работы курсантов (слушателей) по дисциплине «Финансы».

ББК 65.26

**Рецензенты:** начальник ЦТДиОЗ ФКУ НПО «СТиС» МВД России майор внутренней службы **Е. В. Осипцева**; заместитель начальника ЦТДиОЗ ФКУ НПО «СТиС» МВД России кандидат экономических наук капитан внутренней службы **Д. А. Мамедов**.

**ISBN 978-5-9694-0388-8**

© Московский университет  
МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017  
© Елизарова В. В., 2017  
© Рубцов И. В., 2017

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
1. Сущность и функции финансов.....	7
2. Финансовая политика. Финансовое планирование и прогнозирование.....	15
3. Финансовая система государства.....	34
4. Управление финансами. Финансовый контроль.....	45
5. Бюджетная система. Бюджетное устройство и бюджетный процесс.....	69
6. Государственный кредит.....	82
7. Воздействие финансов на экономику и социальную сферу. Внебюджетные фонды.....	93
8. Роль финансов в развитии международного сотрудничества...	105
Библиографический список.....	116

## ВВЕДЕНИЕ

В жизни современного общества термин «*финансы*» используется довольно часто в таких словосочетаниях, как «государственные (общественные) финансы», «финансы предприятий», «финансовые рынки», «финансовые ресурсы», «финансовая деятельность», «финансовые активы», «финансовый менеджмент», «финансовая политика» и т. п.

Но что такое финансы как экономическая категория? Следует сказать, что до сих пор в мировой экономической науке не сложилось общепринятого представления о происхождении этого слова.

Многие исследователи связывают его с латинскими терминами *finatio*, *financia*, *fmancia pecuniaria*, употреблявшимися в XIII–XIV вв. в значении «обязательная уплата денег», «денежно-долговое обязательство», а также со старофранцузским *finer* (платить, оплачивать).

Во Франции в XVI в. слово «финансы» использовалось в значении «государственные доходы», «денежные суммы». Употребленное во множественном числе, это слово (*les finances*) обозначало все государственное достояние и состояние правительственного хозяйства. Может быть, поэтому именно во Франции в XVIII в. «финансы» сформировались в самостоятельную науку.

Во всех остальных европейских странах финансовые знания входили в состав так называемых камеральных наук, исследовавших надлежащее управление так называемой камерой. Во времена французских королей камерой называли помещение, в котором хранилось частное имущество главы государства. Впоследствии именно по этой причине данным термином стали обозначать само учреждение (управление), заведовавшее государственным (камеральным) имуществом.

С распространением в России французского языка слово «финансы» в значении государственного имущества и управления им стало постепенно вытеснять из научного и официального оборота слово «казна», пришедшее в русский язык из тюркского (хазана).

Все теоретики едины во мнении, что понятие «финансы» в историческом аспекте связано с государством и появилось в процессе многовекового развития товарно-денежных отношений. Действительно, финансы как категория исторически связаны с появлением государства, с обеспечением его функций. Появление государства в экономике имеет долгую историю, и практика здесь почти всегда опережала теорию. В Европе позднего Средневековья (или раннего капитализма) в примитивных формах существовали централизован-

ный контроль над ценами, качеством товаров и услуг, надзор за процентными ставками и внешней торговлей.

Значимость государства постоянно менялась в экономической жизни, однако его присутствие было необходимо. Именно поэтому на всем протяжении формирования и развития государства общество (население) удовлетворяло его потребности, формируя государственные доходы сначала в натуральной, а потом и в денежной форме; их современным аналогом являются налоги.

С развитием товарно-денежных отношений все большее значение стали приобретать денежные доходы и расходы государства, при этом доля натуральных сборов и повинностей резко сократилась. Этот процесс усиливается с расширением сферы товарно-денежных отношений, ростом и усложнением функций государства. Именно с формированием доходов и расходов государства за счет доходов общества исторически связано появление финансов.

Финансы формировались либо в виде натуральных повинностей или сборов в пользу государства, либо в форме налоговых платежей, призванных содержать государство как общественный институт. Из этого следует, что с помощью финансов реализовывались доходы и расходы государства в обществе. Причем менялась сфера участия государства в общественной жизни (дифференцировались расходы), увеличивалась или уменьшалась доля доходов общества, присваиваемая государством, но продолжало существовать государство как явление хозяйственной жизни, а вместе с ним и финансы как способ содержания данного института.

Способ перераспределения доходов общества в пользу государства носил, как правило, императивный (обязательный для всех) характер. Такой способ обеспечения экономического явления может быть обусловлен только тем, что оно (государство) необходимо обществу. Только в этом случае, по Карлу Марксу, в обществе сформируются механизмы, позволяющие экономическому явлению возникнуть, развиваться и выполнять свои функции.

Данное учебное пособие направлено на развитие и освоение обучающимися следующих знаний:

- основ организации и функционирования финансовой системы страны в целом и отдельных ее сфер и звеньев;
- системного представления о тенденциях развития государственных и муниципальных финансов, страхования, финансов экономических субъектов;

- основных видов расходов и доходов бюджетов разного уровня;
- механизма предоставления государственных и муниципальных кредитов;
- порядка формирования и управления государственным долгом;
- тенденций изменения принципов бюджетного федерализма и межбюджетных взаимоотношений;
- задач, организации работы и полномочий законодательных и исполнительных органов власти в сфере финансов, системе финансового контроля.

## 1. СУЩНОСТЬ И ФУНКЦИИ ФИНАНСОВ

«Финансы» в переводе означают «наличность», «доход». В широком смысле – это денежные средства, денежные обороты, денежный платеж, платеж в срок, платеж при сделке.

Термин появился в Западной Европе, но историки точно не называют дату их зарождения. Одни считают, что это произошло в Древнем Риме, когда государство стало собирать налоги в денежной форме. Другие полагают, что все произошло еще раньше, при уплате обязательных денежных взносов в религиозные организации.

В Киевской Руси финансовые отношения были слабо развиты, так как ресурсы государства формировались за счет натуральных подачек. С момента прихода на Русь монголо-татар произошли изменения. Золотая Орда требовала уплаты дани в форме драгоценных металлов – золота, серебра, что в какой-то степени стимулировало развитие финансовых отношений.

В настоящее время понятие «финансы» обычно ассоциируется с теми процессами, которые сопровождаются движением денежных средств, товарно-денежными отношениями.

Деньги – это обязательное условие существования финансов, поскольку финансы всегда имеют денежную форму, и в условиях товарно-денежных отношений происходит непрерывный процесс движения денег, переход их от одного владельца к другому. Вместе с тем, это два различных, хотя и взаимосвязанных понятия. Финансы существенно отличаются от денег как по содержанию, так и по выполняемым функциям. Деньги представляют собой всеобщий эквивалент стоимости, с помощью которого измеряются затраты труда товаропроизводителей. Финансы же являются экономическим инструментом распределения и перераспределения валового внутреннего продукта (ВВП) и национального дохода (НД), т. е. это не сами денежные средства, а те отношения, которые возникают между экономическими субъектами по поводу образования, распределения и использования фондов денежных средств. Эти отношения, возникающие в связи с движением средств денежных фондов, и образуют финансовые отношения.

Приведем примеры этих отношений:

– между предприятиями в процессе создания товарно-материальных ценностей, реализации продукции и услуг. Предприятие реализует свою продукцию, оказывает услуги и получает соответствующую

щую выручку. В этом случае происходит смена форм собственности (товар–деньги) и возникают финансовые отношения, в результате которых получают соответствующую сумму валового дохода, являющегося основным источником образования денежных фондов и прибыли;

– между предприятиями и вышестоящими органами при создании централизованных фондов денежных средств и получении предприятиями финансовой поддержки со стороны вышестоящих органов;

– между государством и предприятиями при уплате предприятием налогов и других платежей в бюджетные и внебюджетные фонды;

– между предприятиями, гражданами и внебюджетными фондами, а также другие виды отношений.

В процессе реализации указанных отношений формируются общегосударственные фонды денежных средств, денежные средства предприятий и другие фонды.

Если говорить о материальном содержании финансов, то это целевые ресурсы денежных средств. Но «финансы» и «финансовые ресурсы» – это не тождественные понятия.

Финансовые ресурсы не определяют сущности финансов, не раскрывают их внутреннего содержания и общественного назначения. Поэтому финансовая наука изучает не ресурсы, а общественные отношения, возникающие на основе образования, распределения и использования финансовых ресурсов.

Таким образом, финансы как экономическая категория – это совокупность экономических отношений, в процессе которых осуществляется формирование, распределение и использование фондов денежных средств как у субъектов хозяйствования, так и у государства, а также использование их на расширенное воспроизводство, материальное стимулирование работающих и удовлетворение социальных и других потребностей общества.

Финансы – это экономические отношения, осуществляемые преимущественно в денежной форме между основными хозяйствующими субъектами – предприятиями, домашними хозяйствами и государством.

Эти экономические отношения осуществляются в следующих случаях:

1) по поводу перераспределения дохода общества в пользу одного из них;

2) для обеспечения адекватного исполнения государством функций, в которых нуждается общество;

3) в процессе неэквивалентного обмена на основе долговых обязательств в условиях неопределенности и рисков.

Финансы, обеспечивающие функционирование государства, называются государственными финансами. В результате перераспределения доходов общества в пользу домашних хозяйств и производителей возникают финансы соответственно домашних хозяйств и коммерческих организаций или фирм и корпораций.

Для наглядности представим национальную экономику в виде системы, в которой в качестве элементов выступают хозяйствующие субъекты (производители, потребители, финансовые посредники), в качестве центра – государство, а структуру системы формируют взаимосвязи. Они могут быть денежными, когда деньги опосредуют движение материальных активов в эквивалентных сделках купли-продажи. В результате таких сделок не происходит перераспределения доходов общества в пользу одного из субъектов за счет другого, а следовательно, не существует и финансов как механизма такого перераспределения. Финансовые взаимосвязи между хозяйствующими субъектами возникают в ситуации, когда деньги перемещаются без эквивалента в виде материальных или денежных активов, а лишь на основе обязательств одной из сторон сделки. Так, население и предприятия платят налоги государству в денежной форме в обмен на обязательство государства выполнять свои функции. В результате этих сделок происходит перераспределение дохода общества в пользу одного из партнеров по сделке.

Таким образом, финансы – это денежные отношения хозяйствующих субъектов, включая государство, в результате которых доход общества меняет свою структуру путем увеличения его в руках одного субъекта за счет изъятия (неэквивалентного) этой части у другого. Если форма активов меняется с денежной на товарную при эквивалентном обмене между хозяйствующими субъектами, то, являясь денежными, эти отношения вряд ли могут быть отнесены к финансовым.

Поскольку современные финансовые рынки на три четверти опосредуют спекулятивные операции – денежные выигрыши за счет проигрыша другого, – то слово «финансовые» в их названии вполне оправданно: одна часть игроков в случае проигрыша перераспределяет часть своего денежного дохода в пользу выигравших. Так включается финансовый механизм содержания одной части общества за счет

другой. Разница заключается только в том, что в случае государства отношения по поводу выплаты налогов являются императивными, а в случае спекуляции на рынках производных финансовых инструментов эти отношения возникают добровольно.

Другими словами, финансы являются механизмом неэквивалентного перераспределения доходов общества в пользу одного из агентов за счет другого с целью обеспечения возможности выполнения им его функций, в которых общество нуждается.

Можно сказать, что финансы представляют собой структурные связи в экономической системе (т. е. денежные отношения определенного свойства между хозяйствующими субъектами, включая государство) или механизм поддержания того социального института, без которого общество было бы менее эффективным. Если сущность финансов можно выразить многоаспектно, то столь же многогранно она выражается в функциях финансов. Существует позитивная теория, отвечающая на вопрос, как это происходит, и нормативная теория, отвечающая на вопрос, как должно быть.

В рамках позитивной теории функции финансов состоят в следующем:

- 1) перераспределяют доход общества в пользу одного из хозяйствующих субъектов за счет другого;
- 2) способствуют формированию фонда денежных средств государства или хозяйствующих субъектов;
- 3) обеспечивают выполнение соответствующими хозяйствующими субъектами функций, в которых общество нуждается.

Можно сказать, что с помощью финансов в хозяйственной деятельности сохраняются только те общественные институты, которые способствуют поступательному движению общества.

С позиций нормативной теории функции финансов представляют собой механизм, с помощью которого государство может воздействовать на поведение хозяйствующих субъектов. В этом случае сущность финансов проявляется в следующих функциях:

- 1) перераспределительной, меняющей структуру национального дохода общества;
- 2) регулирующей, меняющей мотивацию хозяйствующих субъектов с целью достижения целей общества на том или ином этапе его развития;

3) контролирующей, оценивающей и сопоставляющей эффективность использования перераспределенных денежных средств с целью изменения параметров такого перераспределения.

В рамках нормативной теории финансов, если вмешательство государства в социально-экономическую систему необходимо и от этого выигрывает общество в целом, то объективно должен сформироваться механизм перераспределения денежных средств в пользу государства, достаточных для обеспечения возложенных на него функций. В этой связи возникают следующие вопросы: сколько средств следует выделять государству, чтобы экономика была эффективной; в какой мере это будет ущемлять интересы хозяйствующих субъектов; какие выбрать показатели оценки эффективности государственных расходов; кто будет регламентировать последние; каковы условия достижения золотой середины между бюрократическими структурами государства и корпоративным менеджментом (а в целом – между рынком и государством) в управлении денежными средствами, циркулирующими в национальном хозяйстве?

Для современной России эти вопросы далеко не риторические, поскольку более половины всех произведенных в обществе товаров и услуг в текущих ценах ежегодно перераспределяются посредством финансов в пользу государства, а их эффективное/неэффективное использование обеспечивает адекватное развитие общества, изменение доходов населения и организаций. Сокращение реальных доходов в стране однозначно свидетельствует о неэффективности государства, о неадекватности финансов как механизма перераспределения дохода общества в пользу государственных институтов. В этом случае целесообразным может быть использование финансов для перераспределения доходов общества в пользу частного бизнеса или домашних хозяйств. На этом, собственно, и выстроена теория провалов (неэффективности) государства или рынка, что очень важно в связи с финансами, которые как бы фиксируют в каждый данный момент золотую середину распределяемого дохода общества между государственным и негосударственным секторами. Конкурентное доказательство каждым из них своей эффективности свидетельствует об адекватности финансов в качестве механизма перераспределения.

В юридической и управленческой литературе под финансами понимаются только собственно публичные финансы.

При этом государственные финансы, как правило, определяются их экономическим и материальным содержанием.

В экономическом смысле – это система денежных отношений, в процессе которых формируются государственные и муниципальные денежные фонды в результате распределения и перераспределения национального дохода.

В материальном смысле – это денежные фонды государства и муниципальных образований, мобилизуемые и используемые для публичных целей.

Заметим, что современная экономика не может существовать без государственных финансов. На определенных этапах исторического развития ряд потребностей общества может финансироваться только государством (атомная промышленность, оборона, научно-исследовательские работы).

Состояние экономики страны и финансов взаимосвязаны, при этом состояние экономики страны определяет состояние финансов. В условиях постоянного экономического роста, увеличения ВВП и НД финансы характеризуются своей устойчивостью и стабильностью. Они стимулируют дальнейшее развитие производства и повышение качества жизни граждан страны. Наоборот, в условиях экономического кризиса, спада производства, роста безработицы, состояние финансов резко ухудшается, что выражается в крупных бюджетных дефицитах, финансировании потребностей государства за счет внутренних и внешних займов, эмиссии денег.

Главное назначение финансов состоит в том, чтобы путем образования денежных доходов и фондов обеспечить как потребности государства и предприятий в денежных средствах, так и контроль за расходованием денежных ресурсов.

В условиях рынка возрастает роль финансов и изменяется система финансовых отношений: расширяются отношения государства с хозяйствующими субъектами в связи с возникновением новых форм хозяйствующих субъектов, ростом налогов и неналоговых платежей, предоставлением дотаций и субсидий, углублением сферы деятельности коммерческих организаций и банков.

Известно, что любой экономический процесс проходит четыре стадии, а именно: производство, распределение, обмен и потребление.

Расширенное воспроизводство включает непрерывное возобновление и увеличение производственных фондов, рост валового внутреннего продукта и его главной части – национального дохода, а также воспроизводство рабочей силы и производственных отношений.

В производстве действуют такие экономические субъекты, как государство, предприятия и население. Все они потребляют множество экономических ресурсов, получают доходы, несут определенные расходы, и каждый из них имеет определенные бюджетные ограничения (государство – бюджет, предприятие – финансовый план, население – заработную плату).

Так, основным доходом населения является оплата труда в форме заработной платы. Эти средства расходуются на приобретение товаров и услуг, оплату жилья, отдых и лечение. Распределительный процесс, осуществляемый с помощью финансов, сложен и многообразен. Финансы обслуживают разные этапы распределения общественного продукта, участвуя как в первичном распределении, так и в перераспределении.

Предприятия и фирмы получают доход от проданной продукции, товаров и услуг. Вместе с тем, они несут и расходы, уменьшая их доходную часть.

Государство как экономический субъект формирует свои доходы за счет налоговых поступлений, сборов, отчислений и расходует их для создания общих благ, несет определенное бремя расходов для удовлетворения общественных нужд (содержание армии, органов управления, судебной системы, оказание социальной и медицинской помощи). Таким образом, в воспроизводственном процессе важная роль отводится как финансам предприятий и государства, так и финансам населения.

Основными экономическими агентами, доходы которых перераспределяются с помощью финансов, являются:

- 1) частный бизнес – производители материальных и нематериальных благ и услуг;
- 2) население – потребители этих ценностей;
- 3) государство как институт, создающий условия для максимизации полезности частного бизнеса и населения.

Основные взаимосвязи между ними могут быть описаны с помощью таких макроэкономических показателей, как:

– валовой внутренний продукт (текущая стоимость всех конечных продуктов (товаров и услуг), произведенных в течение определенного периода времени (главным образом, года) на экономической территории страны);

– национальный доход (вновь созданная за год стоимость, которая рассчитывается как часть ВВП по доходам за вычетом амортизации и косвенных налогов);

– инфляция (устойчивый рост среднего уровня цен на товары и услуги в экономике в процентах);

– сальдо бюджетов всех уровней государственной власти (соотношение доходов и расходов бюджетной системы, которое проявляется либо в дефиците – при превышении расходов над доходами, либо в профиците – при превышении доходов над расходами);

– сальдо текущих операций (соотношение совокупной кредиторской и дебиторской задолженности в национальной экономике);

– потребительский и отложенный спрос населения (часть национального дохода, которая расходуется на потребление, и часть его, которая сберегается соответственно);

– сальдо торгового и платежного балансов (результат операций национальных хозяйствующих субъектов с внешним миром) и т. п.

Максимизация (ВВП, НД) или минимизация (инфляции, дефицита) тех или иных макроэкономических показателей имеет ту же цель развития экономической системы, которая реализуется (или должна реализовываться) с помощью финансов.

Характерной чертой современного развития экономики является расширение финансовых прав хозяйствующих субъектов, повышение их инвестиционной деятельности и, в первую очередь, инвестирование в основной капитал. Развитие инвестиционного процесса зависит как от самих предприятий, так и от государства и населения.

В настоящее время кривая капиталовложений, поступлений средств населения в банковскую систему, привлечение иностранных капиталовложений, денежных вложений населения имеет тенденцию к возрастанию.

Возросли и сами денежные доходы населения. В последние годы рост валового внутреннего продукта стабилизировался. Растут расходы на здравоохранение, просвещение, социальное обеспечение, что должно оказать положительное влияние и на воспроизводство рабочей силы. Приняты и успешно реализуются национальные проекты.

Государство посредством финансов воздействует не только на перераспределение национального дохода, но и на производство, накопление капитала и сферу потребления.

Таким образом, финансы охватывают все стадии воспроизводственного процесса и могут оказать регулирующее воздействие на все его составляющие, создающие для всех хозяйствующих субъектов условия для самофинансирования, обеспечения заинтересованности в расширении инвестиционной и инновационной деятельности.

## **2. ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА. ФИНАНСОВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ**

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

Совокупность государственных мероприятий по использованию финансовых отношений для выполнения государством своих функций представляет собой финансовую политику. Содержание финансовой политики достаточно сложное, так как охватывает широкий комплекс мероприятий:

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

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

### ***Финансовая политика***

Финансовая политика – составная часть экономической политики государства. В ней конкретизируются главные направления развития народного хозяйства, определяются общий объем финансовых ресурсов, их источники и направления использования, разрабатывается механизм регулирования и стимулирования финансовыми методами социально-экономических процессов.

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

В процессе проведения финансовой политики особенно важным является требование обеспечения ее взаимосвязи с другими составными частями экономической политики – кредитной, ценовой и денежной. Оценка результатов финансовой политики государства основывается на ее соответствии интересам общества и большинства его социальных групп, а также на достигнутых результатах, вытекающих из поставленных целей и задач.

Несмотря на все особенности формирования финансовой политики, можно выделить два целевых направления ее проведения: фискальное и регулирующее.

Любая финансовая политика, в первую очередь, предполагает решение фискальных задач государства, связанных с балансированием доходов и расходов государства. Оптимальной в этом случае является ситуация, при которой все расходы государства покрываются за счет его текущих обязательных доходов. Достичь такого равновесия очень трудно, так как потребности в осуществлении расходов более динамичны и, как правило, превышают возможности по сбору доходов. Поэтому государству постоянно приходится искать пути сокращения расходов или увеличения доходов.

И то, и другое направление являются сложными с точки зрения их практического осуществления.

Особенно труден поиск дополнительных доходов, потому что это приводит к росту налогового бремени плательщиков и противоречиво влияет на всю совокупность доходов, получаемых государством. Механизм воздействия налоговой нагрузки на объем поступающих доходов определяется законом Лэффера. Суть закона заключается в следующем. Первоначально рост налогового бремени приводит к увеличению доходов государства, и постепенно достигается точка оптимума, характеризующая наилучший уровень налогового изъятия, удовлетворяющий, с одной стороны, плательщиков, с другой – государство, получающее максимум доходов. При дальнейшем повышении налогового бремени сверх оптимального уровня объем доходов

сокращается и стремится к нулевой отметке при 100 %-м уровне изъятия. Такое снижение доходов происходит объективно за счет снижения стимулов развития экономической деятельности и субъективно посредством сокрытия объектов обложения и уклонения от уплаты налогов.

Данная зависимость между налоговым бременем и доходами проявляется только в условиях рыночной экономики, когда экономические субъекты свободны в выборе своего поведения. В условиях плановой экономики закон Лэффера не действует, поскольку все решения об использовании финансовых ресурсов принимаются государством единично, и стимулом для производителя является не объем средств, оставшихся у него, а полнота выполнения директивного задания.

Закон представляет собой объективные взаимосвязи в поведении государства и экономических субъектов, но при этом он не определяет конкретного уровня изъятия средств. Оптимальный уровень зависит от множества факторов, характерных для той или иной страны, среди которых экономические, социальные, политические, конкретно-исторические, психологические и др.

Балансирование доходов и расходов государства возможно также при помощи сокращения расходов, но этот процесс достаточно сложный, потому что может затрагивать интересы предпринимателей и больших социальных групп населения, что приводит к определенным социальным издержкам. Кроме того, уменьшение расходов очень часто не дает быстрого фискального эффекта, так как первоначально стимулирует увеличение смежных затрат.

Кроме фискальных целей, финансовая политика предполагает проведение регулирования экономических процессов. Государство располагает определенными инструментами, которые оказывают влияние на интересы экономических субъектов (налоги, государственный кредит, бюджетные ассигнования, различные нормы и нормативы) и при помощи которых регулируются финансовые отношения.

К регулируемым экономическим процессам относятся: экономический рост, занятость, уровень инфляции, состояние валютного курса, развитие отдельных территорий, отраслей и предприятий.

Регулирование может осуществляться государством стихийно или сознательно. Если государство не ставит перед собой специальных целей регулирования, и основной задачей финансовой политики является фискальная, то в таком случае регулирование осуществляется

стихийно. Однако движение финансовых ресурсов всегда оказывает влияние на интересы экономических субъектов. Положительный или отрицательный результат такого регулирования определяется случайными факторами совпадения интересов государства и экономических субъектов.

В настоящее время регулирование является обязательным элементом финансовой политики любого государства и сознательно используется для достижения целей экономического развития. Существуют два механизма финансового регулирования: стимулирующий и рестрикционный. Стимулирующий механизм направлен на увеличение финансовых ресурсов экономических субъектов посредством снижения налоговых платежей и увеличения бюджетных расходов для обеспечения экономического роста и занятости населения. Рестрикционный механизм, наоборот, связан с сокращением денежных средств в экономике, достигаемым за счет усиления налоговой нагрузки и уменьшения бюджетного финансирования в целях сдерживания деловой активности и стабилизации денежного обращения.

При этом возникают определенные сложности, связанные с выбором целей регулирования. С помощью одного и того же механизма регулирования нельзя воздействовать на все экономические процессы для достижения одновременного положительного воздействия на них. Однако выбор целей в нормальной экономической ситуации осуществляется государством достаточно просто, так как экономический спад и рост инфляции обычно одновременно не происходят. Ценообразование бывает сложным в условиях стагфляции, когда снижение экономической активности и депрессия сочетаются с высокими темпами инфляции. В этой ситуации государству приходится делать сложный выбор: либо регулировать денежное обращение, стабилизировать цены и тем самым жертвовать экономическим ростом, либо стимулировать деловую активность и еще больше усиливать инфляцию.

Финансовые инструменты регулирования обеспечивают решение среднесрочных и долговременных задач, что связано с необходимостью наличия значительного периода времени для изменения законодательства и адаптации экономических субъектов к новым условиям деятельности.

Для оперативного воздействия на экономические процессы государство использует не финансовые, а кредитно-денежные инструменты: учетную ставку или ставку рефинансирования, прямые операции

государства на кредитном, валютном и фондовом рынках и нормы обязательного резервирования средств кредитных учреждений в Центробанке.

Фискальные и регулирующие цели финансовой политики, как правило, находятся в определенном противоречии: фискальные требуют ежегодного балансирования доходов и расходов государства, а регулирующие очень часто приводят к бюджетным дефицитам в условиях стимулирования экономического роста и занятости. Однако такая ситуация временная, потому что после достижения позитивного результата обеспечивается сбалансирование бюджета и в ряде случаев формирование и накопление бюджетных профицитов.

В целом осуществляется циклическое балансирование доходов и расходов государства, т. е. покрытие бюджетных дефицитов за счет накопленных в другие годы бюджетных профицитов.

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

Финансовый механизм представляет собой систему установленных государством форм, видов и методов организации финансовых отношений. Это формы финансовых ресурсов, методы их формирования, система законодательных норм и нормативов, используемых при определении доходов и расходов государства, организации бюджетной системы, финансов предприятий и рынка ценных бумаг.

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

Финансовый механизм может быть директивным и регулирующим. Директивный финансовый механизм, как правило, разрабатывается для финансовых отношений, в которых непосредственно участ-

вует государство. В его сферу включаются налоги, государственный кредит, расходы бюджета, бюджетное финансирование, организация бюджетного устройства и бюджетного процесса, финансовое планирование.

В этом случае государством детально разрабатывается вся система организации финансовых отношений, обязательная для всех его участников. В ряде случаев директивный финансовый механизм может распространяться и на другие виды финансовых отношений, в которых государство непосредственно не участвует.

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

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

- 1) классический;
- 2) регулирующий;
- 3) плано-директивный.

До конца 1920-х годов основным типом финансовой политики большинства стран был ее классический вариант. Такая финансовая политика была основана на трудах классиков политэкономии А. Смита (1723–1790), Д. Рикардо (1772–1823) и их последователей. Основное ее направление – невмешательство государства в экономику, сохранение свободной конкуренции, использование рыночного механизма как главного регулятора хозяйственных процессов. Следствием этого было ограничение государственных расходов и налогов, обеспечение условий для формирования и исполнения равновесного (сбалансированного) бюджета.

Бурное развитие производительных сил поставило перед государствами еще в XIX в. вопрос об изменении подходов к финансовой политике. Особенно остро встал вопрос об этом в конце 1920-х годов, когда обострился весь комплекс экономических, политических и социальных проблем большинства государств. В этот период в индуст-

риально развитых странах осуществлялся переход к регулирующей финансовой политике. В ее основу вначале была положена экономическая теория английского экономиста Дж. Кейнса (1883–1946) и его последователей. Они исходили из необходимости вмешательства и регулирования государством циклического развития экономики. Финансовая политика, наряду с ее традиционными задачами, стала преследовать цель использовать финансовый механизм для регулирования экономики и социальных отношений в целях обеспечения полной занятости населения. Основными инструментами вмешательства в экономику становятся государственные расходы, за счет которых формируется дополнительный спрос. Поэтому государственные расходы обеспечивают рост предпринимательской деятельности, увеличение национального дохода и способствуют ликвидации безработицы путем финансирования создания новых рабочих мест.

Система налогов в условиях регулирующей финансовой политики кардинально изменяется. Главным механизмом регулирования становится подоходный налог, использующий прогрессивные ставки. Этот налог обеспечивает изъятие у экономических субъектов доходов, используемых в виде сбережений, что позволяет обеспечить сбалансированность бюджета государства при высоком уровне расходов. Большое внимание в финансовом механизме уделяется системе государственного кредита, на основе которого проводится политика дефицитного финансирования. Государство активно развивает применение долгосрочных и среднесрочных займов. Рынок ссудных капиталов становится вторым по значению источником доходов бюджета, а дефицит бюджета используется для регулирования экономики.

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

В целом кейнсианская регулирующая финансовая политика показала свою сравнительную эффективность в индустриально развитых странах. В 1930–1960-е годы она обеспечила стабильный экономический рост, высокий уровень занятости и эффективную систему финансирования социальных нужд в большинстве этих стран.

В 1970-е годы в основу финансовой политики была положена неоконсервативная стратегия, связанная с неоклассическим направле-

нием экономической теории. Эта разновидность финансовой политики не связана с отказом от регулирования как ее цели, но ограничивает вмешательство государства в экономику и социальную область. Регулирование экономики становится многоцелевым. Государство, кроме экономического роста и занятости, регулирует денежное обращение, валютный курс, социальные факторы экономики, структурную перестройку хозяйства и другие процессы, находящиеся в кризисном состоянии.

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

Следует отметить, что различные разновидности регулирующей финансовой политики тесно взаимосвязаны. Поэтому одинаковые или похожие инструменты финансового механизма применяются в различных странах, использующих как кейнсианскую, так и неоконсервативную систему регулирования, что приводит к их конвергенции.

Планово-директивная финансовая политика применялась в странах, использовавших административно-командную систему управления экономикой. Плановая система управления, основанная на государственной собственности на средства производства, позволяла осуществлять прямое директивное руководство всеми сферами экономики и социальной жизни, в том числе финансами.

Цель финансовой политики в этих условиях – обеспечение максимальной концентрации финансовых ресурсов у государства (в первую очередь, у центральных органов власти и управления) для их последующего перераспределения в соответствии с основными направлениями государственного плана.

Адекватно цели финансовой политики СССР строился и финансовый механизм. Основной задачей финансового механизма было создание инструментов, при помощи которых производится изъятие всех не используемых в соответствии с государственным планом финансовых ресурсов. Изъятие средств производилось у государственных предприятий, населения и органов местной власти. Для государственных предприятий был создан механизм двухканального изъятия чистого дохода (с последующими небольшими изменениями). Чистый доход государственных предприятий взимался в бюджет вначале

при помощи налога с оборота в отраслях, где за счет цен, установленных государством, создавался доход в повышенных размерах (легкая, пищевая промышленность). Затем при помощи индивидуальных отчислений от прибыли (взносов свободного остатка прибыли) в бюджет поступали все излишки прибыли, которые, по мнению государства, нельзя было использовать в рамках предприятий. При этом определялся предельный размер всех расходов предприятия за счет прибыли, т. е. государство полностью регулировало весь финансовый механизм государственных предприятий. В отдельные годы у государственных предприятий изымалось до 80 % их чистого дохода.

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

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

Создание рыночных отношений немыслимо без проведения принципиально новой финансовой политики. Проведение такой политики требует основополагающих теоретических разработок, анализа и учета действующей практики при проведении реформ с целью оперативного внесения соответствующих коррективов.

В связи с переходом к рыночным отношениям, приватизацией государственной собственности в нашей стране изменился финансовый механизм. Это нашло выражение, прежде всего, в переводе взаимоотношений между государством и приватизированными предприятиями на налоговую основу. Изменились межбюджетные отношения. Территориальные бюджеты (региональные, местные) получили большую самостоятельность, в первую очередь, в сфере расходования средств. Территориальные органы власти стали самостоятельно определять направления использования бюджетных ресурсов. Были внесены изменения в формирование территориальных бюджетов. В вышестоящих бюджетах (федеральном, региональных) были созданы фонды финансовой помощи, из которых в нижестоящие бюджеты стали по-

ступать трансферты, размер которых определялся по единой методике, учитывающей налоговый потенциал и численность населения территорий.

В результате организации фондового рынка изменился порядок перераспределения средств субъектами хозяйствования. Это стало возможным на основе эмиссии корпоративных ценных бумаг и их продажи и покупки на фондовых биржах.

С созданием частных страховых компаний в стране стал функционировать страховой рынок и частные страховые фонды. Из государственного бюджета были выведены средства социального страхования и созданы государственные социальные внебюджетные фонды (пенсионный, занятости, медицинского страхования, социального страхования).

Процесс преобразований в нашей стране продолжается. В среднесрочной перспективе должны быть созданы условия для роста благосостояния граждан, сокращения масштабов бедности, поддержания устойчивых высоких темпов экономического роста на базе повышения качества человеческого капитала, развития конкуренции и повышения эффективности государственного управления.

Ускорение темпов экономического роста будет происходить на основе взвешенной макроэкономической политики, базирующейся на следующих принципах:

- последовательном снижении уровня инфляции;
- проведении сбалансированной денежно-кредитной политики, обеспечивающей переход к полной конвертируемости рубля без его чрезмерного укрепления;
- содействии повышению конкурентоспособности российских компаний, укреплению их позиций на внутреннем и внешнем рынках;
- поддержании сбалансированного федерального бюджета при дальнейшем снижении налоговой нагрузки на экономику и существенном повышении эффективности его расходов.

Важнейшим звеном экономической политики государства является бюджетная политика. В ней отражаются все его финансовые взаимоотношения с юридическими и физическими лицами. При планировании бюджетной политики государство должно исходить из необходимости обеспечения экономической и социальной стабильности. Важнейшей задачей бюджетной политики на среднесрочную пер-

спективу остается обеспечение общей макроэкономической сбалансированности.

Таким образом, цель финансовой политики – полная мобилизация финансовых ресурсов для удовлетворения потребностей общества. В соответствии с этим финансовая политика призвана создать условия для развития предпринимательства, а в последующем определить рациональные формы и методы изъятия доходов предприятия в пользу государства. Научно обоснованная финансовая политика при правильной и успешной ее реализации приносит положительные результаты. Отсюда определяется ее значение, заключающееся в том, что она должна в конечном итоге сопровождаться повышением уровня благосостояния людей.

### ***Финансовое планирование и прогнозирование***

Кругооборот ВВП совершается в материально-вещественной и стоимостной форме. В ходе оборота ВВП в стоимостной форме возникают финансовые отношения по поводу создания, распределения, перераспределения и потребления финансовых ресурсов. Управление процессами создания, распределения, перераспределения и потребления финансовых ресурсов осуществляется с помощью финансового планирования, объектом которого являются фонды денежных средств. Финансовое планирование обеспечивает сбалансированность народно-хозяйственных, межотраслевых пропорций, позволяет определить пути рационального использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов.

На общегосударственном и территориальных уровнях финансовое планирование обеспечивается системой финансовых планов, которые увязываются с материальными и трудовыми балансами в стоимостном выражении. Каждый финансовый план решает задачи организации и управления финансами в конкретном звене управления. В систему финансовых планов входят:

- сводные финансовые балансы, составляемые на общегосударственном и территориальных уровнях;
- перспективные финансовые планы;
- федеральный и территориальные бюджеты;
- финансовые планы коммерческих организаций;
- финансовые планы (сметы) бюджетных организаций.

Сводный финансовый баланс – это баланс финансовых ресурсов, созданных и использованных в государстве или на определенной тер-

ритории. Сводный финансовый баланс охватывает средства всех бюджетов, внебюджетных целевых фондов и предприятий, расположенных на соответствующей территории.

В нашей стране сводные финансовые балансы на общегосударственном уровне стали составляться в 1930-х годах. Большой вклад в теорию и методологию составления таких балансов внесли И. М. Валуйский, В. А. Галанов, А. М. Ляндю, Н. С. Марголин, В. С. Павлов, В. Г. Пансков, Г. Я. Шахова.

Составление сводного финансового баланса – это подготовительный этап разработки адресного финансового плана, т. е. бюджета. Сводный финансовый баланс государства позволяет увязать материальные и финансовые пропорции в народном хозяйстве, скоординировать показатели всех звеньев финансово-кредитной системы; обеспечить проверку сбалансированности прогноза экономического и социального развития государства, определить источники финансирования мероприятий, намеченных этим прогнозом; выявить резервы дополнительных финансовых ресурсов; произвести прогнозные финансовые расчеты; разработать направления финансовой политики.

Сводный финансовый баланс государства разрабатывается в Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации с участием Министерства финансов Российской Федерации на основе макроэкономических показателей.

Если сводное финансовое планирование на общегосударственном уровне базируется на разработанной в нашей стране методологии и многолетнем опыте, то составление сводного финансового баланса территорий началось сравнительно недавно. Хотя первые попытки подготовки сводных финансовых балансов в союзных республиках СССР были сделаны еще в 1930-е годы, разрабатываемые в них финансовые балансы охватили лишь финансовые ресурсы, создаваемые и используемые в хозяйстве, подведомственном республиканским исполнительным органам власти.

Вопрос о разработке сводного финансового баланса, отражающего движение всех финансовых ресурсов на территории, стал ставиться экономистами лишь в 1970-е годы. Существенный вклад в создание методологии разработки сводных финансовых балансов союзных республик внесли И. А. Аветисян, О. Д. Васидик, Т. Т. Тулебаев.

Еще сложнее обстояло дело с разработкой сводного финансового баланса на областном, городском и районном уровнях. Только в середине 1970-х годов в НИФИ Минфина СССР Г. Б. Поляк приступил к

разработке методических основ составления такого баланса. Подготовленные им впервые в 1978 г. в нашей стране Методические рекомендации по составлению сводного финансового баланса города прошли опробование в отдельных городах и послужили основой составления таких балансов для областного, районного и городского уровней. В середине 1980-х годов такие балансы стали составляться во всех автономных республиках, краях, областях и крупных городах СССР.

Необходимость разработки территориальных сводных финансовых балансов обусловлена рядом факторов, а именно:

1) разработкой программ, предусматривающих объединение усилий территориальных органов власти и предприятий, расположенных на их территории, по экономическому и социальному развитию;

2) значительными финансовыми затратами на осуществление таких программ. Для обеспечения финансовыми ресурсами мероприятий, намеченных этими программами, необходимы координация и концентрация денежных средств бюджетной системы, средств ведомств и предприятий. Это, в свою очередь, требует разработки в регионе (т. е. на территории области, района, города) сводного финансового баланса;

3) необходимостью сведения воедино различных видов финансовых планов: финансовых планов хозяйственных предприятий и организаций, территориального бюджета, внебюджетных фондов и др., отражающих отдельные стороны и этапы распределения и перераспределения национального дохода, созданного и используемого на данной территории.

Это позволяет иметь полную картину образования и использования всех финансовых ресурсов административно-территориальной единицы.

Основная задача территориального сводного финансового баланса – определение объемов финансовых ресурсов, созданных, поступивших и использованных в регионе (как централизованных, аккумулированных и перераспределяемых территориальными бюджетами, так и децентрализованных, т. е. ресурсов предприятий, организаций и внебюджетных фондов).

Планирование финансовых ресурсов сопровождается анализом достигнутого уровня мобилизации и использования финансовых ресурсов региона, выявлением степени соответствия этого уровня потребностям развития региона.

Информационной базой при разработке сводного финансового баланса региона являются: данные территориальных экономических,

финансовых, статистических органов, функциональных подразделений территориальных органов власти, экономические нормативы и лимиты по основным показателям развития региона, показатели проектов планов экономического и социального развития территории, данные территориального бюджета, внебюджетных фондов, балансов доходов и расходов всех предприятий и организаций, расположенных на территории независимо от их ведомственной подчиненности.

Составление территориального сводного финансового баланса позволяет:

- достигнуть единства в экономическом и социальном развитии территории;

- точнее определить объемы финансовых ресурсов, имеющихся в регионе и необходимых для выполнения мероприятий, предусмотренных территориальной программой;

- сбалансировать материальные и финансовые ресурсы, используемые в регионе;

- повысить качество бюджетного планирования;

- скоординировать использование финансовых ресурсов как территориальных органов, так и предприятий, расположенных в регионе;

- концентрировать финансовые ресурсы на наиболее важных в каждый конкретный период направлениях экономического и социального развития территории;

- изыскать внутрирегиональные резервы для финансирования мероприятий, намеченных территориальными программами; наиболее эффективно использовать денежные средства, выделяемые государством для развития производства, социальной и производственной инфраструктуры в регионе;

- осуществлять действенный контроль за мобилизацией и использованием финансовых ресурсов;

- активнее воздействовать на формирование всех разделов территориальной программы;

- добиваться сочетания территориальных и ведомственных интересов.

Прогнозирование будущих условий необходимо для определения внешней и внутренней среды, в которых будет протекать деятельность государства. На основе анализа тенденций и текущего финансового состояния рассматриваются несколько вариантов положений и оптимальные варианты развития государства.

Анализ и контроль заключаются в определении фактических конечных финансовых результатов деятельности государства, сопоставлении с показателями, выявлении причин и следствий отклонений, в подготовке мер по устранению негативных явлений.

Координация и концентрация средств в регионе, повышение эффективности их использования положительно отражаются на финансовом планировании, содействуют уменьшению потребности в финансовых ресурсах, выделяемых из бюджета.

В процессе финансового планирования – одного из функциональных элементов управления финансами – субъекты хозяйствования, органы государственной власти и местного самоуправления оценивают состав и структуру своих финансовых ресурсов, определяют возможность и способы увеличения их объема, наиболее эффективного использования. При этом задаются пропорции формирования, распределения и перераспределения финансовых ресурсов с целью достижения и поддержания сбалансированности, финансовой устойчивости экономики, получения доходов, прибыли, финансового обеспечения решаемых экономических и социальных задач.

Таким образом реализуется воздействие органов управления на финансы, финансовые процессы, финансовую деятельность как на макро-, так и на микроэкономическом уровнях.

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

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

В этой связи финансовое планирование можно рассматривать как осуществляемое субъектами власти и субъектами хозяйствования

планомерное управление процессами создания, распределения, перераспределения и использования финансовых ресурсов. Оно направлено на достижение пропорционального и сбалансированного развития экономики, обеспечение устойчивых темпов экономического роста.

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

Таким образом, финансовое планирование представляет собой совокупность мероприятий, проводимых органами государственной власти и местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями по планомерному формированию и использованию денежных доходов, накоплений, поступлений в соответствии с целями и задачами, поставленными в прогнозах социально-экономического развития, бизнес-планах, документах, определяющих финансовую политику.

Цель финансового планирования – обеспечение финансовыми ресурсами (по объему, направлениям использования, объектам, времени) воспроизводственных процессов в соответствии с прогнозами социально-экономического развития, бизнес-планами и с учетом рыночной конъюнктуры, тенденций развития. Она реализуется на основе использования распределительной функции финансов, позволяющей устанавливать научно обоснованные пропорции при определении источников и планировании объемов финансовых ресурсов, направлений их использования. Данные пропорции находят выражение в конкретных финансовых показателях, объединяемых субъектами финансового планирования в единый документ – финансовый план. Необходимость расчета плановых финансовых показателей и состав-

ления финансовых планов связана с тем, что натуральные показатели не отражают экономической эффективности заданий бизнес-планов и социально-экономических прогнозов, не позволяют определить затраты на производство ВВП на всех уровнях хозяйственной деятельности, а также охарактеризовать все процессы производства, распределения и потребления. Решить эти задачи помогут только показатели, полученные в процессе финансового планирования. Таким образом, его результатом являются составление и принятие финансовых планов, разработка и утверждение финансовых разделов целевых программ, бизнес-планов, бизнес-проектов.

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

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

К основным задачам финансового планирования можно отнести следующие:

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

местного самоуправления, бюджетов государственных внебюджетных фондов;

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

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

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

Задачами финансового прогнозирования являются:

– увязка материально-вещественных и финансово-стоимостных пропорций на макро- и микроуровнях на перспективу;

– определение источников формирования и объема финансовых ресурсов субъектов хозяйствования и субъектов власти на прогнозируемый период;

– обоснование направлений использования финансовых ресурсов субъектами хозяйствования и субъектами власти на прогнозируемый период на основе анализа тенденций и динамики финансовых показателей с учетом воздействующих на них внутренних и внешних факторов;

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

Финансовое прогнозирование ведется путем разработки различных вариантов развития организации, отдельной административно-

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

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

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

Результатом финансового прогнозирования является составление финансового прогноза, представляющего собой систему научно обоснованных предположений о возможных направлениях будущего развития и состоянии финансовой системы, отдельных ее сфер и субъектов финансовых отношений. Прогнозы дают возможность рассмотреть различные варианты развития финансов, например при благоприятных, усредненных и наихудших сценариях развития экономики, субъекта хозяйствования, конъюнктуры рынка и т. п. Финансовые прогнозы могут быть краткосрочными (до 3 лет), среднесрочными (на 5–7 лет) и долгосрочными (на 10–15 лет).

На общегосударственном и территориальном уровнях финансовые прогнозы составляются в форме перспективного финансового плана и баланса финансовых ресурсов (страны, региона, муниципального образования) (ст.ст. 172, 174, 175 БК РФ).

Таким образом, финансовое прогнозирование, с одной стороны, предшествует финансовому планированию, с другой – является его составной частью, так как финансовые планы разрабатываются на основе показателей финансовых прогнозов.

### 3. ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВА

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

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

В научной литературе существуют различные определения финансовой системы. Связано это с тем, что понятие системы, согласно словарю русского языка С. И. Ожегова, можно трактовать и как «форму организации чего-нибудь», и как «совокупность организаций, однородных по своим задачам или учреждения, объединенные в одно целое».

Применительно к понятию финансовой системы форму организации, исходя из ранее данного определения финансов, можно трактовать как форму организации денежных отношений. Совокупность организаций, однородных по своим задачам, или учреждений, объединенных в одно целое и однородных по своим задачам, можно представить как сферы и звенья финансовой системы как единого целого, т. е. финансы предприятий и организаций, страхование, финансы государства, населения или домашних хозяйств.

В чем однородность их задач? В том, что все они обеспечивают потребности расширенного воспроизводства, являясь на своем уровне субъектами производственного процесса, по-своему формируя и используя фонды денежных средств. Таким образом, финансовую систему можно характеризовать как совокупность денежных отношений между субъектами производственного процесса (сферами, звеньями финансовой системы) по формированию, распределению и перераспределению совокупного общественного продукта. Призвание финансовой системы состоит в обеспечении сбалансированного

движения стоимости и натурально-вещественных потоков в процессе воспроизводства общественного продукта и рабочей силы.

Финансовые системы различных государств могут отличаться по своей структуре, но все они имеют общий признак – различные фонды финансовых ресурсов, которые отличаются по методам мобилизации и их исполнению, тесно связаны между собой и имеют прямое и обратное влияние на экономические и социальные процессы в государстве.

В процессе развития и усложнения финансовые отношения проходят путь от финансовых категорий к финансовым звеньям, сферам и, наконец, к финансовой системе.

В условиях рыночных отношений финансовая система отражает общественно-политическую и социально-экономическую стороны жизни общества. В качестве многоуровневой структуры, она охватывает финансовые ресурсы страны в форме различных по назначению денежных фондов. Денежные фонды находятся в собственности либо государства в лице его законодательных и исполнительных органов (централизованная сфера), либо у юридических и физических лиц (децентрализованная сфера).

В процессе функционирования денежные фонды используют различные денежные средства (агрегаты): наличные деньги (банкноты, казначейские билеты), безналичные деньги (деньги на счетах, в кредитных учреждениях, денежные аккредитивы, денежные сертификаты), ценные бумаги в виде акций, облигаций, векселей, опционов и др.

Денежные средства, находясь в постоянном движении, создают денежные потоки, требующие четкой организации денежных расчетов. Денежные потоки связывают части финансовой системы в единое целое. По сложности различают односторонние, двусторонние и многосторонние денежные потоки. В односторонних потоках денежные средства идут в одном направлении. Например, перечисленные средства из федерального бюджета РФ идут в Пенсионный фонд для финансирования его расходов. Двусторонний денежный поток предполагает движение денежных средств между двумя звеньями или звеном и сферой, которая не включает данное звено, в прямом и обратном направлениях. Так, в бюджет от предприятий поступают налоги, но при определенных условиях предприятия могут получить бюджетные средства в виде субсидий или кредита. Многосторонние потоки одновременно охватывают различные части финансов и текут в разных направлениях.

Исходной сферой финансовых отношений являются финансы предприятий (организации). Именно здесь создаются первичные финансовые ресурсы, распределяемые затем по различным каналам финансовой системы в соответствии с нормами финансового права. Именно они обслуживают материальное производство, имеют наибольший потенциал воздействия на производство. Здесь создаются ВВП и НДС. Финансовые ресурсы хозяйственных субъектов представляют собой денежные доходы и накопления, а также денежные поступления извне, используемые ими для реализации воспроизводства капитала и рабочей силы, товаров и услуг. Значительная часть указанных ресурсов в дальнейшем направляется на финансирование бюджетных организаций, коммерческих организаций в виде субвенций, субсидий, а также возвращается населению в форме социальных трансфертов (пенсий, стипендий и т. д.)

Собственные средства хозяйствующих субъектов формируются за счет прибыли и амортизационных отчислений. Привлеченные средства состоят из заемных средств в форме кредита, долевых средств участников реализации конкретного инвестиционного проекта.

В связи с разгосударствлением собственности основу организации финансовой деятельности хозяйствующих субъектов составляет коммерческий расчет на принципах самоокупаемости и самофинансирования. Напомним, что самоокупаемость – это окупаемость текущих затрат, самофинансирование позволяет предприятию вести расширенное воспроизводство.

Важным звеном финансовой системы являются государственные финансы, обеспечивающие органы государственной власти денежными средствами для реализации государственной политики. Сущность государственных финансов состоит в том, что они охватывают ту часть денежных отношений по поводу распределения и перераспределения стоимости валового внутреннего продукта, которая в установленном размере аккумулируется в руках органов государственной власти и используется для покрытия расходов, необходимых для выполнения государством своих функций.

Государственные финансы включают: финансы федеральных органов власти; финансы органов власти субъектов РФ; муниципальные финансы. В состав государственных финансов входят: государственный бюджет, внебюджетные фонды и государственный кредит. Государственный (федеральный) бюджет принимается в форме закона, равно как и другие слагаемые государственных финансов. Соотноше-

ние доходной и расходной частей бюджета в значительной степени характеризует уровень экономического развития государства и социальную обеспеченность населения.

Внебюджетные фонды создаются федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления для аккумуляции денежных средств, поступление – как в обязательном порядке, так и на добровольной основе. Они не входят в состав федерального бюджета и бюджетов субъектов. Расход средств фондов осуществляется по строго целевому назначению, для финансирования конкретных социальных потребностей общегосударственного назначения и для дополнительного финансирования региональных нужд, осуществляемого органами исполнительной власти субъекта и органами местного самоуправления.

Данные фонды создаются во всех странах на определенный срок или на постоянной основе и подразделяются на фонды социального и экономического назначения.

Государственный кредит – одно из звеньев государственных финансов, отражающее кредитные отношения по поводу мобилизации государством временно свободных денежных средств предприятий, организаций и населения на началах возвратности и для использования финансирования государственных расходов. Необходимость использования государственного кредита обусловлена невозможностью полного удовлетворения потребностей общества за счет бюджетных доходов. Как экономическая категория государства кредит находится на стыке двух видов финансовых отношений: финансов и кредита.

Страхование выделено в отдельную сферу в силу специфики страховых отношений, включающих механизм формирования фондов страховых организаций, формирования их особыми методами, отличными от принятых в других сферах финансовых отношений. В сфере страхования финансовые отношения возникают по поводу формирования страховых фондов за счет страховых взносов, уплачиваемых страхователем с целью возмещения ущерба, возникающего у участника страхования при наступлении страхового случая.

Финансы домашних хозяйств (частные финансы) – это финансовые отношения, где субъектами управления выступают физические лица. Финансы домохозяйств играют большую роль в формировании как платежеспособного спроса государства, так и бюджетов путем уплаты налогов и иных платежей. Источниками формирования финансов домашних хозяйств являются заработная плата, доходы от

предпринимательской деятельности, от операций с личным имуществом и т. д. Понятно, что чем выше доходы населения, тем выше его спрос на товары и услуги, больше возможностей для развития экономики.

Что касается расходов домашних хозяйств, то это – налоги, расходы на приобретение повседневных товаров и товаров длительного пользования. В зависимости от методов формирования доходов экономических субъектов финансовую систему можно подразделить на сферы централизованных и децентрализованных финансов. К первой следует отнести сферу государственных финансов и финансы органов местного самоуправления, ко второй – финансы организаций и домохозяйств.

Таким образом, финансовая система представляет собой совокупность финансовых отношений, выступающих в виде взаимосвязанных и взаимодействующих категорий, звеньев, сфер, распределяющих и использующих фонды денежных средств хозяйствующих субъектов, домохозяйств, государства, а также специальных финансовых институтов.

В рамках финансовой системы осуществляется разнообразная деятельность, в том числе планирование, финансирование, инвестирование, налогообложение, страхование, финансово-бухгалтерская деятельность, аудит, финансовое инспектирование и др.

Финансовая система по формам формирования финансовых ресурсов, методам их использования, способам управления и контроля подразделяется на две сферы. В Российской Федерации это централизованные (публичные) финансы и децентрализованные финансы.

Финансовая система РФ претерпела кардинальные изменения с распадом Советского Союза. До 1991 г. она включала финансы материального производства, финансы непродуцированной сферы и общегосударственные финансы (государственный бюджет СССР, имущественное, личное и иностранное страхование, государственный кредит).

Централизованные публичные финансы – это важная часть финансовой системы. Они находятся в собственности государства и в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, функционирующим с 1 января 2000 г., объединяются в бюджетную систему (федеральный, региональные, местные бюджеты) и внебюджетные специальные фонды. Действующая бюджетная система РФ, как и любого федеративного государства, – трехуровневая. В соответствии с

Конституцией Российской Федерации это бюджеты: федеральный, субъектов РФ (республик, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга), местные (по БК РФ – муниципальных районов и свод бюджетов городских и сельских поселений). Бюджеты – финансовая основа управления государственных органов власти и органов местного самоуправления. Каждый бюджет функционирует автономно, т. е. нижестоящий бюджет своими доходами и расходами не включается в вышестоящий. В составе бюджетов могут создаваться целевые бюджетные фонды за счет целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений. Для целей планирования бюджетных ресурсов составляется консолидированный бюджет – статистический сводный бюджет, объединяющий финансовые ресурсы всех уровней бюджетной системы.

Бюджетной системе отводится решающая роль в межотраслевом и межтерриториальном перераспределении средств для выравнивания уровней экономического и социального развития регионов.

Федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ образуют консолидированный бюджет РФ, а бюджет субъекта РФ и бюджеты муниципальных образований на его территории формируют консолидированный бюджет субъектов РФ.

Федеральному бюджету РФ принадлежит ведущая роль: он обеспечивает финансовыми ресурсами решение общенациональных задач.

В качестве самостоятельного звена в системе централизованных финансов выделяются специальные внебюджетные фонды. Они начали функционировать с 1 января 1992 г., и в 1990-х годах насчитывалось свыше двух десятков внебюджетных фондов, которые подразделялись на экономические (дорожные, НИОКР и др.) и социальные. Однако с 1999 г. они были консолидированы с федеральным бюджетом (а региональные внебюджетные фонды консолидированы с региональными бюджетами), и в настоящее время на центральном уровне сохранились лишь три социальных внебюджетных фонда. Эти фонды имеют строго целевое назначение: они предназначены для расширения социальных услуг населению, стимулирования развития отсталых отраслей социальной инфраструктуры.

Среди внебюджетных социальных фондов важнейший – Пенсионный фонд. Средства фонда используются на выплату пенсий по возрасту, инвалидности, по случаю потери кормильца, а также на выплаты пособий на детей, пособий пострадавшим от аварии на Черно-

быльской АЭС. К внебюджетным социальным фондам относятся Фонд социального страхования, предназначенный, главным образом, для выплаты различных пособий, и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, призванный обеспечить охрану здоровья населения.

Федеральный бюджет и бюджеты внебюджетных социальных фондов разрабатываются и утверждаются как федеральные законы.

Бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты региональных внебюджетных фондов также утверждаются представительными органами субъектов РФ, а местные бюджеты – местными органами самоуправления.

Децентрализованные финансы составляют основу финансовой системы, поскольку именно в сфере материального производства формируется преобладающая часть финансовых ресурсов страны. Децентрализованные финансы объединяют финансы коммерческих и некоммерческих предприятий (организаций), финансы домашнего хозяйства.

Решающая роль среди децентрализованных финансов принадлежит финансам предприятий, организаций, участвующим в создании всех денежных фондов страны. От их состояния зависит общее финансовое положение Российской Федерации и, следовательно, выполнение всех намеченных экономических и социальных программ.

В условиях рыночной экономики финансовые отношения предприятий, организаций могут эффективно функционировать на основе ряда принципов (самостоятельности в принятии хозяйственных решений, самофинансирования предпринимательской деятельности и др.).

Выполнение этих принципов определяет стабильность всей финансовой системы. Главным источником производственного и социального развития трудовых коллективов становится прибыль. Предприятия обладают реальной финансовой независимостью, самостоятельно распределяют выручку от реализации продукции, по своему усмотрению распоряжаются прибылью, формируют производственные и социальные фонды, изыскивают необходимые им средства для инвестирования, используя в том числе и ресурсы финансового рынка – кредиты банков, эмиссию, облигации, депозитные сертификаты и прочие его инструменты. Финансовые ресурсы коммерческих предприятий через бюджетную систему обеспечивают средствами непромышленную сферу.

Некоммерческие организации (благотворительные и религиозные, различные добровольные союзы, фонды и др.), создаваемые для достижения конкретных целей, не ставят своей целью получение прибыли. Их финансовые средства формируются за счет добровольных взносов и пожертвований, поступлений от учредителей, бюджетных средств и др.

Особое место в системе децентрализованных финансов принадлежит финансам домашнего хозяйства, имеющим исключительное значение в создании ВВП и НДС и регулировании платежеспособного спроса страны. Определенная часть создаваемого ВВП в виде товаров и услуг проходит через семейный бюджет. Чем выше доходы членов общества, тем выше его спрос на производимые материальные ценности, тем устойчивее экономическое положение предприятий.

Финансовая система, ее финансовые ресурсы находят свое отражение в доходной части сводного финансового баланса. Однако этот баланс охватывает не все финансовые ресурсы страны. Полностью включены лишь централизованные фонды – бюджеты и внебюджетные фонды. Финансовые ресурсы децентрализованных фондов представлены лишь прибылью и амортизационными отчислениями. Заемные средства, привлеченные инвестиции, поступления страховых возмещений, средства от штрафных санкций, денежные доходы и сбережения (финансовые ресурсы) домохозяйств не входят в сводный финансовый баланс.

Финансовая система развитых зарубежных стран в основном включает бюджетную систему с внебюджетными специальными фондами. В унитарных государствах (Великобритания, Франция, Япония) она включает государственный и местные бюджеты, а также внебюджетные специальные фонды. В федеративных государствах (США, Германия, Швейцария), помимо этих звеньев, функционируют бюджеты субъектов федерации. Все бюджеты изолированы друг от друга, нижестоящие бюджеты не включаются своими доходами и расходами в вышестоящие.

Так, в США местные бюджеты относительно самостоятельны по отношению к бюджетам штатов, последние – по отношению к федеральному бюджету. Ведущую роль играет федеральный бюджет, утверждаемый как закон, формируемый, главным образом, за счет налоговых поступлений и используемый на общенациональные цели. Местные бюджеты, связанные с федеральным бюджетом и бюджетом штатов через систему субсидирования, обеспечивают финансами со-

циально-экономические цели. Среди внебюджетных фондов решающее значение имеют фонды национального страхования, предназначенные для оказания социальной поддержки населению. В большинстве стран они автономны.

Понятие «финансовая система» является развитием более общего понятия «финансы». Финансы выражают экономические общественные отношения. Однако в каждом звене финансов эти отношения проявляются по-разному, имеют свою специфику. Каждое звено финансов определенным образом влияет на процесс воспроизводства, имеет свои, присущие лишь ему функции. Так, финансы предприятий обслуживают материальное производство. При их участии создается ВВП, распределяемый внутри предприятий и отраслей хозяйства. Через государственный бюджет мобилизуются ресурсы в основной централизованный фонд государства и происходит перераспределение средств между отраслями хозяйства, экономическими регионами, отдельными социальными группами населения. Внебюджетные специальные фонды имеют строго целевое назначение. Фонды страхования предназначены для возмещения ущерба, нанесенного стихийными бедствиями предприятиям и населению, по личному страхованию – выплаты застрахованному лицу или его семье материального обеспечения при наступлении страхового случая.

Сущность финансовой системы определяется характером распределительных и перераспределительных отношений по поводу движения стоимости финансовых ресурсов, с одной стороны, и природой государственной власти – с другой, для содержания которой необходимо обязательное взимание финансовых ресурсов с помощью налоговых и неналоговых методов аккумуляции для финансирования расходов, связанных с выполнением государственной властью обязательств перед обществом. Финансовая система государства является отражением форм и методов конкретного использования финансов в экономике и сообразно задействованной модели экономики в значительной мере определяется ею.

Финансовые системы некоторых государств могут отличаться по своей структуре, но все они имеют общий признак: разнообразные фонды финансовых ресурсов, которые отличаются по методам мобилизации и их использованию, однако тесно связаны между собой и имеют прямое и обратное влияние на экономические и социальные процессы в государстве, а также на формирование и использование фондов финансовых ресурсов в разрезе отдельных звеньев финансо-

вой системы государства. Можно утверждать, что каждое звено финансовой системы является независимым ее элементом, но эта самостоятельность относительна. Финансовая система – это совокупность разнообразных видов фондов финансовых ресурсов, сконцентрированных в распоряжении государства, нефинансового сектора экономики (хозяйствующих субъектов), отдельных финансовых институтов и населения (домохозяйств) для исполнения возложенных на них функций, а также для удовлетворения экономических и социальных потребностей.

Анализ закономерностей развития финансов в разных условиях общественного воспроизводства свидетельствует о наличии общих признаков в их содержании, что обусловлено сохранением объективных причин и условий функционирования финансов. Как отмечалось выше, среди этих условий выделяют два: развитие товарно-денежных отношений и существование государства как субъекта этих отношений. В отличие от таких стоимостных категорий, как, например, деньги, кредит, фонд оплаты труда и др., финансы органически связаны с функционированием государства. Однако наличие у всех финансовых отношений общих признаков не исключает определенных различий между ними.

Организационная структура финансовой системы государства представляет собой совокупность финансовых органов и институтов, которая характеризует систему управления финансами. Общее руководство финансовой деятельностью осуществляют органы государственной власти и управления.

Финансы как целостная экономическая категория, обладающая общими свойствами, имеют свой состав, взаимосвязанные звенья и характерные особенности. Каждое звено финансовой системы определенным образом влияет на процесс воспроизводства, его различные стадии и фазы. Финансы государства, представляющие собой централизованные фонды денежных средств, находящиеся в его распоряжении (федеральный бюджет, региональные бюджеты, бюджеты муниципальных образований, стабилизационный фонд), играют важную роль в производственно-техническом и социальном развитии страны. Государство оказывает влияние на монетарную политику, уровень инфляции, 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 фон-

дов, обеспечивает защиту личных интересов граждан в случае наступления инвалидности, старости, временной нетрудоспособности. Государственный кредит влияет на страховую систему, поскольку государство может быть как заемщиком, так и кредитором страховых организаций. Государство также может выступать гарантом финансовой устойчивости страховых организаций.

Финансы предприятий непосредственно участвуют в процессе воспроизводства за счет формирования первичных доходов и накоплений. Процесс расширенного воспроизводства на многих предприятиях осуществляется за счет не только собственных средств, но и использования кредитов банков, страховых компаний и привлечения финансовых средств на рынке ценных бумаг. При этом страхование транспортных, имущественных, финансовых и промышленных рисков коммерческих организаций, общественных организаций и фондов обеспечивает непрерывность и стабильность экономических процессов, а также их финансовую устойчивость.

В основу построения финансовой системы положены три основополагающих элемента:

1) функциональное назначение, проявляющееся в том, что каждое звено системы выполняет свои задачи. Например, государственный бюджет выражает распределительные отношения между государством, предприятиями, населением, обусловленные формированием и использованием общегосударственного фонда финансовых ресурсов. Имущественное и личное страхование – это один из методов страховой защиты в случае недостаточных возможностей создания резервных фондов для граждан с целью самострахования от безработицы, старости, инвалидности. Финансы предприятий выражают отношения по созданию и использованию денежных фондов, предназначенных для обеспечения многообразных потребностей первичных звеньев общественного производства, выполнения обязательств перед государственным бюджетом и коммерческими банками;

2) территориальность, проявляющаяся в том, что каждая область, республика имеет соответствующий аппарат финансовых и страховых органов;

3) единство финансовой системы, которое предопределяется единой экономической и политической основой государства, обуславливающей единую финансовую политику, проводимую государством через центральные финансовые органы, имеющие единые цели. Управление всеми звеньями происходит на основе единых базовых законодательных и иных нормативных актов.

#### **4. УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ**

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

Для обеспечения непрерывного и бесперебойного воспроизводственного процесса органы государственной власти и местного самоуправления и субъекты хозяйствования применяют различные инструменты финансового механизма для воздействия на финансовые отношения с целью сохранения стабильности финансово-хозяйственной деятельности в складывающихся условиях, т. е. управляют финансовыми потоками как на макроуровне, так и в рамках отдельной организации. При этом под управлением понимается совокупность приемов и методов целенаправленного воздействия на объект для достижения поставленной цели или определенного результата. Поскольку в финансовой сфере объектами управления являются разнообразные виды финансовых отношений, то управление финансами представляет собой процесс целенаправленного воздействия с помощью специальных приемов и методов на финансовые отношения и соответствующие им виды финансовых ресурсов для реализации функций

субъектов власти и субъектов хозяйствования, целей и задач их деятельности.

### *Управление финансами*

Управление финансами – это система форм, методов и приемов, с помощью которых осуществляется управление денежным оборотом и финансовыми ресурсами. В процессе управления финансами органами управления осуществляются следующие функции: финансовое планирование; оперативное управление финансами; финансовый контроль.

Финансовое планирование предусматривает составление среднесрочных и текущих планов образования и использования финансовых ресурсов. В управлении общественными финансами осуществляется составление сводных финансовых балансов, перспективных финансовых планов, проектов бюджетов, смет доходов и расходов бюджетных организаций.

Оперативное управление финансами включает комплекс действий по исполнению плановых заданий, связанных с формированием финансовых ресурсов и финансовым обеспечением мероприятий, предусмотренных плановыми документами.

Управление финансами можно классифицировать по характеру и периоду управления, в соответствии с которыми выделяют:

1) стратегическое (общее) управление финансами, осуществляемое высшими органами законодательной и исполнительной власти: Федеральным Собранием, Президентом и Правительством Российской Федерации. В процессе его осуществления определяются источники и размеры финансовых ресурсов, которые должны обеспечивать воспроизводство в пропорциях, заложенных в соответствии с основными направлениями финансовой политики; устанавливается оптимальное соотношение между финансовыми ресурсами органов государственной власти местного самоуправления и субъектов хозяйствования; выявляются наиболее эффективные направления использования ресурсов и резервы их роста;

2) оперативное управление финансами, осуществляемое министерствами, службами, агентствами, ведомствами и органами, непосредственно участвующими в реализации финансовых планов на централизованном и децентрализованном уровнях.

При стратегическом и оперативном управлении финансами важно создание научного фундамента для разработки и осуществления кон-

кретных практических мер. И это особенно важно в условиях рыночной экономики, когда деятельность экономических субъектов находится под влиянием жесткой конкуренции, а функционирование экономики характеризуется проявлением многих элементов стихийности. Для реализации на практике этих задач необходимо четко разграничить функции органов законодательной и исполнительной власти, распределить финансовые полномочия между федеральным центром, регионами и муниципальными образованиями, что требует серьезного совершенствования правовой базы их деятельности.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации государственный финансовый контроль осуществляют Счетная палата Российской Федерации, Министерство финансов (Федеральное казначейство и Росфиннадзор), Центральный банк Российской Федерации, ФТС России, ФНС России, а также различные контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти и другие органы, осуществляющие контроль над поступлением и расходованием бюджетных средств и средств из федеральных внебюджетных фондов.

Субъекты финансового контроля на государственном и муниципальном уровне классифицируются следующим образом:

- органы государственного финансового контроля законодательных и представительных органов власти. Сюда относятся Счетная палата и контрольные счетные палаты законодательных собраний субъектов государства и муниципальных образований;

- органы государственного финансового контроля уполномоченных исполнительных органов власти. К ним относятся Министерство финансов Российской Федерации, Росфиннадзор, ФТС России, Федеральное казначейство, ФНС России, Центральный банк, Контрольное управление Президента Российской Федерации, а также финансовые и контрольно-ревизионные органы субъектов РФ и местных органов власти;

- структуры по внутреннему финансовому контролю (аудиту) исполнительных органов власти, а также органов местной администрации, среди которых главные распорядителя (главные администраторы), распорядители (администраторы) и получатели бюджетных средств.

Органы финансового управления и контроля принято распределять на органы общей компетенции и органы специальной компетенции. Первые осуществляют финансовый контроль в виде одного из

направлений своей деятельности. Вторые, к которым относится Минфин России, Банк России, Федеральное казначейство, ФНС России, созданы для управления финансами и исполнения финансового контроля.

На рис. 1 приведена классификация органов государственного управления по характеру их компетенции.

Президент Российской Федерации выполняет контроль над финансами согласно Конституции Российской Федерации посредством издания указов по финансовым вопросам; подписанием определенных федеральных законов; назначениями или освобождениями от должности министра финансов, министра по налогам и сборам, директора Федеральной службы налоговой полиции; предложением Государственной Думе кандидатуры для замещения должности председателя Центрального банка страны.

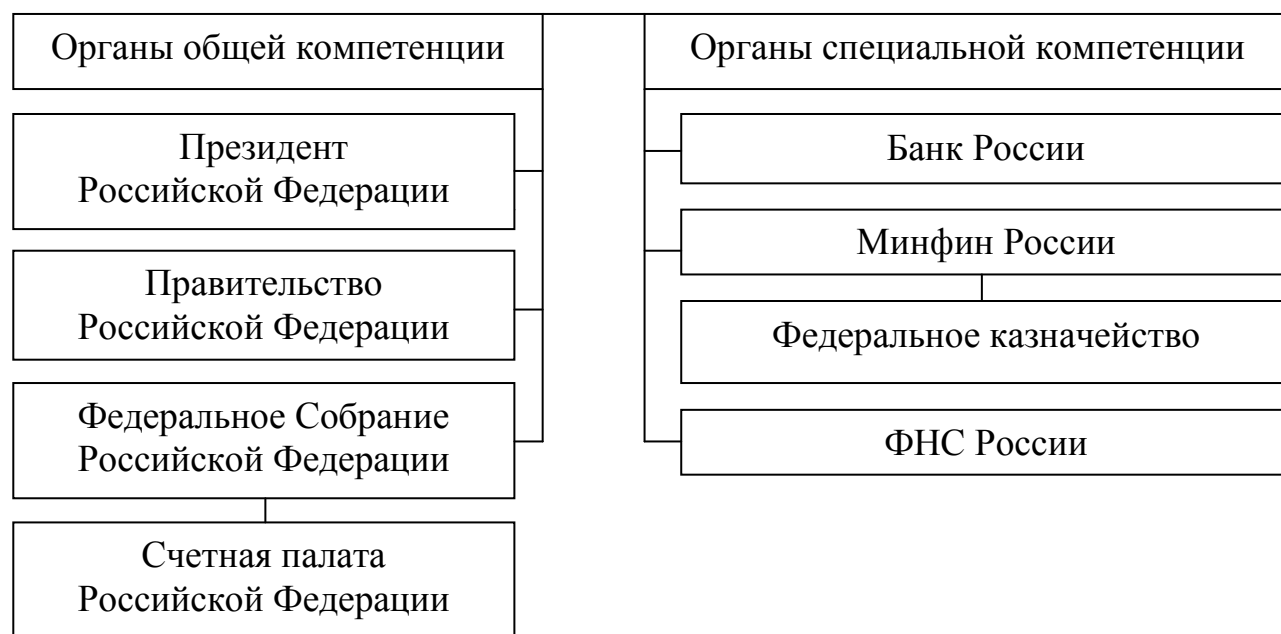


Рис. 1. Классификация органов государственного финансового управления в зависимости от характера их компетенции

В Конституции Российской Федерации (глава 5) зафиксированы полномочия Федерального Собрания Российской Федерации. Согласно ст. 12, Совет Федерации имеет право назначить на должность и освободить от должности заместителя председателя Счетной палаты, а также половину состава ее аудиторов. В соответствии со ст. 103 Государственная Дума назначает на должность и освобождает от должности председателя Центрального банка, председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов.

Правительством Российской Федерации исполняется финансовый контроль в соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

В рамках своих полномочий Правительство выполняет контроль над составлением и исполнением федерального бюджета, проведением единой денежной, кредитной и финансовой политики. Кроме того, Правительством осуществляется систематический контроль исполнения законов государства, а также других актов, которые регулируют финансовые отношения. Правительство принимает меры по устранению нарушений в данной области. Среди полномочий Правительства следует отметить и контроль над финансовой деятельностью подведомственных министерств, государственных комитетов и других органов.

С целью повышения эффективности контроля в ведение Президента Российской Федерации включен специальный контрольный орган. Контрольное управление Президента Российской Федерации обладает территориальными подразделениями, контролирующими исполнение федеральными органами государственной власти указов и распоряжений Президента. Контрольное управление является структурным подразделением Администрации Президента и подчиняется непосредственно главе страны. К главным функциям Контрольного управления относятся следующие: характеристика деятельности специальных органов контроля и надзора федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации и подразделений Администрации Президента; анализ и рассмотрение жалоб и обращений граждан, предприятий, учреждений.

С целью усиления контроля со стороны Федерального Собрания над тем, чтобы исполнение доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов происходило вовремя, соответствовало объему, структуре и целевому назначению, согласно Федеральному закону от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» была сформирована Счетная палата. Этот постоянно действующий орган государственного финансового контроля подотчетен Федеральному Собранию.

Задачи Счетной палаты: определение обоснованности расходов средств государства; оценка целесообразности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета; проведение анализа проектов федеральных законов, а также иных нормативных актов; кон-

троль над законностью и своевременностью движений бюджетных средств в Центральный банк Российской Федерации.

В 1993 г. для повышения эффективности контроля над целесообразным использованием государственных инвестиций была создана Российская финансовая корпорация, осуществляющая конкурсный отбор и экспертизу инвестиционных проектов, реализуемых за счет ресурсов страны.

Деятельность Федеральной налоговой службы реализуется непосредственно через ее территориальные органы, к которым относятся управление ФНС по государственным субъектам, налоговые инспекции в районах города, межрайонные налоговые инспекции, межрегиональные налоговые инспекции, которые составляют единую централизованную систему налоговых органов.

В 2004 г. был сформирован Росфиннадзор – Федеральная служба финансово-бюджетного надзора. Данная служба имеет возможность непосредственно или через территориальные органы осуществлять финансовый контроль над использованием средств федерального бюджета или средств внебюджетных фондов посредством проведения ревизий и проверок. Сюда входит применение субвенций, предоставленных из бюджетов; бюджетных кредитов; межбюджетных или других субсидий; различных материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности. Росфиннадзором проводятся также мероприятия, направленные на предупреждение, выявление и пресечение различных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере финансов и бюджета. Служба осуществляет надзор над исполнением законодательства по финансово-бюджетному контролю, формированию и ведению единой информационной системы контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере органов финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления. Реализация заданий, поставленных перед Росфиннадзором, требовала передачи в его ведомство контрольно-ревизионных органов и территориальных органов по валютному контролю Минфина России.

Важная роль в реализации финансового контроля отводится Центральному банку Российской Федерации. Будучи органом государственного управления, банк имеет властные полномочия: он формирует и контролирует денежно-кредитные отношения в государстве, проводит контроль над деятельностью коммерческих банков. Центральный

банк выполняет финансовое управление и финансовый мониторинг в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Согласно ст. 3 этого закона, целями Банка России являются: гарантирование устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы страны; обеспечение стабильности и развития платежной системы государства; развитие национального финансового рынка; обеспечение стабильности финансового рынка.

Банк имеет даже специальное подразделение – Департамент банковского надзора, которое осуществляет проверку соблюдения коммерческими банками действующего законодательства, а также установленных Центральным банком нормативов банковской деятельности.

В связи с интеграцией Федеральной службы по финансовым рынкам России в структуру Банка России задачи последнего были расширены. Среди них можно выделить:

- участие в развитии финансового рынка РФ и его инфраструктуры;
- участие в обеспечении стабильности финансового рынка РФ, в том числе оперативное выявление и противодействие кризисным ситуациям;
- проведение анализа состояния и перспектив развития финансовых рынков в части сферы деятельности некредитных финансовых организаций;
- формирование конкурентной среды на финансовом рынке РФ;
- регулирование, контроль и надзор за некредитными финансовыми организациями;
- защита прав и законных интересов акционеров и инвесторов на финансовых рынках, страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей, признаваемых таковыми в соответствии со страховым законодательством, а также застрахованных лиц по обязательному пенсионному страхованию, вкладчиков и участников негосударственного пенсионного фонда по негосударственному пенсионному обеспечению;
- обеспечение контроля за соблюдением требований законодательства РФ о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком.

В постановлении Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» и в постановлении Правительства Российской Федерации от 7 апреля

2004 г. № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» регламентируются полномочия Минфина России.

Министерство финансов является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции, касающиеся выработки государственной политики и нормативно-правового регулирования в бюджетной, валютной, страховой, налоговой деятельности, в сфере кредитной кооперации, аудиторской деятельности, производства, бухгалтерского учета и отчетности, в сфере государственного долга, в отрасли переработки и обращения драгметаллов и драгоценных камней, определения таможенной стоимости продукции, таможенных платежей, в сфере инвестирования капитала для финансирования накопительной части трудовой пенсии, в организации и проведении лотерей, азартных игры, финансового обеспечения государственной службы, производства защищенного полиграфического товара. Данные функции регламентирует Положение «О Министерстве финансов Российской Федерации».

Постановление Правительства Российской Федерации от 6 августа 1998 г. № 888 определило создание контрольно-ревизионных органов Министерства финансов в субъектах РФ. Среди приоритетных задач этих органов – осуществление в рамках своих полномочий дальнейшего государственного финансового контроля на территории определенного субъекта Российской Федерации или соответствующего региона государства.

Для реализации исполнения бюджета в структуре Минфина России было предусмотрено создание Федерального казначейства, которое действует в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. №703 «О Федеральном казначействе».

Казначейство России, или Федеральное казначейство, – федеральный орган исполнительной власти, реализующий правоприменительные функции, направленные на обеспечение исполнения федерального бюджета, осуществляющий кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы страны, предварительный и текущий контроль над операциями со средствами федерального бюджета главными администраторами, распорядителями и получателями данных средств.

Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» Министерство по налогам и сборам было преобразовано в

ФНС России. Его функции по принятию нормативных правовых актов и осуществлению разъяснительной работы касательно законодательства государства о налогах и сборах были переданы Министерству финансов Российской Федерации.

Указ Президента Российской Федерации от 18 февраля 1992 г. «О государственном страховом надзоре в РФ» установил, что Федеральная служба России по надзору за страховой деятельностью будет осуществлять финансовый контроль в области страхования в составе Минфина России.

Ключевые задачи и основные принципы работы данной службы определяет Федеральный закон от 31 декабря 1997 г. «Об организации страхового дела» Кроме лицензирования страховой деятельности и управления единым страховым рынком, на центральные и местные органы государственного страхового надзора возлагается обязанность контролировать соблюдение прав и интересов страхователей. Были сформулированы правила создания и размещения страховых резервов, утверждена методика расчета соотношений между активами и обязательствами страховой фирмы, установлен порядок учета страховых операций, а также формы, предусматривающие отчетность по страховой деятельности, включая соблюдение действующих нормативов.

Федеральной таможенной службе вменяется в обязанность контролировать соблюдение налогового, валютного и таможенного законодательства при перемещении продукции через таможенную границу страны.

Итак, в Российской Федерации государственный финансовый контроль осуществляют в установленном порядке все органы государственной власти и управления согласно их полномочиям. Главную роль в этом играет регламентированная законодательством деятельность специальных государственных контрольных органов, которые следует различать в зависимости от их компетенций.

Таким образом, становление государственного финансового управления происходило на протяжении сотен лет под влиянием общественно-экономической ситуации в стране и изменений в организационно-правовой среде. Оно возникло практически одновременно с образованием Русского государства в XV в., но самостоятельной функцией государственного управления финансовый контроль стал только в середине XVII в. На современном этапе правовую основу

действующей системы государственного финансового контроля определяют более 200 законов и подзаконных нормативных актов.

На региональном уровне управление финансами осуществляют высшие органы законодательной власти субъектов РФ, утверждающие законы в области финансов в рамках своей компетенции (о введении региональных налогов и сборов, о бюджете субъекта РФ на соответствующий финансовый год и отчете о его исполнении, о бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования и отчете о его исполнении, о мерах государственной финансовой поддержки организаций и отраслей региональной экономики и др.).

В соответствии со ст. 77 Конституции Российской Федерации субъекты РФ самостоятельно устанавливают систему региональных органов государственной власти на основе общих принципов, определенных федеральным законодательством. В составе администрации субъектов создаются специальные финансовые органы: Минфин – в республиках, а также некоторых краях и областях; департаменты финансов, комитеты по финансам и бюджету, финансовые управления и т. п. К их основным функциям относятся: разработка региональной финансовой политики; непосредственная разработка проектов региональных бюджетов, организация их исполнения.

Региональные финансовые органы также могут иметь свои подразделения на местах. Как правило, это финансово-казначейские управления или филиалы. Заметим, что финансовые органы субъектов, в отличие от финансовых органов, функционирующих в условиях командно-административной системы, непосредственно не подчиняются Минфину России, однако они представляют отчет об исполнении своих бюджетов в Минфин России.

Управление финансами на местном уровне осуществляют представительные органы местного самоуправления. Они принимают решение об утверждении местного бюджета и отчета о его исполнении, а также по другим вопросам, относящимся к ведению муниципальных образований. Исполнительные органы местного самоуправления ответственны за разработку муниципальной финансовой политики (в том числе долговой), составление и исполнение местного бюджета. Как правило, в их составе действуют местные финансовые или финансово-казначейские органы. Типовое положение о финансово-казначейском органе разрабатывает и одобряет правление Союза российских городов.

На уровне хозяйствующего субъекта организационная структура управления финансами определяется его высшим руководством и зависит, прежде всего, от размеров предприятия и видов его деятельности. Крупные компании имеют значительный штат финансового управления. Как правило, главный менеджер по финансам в этих компаниях является и вице-президентом. Он определяет важнейшие вопросы развития компании, связанные с капитальными вложениями, ценообразованием, политикой выплаты заработной платы, дивидендной политикой, обоснованием и реализацией политики финансирования. На небольших предприятиях функции финансового менеджера, как правило, выполняет главный бухгалтер, которого иногда называют финансовым директором. Главной его задачей является поиск и нахождение путей эффективного решения финансовых проблем, связанных как с обеспечением платежеспособности предприятия в краткосрочный период, так и с наиболее выгодным вложением временно свободных денежных средств.

Органы управления финансами в некоммерческих организациях определяются их организационно-правовой формой и видом деятельности. Кроме руководителя организации, решение по финансовым вопросам могут принимать специально созданные попечительские советы и пр. Большую роль в управлении финансами бюджетных учреждений и других некоммерческих организаций играют бухгалтерии, которые разрабатывают проекты смет, ведут бухгалтерский учет и составляют отчетность об исполнении смет доходов и расходов. Бюджетные учреждения могут обслуживаться централизованными бухгалтериями, создаваемыми при органе государственной власти или органе местного самоуправления.

Управление финансами включает:

- 1) анализ, финансовое планирование и прогнозирование. Базируется на достоверной финансовой информации, т. е. бухгалтерской, статистической и оперативной отчетности;
- 2) оперативное управление. Базируется на данных оперативного учета и анализа складывающейся финансовой ситуации;
- 3) контроль, т. е. сопоставление фактических результатов от использования финансовых ресурсов с плановыми, выявление возможностей увеличения ресурсов. Осуществляется как на стадии планирования, так и оперативного управления;
- 4) регулирование – маневрирование финансовыми ресурсами на основе данных оперативного управления и контроля;

5) стимулирование – изменение размеров налоговых платежей в бюджет, платы за пользование банковскими кредитами, а также применение санкций.

Отметим, что все элементы управления финансами взаимосвязаны и взаимозависимы. Нельзя, к примеру, заниматься планированием, не проведя перед этим анализ. Анализ, в свою очередь, предполагает оперативный и последующий контроль. Оперативный контроль позволяет сделать вывод о целесообразности применения стимулов.

Все элементы управления связаны с информационным обеспечением, куда входят переработка, учет, анализ и прогноз информации.

### *Финансовый контроль*

Одним из важнейших элементов управления является финансовый контроль, который предопределяется сущностью финансов как системы денежных отношений, связанных с созданием, распределением и использованием совокупного продукта и национального дохода. В процессе финансового контроля анализируется деятельность субъектов хозяйствования, учреждений, органов власти и управления.

Современный этап характеризуется повышением внимания ученых разных областей науки к вопросам становления и совершенствования финансового контроля. Это обусловлено тем, что возникла необходимость рассмотреть и переосмыслить исторический опыт организации и функционирования института финансового контроля в условиях реформирования институциональной системы финансового контроля, который осуществляется в Российской Федерации на протяжении последних 10 лет.

Следует указать, что истоки системы контролирования финансовых операций следует искать в прошлых столетиях. На протяжении сотен лет под влиянием общественно-экономической ситуации в стране происходили изменения и в организационно-правовой среде.

Государственный финансовый контроль возник в Русском государстве в конце XV в., впрочем, следует помнить, что самостоятельной функцией государственного управления финансовый контроль стал только в середине XVII в., когда товарно-денежные отношения получили активное развитие, финансовая деятельность государства усложнилась, а централизованный аппарат власти значительно укрепился.

Во времена Древней Руси не существовало специализированных финансовых учреждений. Постоянный Совет князя – Боярская дума –

осуществлял все функции по управлению финансами. При этом князь имел контрольные полномочия.

Во времена правления князя Владимира Мономаха (1113–1125) был создан «Устав», дополнивший «Русскую правду». Те нормы, которые содержались в «Уставе», наделили финансовый контроль более строгим и упорядоченным характером.

Одним из самых важных периодов становления финансового контроля в России следует считать вторую половину XVII в., которую принято называть эпохой формирования абсолютизма. Главными правительственными учреждениями в тот период были указы. Именно благодаря им начала складываться определенная система управления одновременно с образованием централизованного государства.

В 1533–1534 гг. был сформирован финансовый приказ Большого прихода, который ведал сбором общегосударственных налогов и отвечал за таможенные пошлины. В 1550 г., во время правления Ивана Грозного, приняли Судебник Ивана IV, затем провели опричнину силами опричного войска (около 6 тыс. чел.), исполнявшего функции политической полиции. В это время достаточно жесткими мерами была утверждена государственная централизация, что предполагало строгое контролирование доходов и расходов государства. В вопросах финансового контроля Иван Грозный опирался на Боярскую думу.

Следует указать, что до 1656 г. строгого контроля фактически не существовало. Слабо развитым управлением финансов и контролем денежных потоков руководил князь. Такое управление осуществлялось на основании особых указов князя и уполномоченных лиц, а не в соответствии с общими законами. Первым институтом финансового контроля стал Приказ счета Большой казны (Счетный приказ), который появился 10 марта 1656 г. Именно эта дата является общепризнанной датой основания первого института финансового контроля в России.

Данный приказ ввел Алексей Михайлович Романов. Счетный приказ должен был контролировать суммы, поступающие в приход, а также расход по различным государственным учреждениям.

Воеводами, которые управляли уездами (в то время существовало более 250 уездов), представлялся сметный список (отчет) в Счетный приказ. В отчете следовало указывать остаток средств на начало финансового года; недоимки; доходы, которые должны были поступить и фактически поступили; расходы, произведенные за год; остатки к

концу года. Если отчет не был представлен, то ответственные несли наказание в виде штрафа или в ином виде.

На местном уровне функции финансового контроля выполняли различные субъекты, образованные в разные исторические эпохи. Так, в XVII в. основными полномочиями в сфере финансового контроля на местном уровне обладали воеводы. Они, являясь наместниками государя в городах, защищали интересы монарха. Помимо приказов, функции финансового контроля осуществляли также мирские выборные органы или местное население.

С 1719 г. финансовый контроль перешел в руки Ревизион-коллегии, которая в то время являлась высшим контрольным органом Российского государства. Ревизион-коллегия «ведала счет» всех доходов и расходов, вершила суд над лицами, которых изобличили при сборе доходов и производстве расходов. В Ревизион-коллегию поступали документы, но они не всегда качественно и в установленные сроки проверялись, следовательно, накапливалось значительное количество нерассмотренных документов. С целью ускорить обработку этого материала и заставить чиновников коллегии более усердно относиться к обязанностям Елизавета Петровна вынуждена была принять меры. Она приказала прекратить отпуск из казны денег, которые шли на выплату жалования чиновникам, и содержать последних за счет тех начетов, которые контролеры сумели взыскать. Впрочем, данные меры не привели к существенным переменам в работе, и в 1786 г. Ревизион-коллегию упразднили, однако окончательно свою работу она завершила в 1809 г., закончив обрабатывать ранее поступившие отчеты.

Нужно сказать, что и в XVIII в. не удалось достигнуть серьезных успехов по организации контроля. Изменялись названия, распределялись функции, однако отсутствие независимости контрольных органов значительно замедляло их развитие. Лишь в XIX в., «золотом веке», во время реализации либеральных реформ, в России оформилась полноценная система финансового контроля.

Значительный импульс для развития контроля дала реализация реформ М. М. Сперанского, выдвинувшего предложение распространить деятельность по финансовому контролю на все статьи государственных (местных) доходов и расходов, включая структурные элементы госаппарата и должностных лиц.

Также важным для развития системы финансового контроля было решение о создании Главного управления ревизии государственных

счетов и внедрение должности государственного контролера, что произошло в 1811 г. Функциями нового органа стала ревизия доходов и расходов всех бюджетных средств и выявление выгоды для казны. Главному контролеру предоставляли независимость, а также права и обязанности, которыми обладали другие министры.

В полномочия главного контролера входила ревизия доходов и расходов всех казенных средств, надзор за их движением. Для контроля не существовало никаких первичных оправдательных документов. Важно указать, что контрольным органам не предоставлялось право применять какие-либо меры воздействия на министерства и их учреждения. Отчеты министерств направляли в Главное управление ревизии государственных счетов с опозданием в несколько лет (обычно 5–6).

В 1836 г. Главное управление ревизии государственных счетов преобразовали в Государственный контроль, его устройство изменили и расширили права.

Одним из главных препятствий эффективной работе финансового контроля до 1848 г. следует считать отсутствие нормативно закрепленной систематизации правил счетоводства. Не представлялось возможным обобщить или сопоставить результаты проведенных проверок. Эту проблему позволило решить создание свода счетных уставов. Данный документ имел счетную и отчетную части, в которых отражалась необходимость проверять правильность отображения прихода и расхода денежных средств государства.

В 1863–1917 гг. государственный контролер, обладавший правами министра, стоял во главе системы органов государственного контроля: центрального аппарата, губернских контрольных палат, местных учреждений государственного контроля.

Всеми губернскими и уездными казначействами, кассами специальных сборщиков, распорядителями денежных средств ежемесячно представлялись отчетные ведомости о доходах и расходах, а также все оправдательные документы, касающиеся данных вопросов.

После революции 1917 г. развитие государственного контроля осуществлялось под руководством В. И. Ленина. Была построена система социалистического контроля, основой которой послужили идеи марксизма, касающиеся необходимости демократического контроля.

В. И. Лениным была не только обоснована идея необходимости контроля, но и созданы органы государственного контроля, а также объединения общественного и государственного контроля. В. И. Ле-

нин подчеркнул сущность контроля, сформулировав принципы его организации и осуществления (рис. 2).



Рис. 2. Принципы государственного финансового контроля по В. И. Ленину

Начиная с 1923 г. главные функции государственного финансового контроля исполняли сначала Народный комиссариат финансов (Наркомфин), впоследствии Министерство финансов СССР. Помимо них, финансовый контроль осуществлялся органами законодательной и исполнительной власти, комитетами народного контроля, кредитными органами, различными министерствами и ведомствами (в собственных рамках), должностными лицами, внутренними проверочными комиссиями в конкретных учреждениях, предприятиях, организациях и воинских частях.

После 1934 г. внутренний контроль, который осуществлялся при участии трудящихся, был фактически ликвидирован и отсутствовал вплоть до ноября 1962 г. Именно тогда был создан Комитет партий-

но-государственного контроля ЦК КПСС и Совета Министров СССР и соответствующие органы на местах.

Развитие финансовой системы СССР совпадало с работой по созданию и улучшению государственного финансового контроля. В этом вопросе ведущую роль в Советском Союзе играли Советы народных депутатов, которым были подконтрольны другие государственные органы и должностные лица этих органов.

В Конституции СССР 1977 г. посредством внесения некоторых изменений в государственном механизме впервые было закреплено наличие системы органов народного контроля. Согласно Конституции 1977 г., обширные контрольные полномочия приобретали Советы народных депутатов, которые осуществляли контроль над воплощением в реальность принимаемых ими решений о руководстве всеми отраслями хозяйственного, государственного и социально-культурного развития, заслушивали отчеты по вопросам финансово-хозяйственной деятельности, предоставленные исполнительными, распорядительными и другими органами.

На V сессии Верховного Совета Советского Союза, которая состоялась 16 мая 1991 г., был принят Закон «О Контрольной палате СССР». Согласно этому закону, Контрольной палате СССР давали право контролировать эффективность и производительность использования госбюджета во всех органах государственной власти и управления. За Контрольной палатой закреплялся высокий парламентский статус. В соответствии с законом Контрольная палата являлась высшим органом финансового и экономического контроля в государстве. Этот орган действовал под руководством Верховного Совета СССР и был подотчетен ему. Однако уже в декабре 1991 г. вследствие ликвидации органов государственного управления страны Контрольная палата прекратила свое существование.

В Российской Федерации в 1995 г. учредили Счетную палату. Задачей данного органа было восстановление механизма независимого контроля в новых условиях управления. Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» стал первым нормативным актом, призванным регламентировать организацию государственного финансового контроля в стране после распада СССР. Важным событием для дальнейшего становления и развития контроля следует считать принятие Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6ФЗ «Об общих принципах организации и дея-

тельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». В этом законе установлены общие принципы, касающиеся организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов государства, а также муниципальных образований.

Подытоживая вышесказанное, необходимо указать, что исторический метод исследования проблем государственного финансового контроля в стране дает возможность определить основные тенденции становления данного института, особенности его функционирования и эволюции. Подобный подход позволяет выделить в истории России схожие этапы развития, а затем, используя опыт прошлого, применять найденные ранее положительные решения при осуществлении предварительного и текущего финансового контроля, избегая допущенных ошибок и сводя к минимуму негативные последствия.

Изменения, имевшие место в экономике государства в начале 1990-х годов, оказали существенное влияние на сферу государственного контроля. Во-первых, она была сокращена; во-вторых, в нее вследствие смены политического строя внесли некоторые изменения.

Так, систему централизованного государственного контроля, существовавшую ранее, ослабил переход к рыночным отношениям. С целью обеспечения надлежащего контроля со стороны Правительства Российской Федерации в отношении формирования государственных доходов и их дальнейшего использования функции контрольно-ревизионных органов были сохранены и расширены.

Одним из приоритетных заданий власти на данном этапе развития экономики страны является последовательное укрепление государственности, развитие и оптимизация правовой базы реформ, более четкое распределение функций управления сверху донизу. В подобных условиях значительно возрастает роль органов государственного финансового контроля.

В Российской Федерации государственный финансовый контроль в постсоветское время получил свое правовое начало в Указе Президента Российской Федерации от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации».

В настоящее время правовую основу системы государственного финансового контроля определяют более 200 законов и подзаконных нормативных актов. Помимо этого, существует множество методических указаний, ведомственных инструкций и приказов.

Существует Лимская декларация руководящих принципов контроля, которую приняли в 1977 г. на IX Конгрессе Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу).

Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации содержат главы о финансовом контроле. Кроме того, существуют Указ Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в РФ», Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и прочие документы. Осуществление административной реформы повлекло за собой различные постановления Правительства Российской Федерации, были утверждены положения о министерствах, а федеральные службы и агентства получили функцию осуществления контроля. Существуют различные акты федеральных органов исполнительной власти, где содержатся отдельные нормы, направленные на регулирование отношений в области финансового контроля. Среди этих актов следует назвать Концепцию системы планирования выездов налоговых проверок, приказ Минфина России от 4 сентября 2007 г. № 75н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства РФ при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности».

Выделяются три уровня финансового контроля, соответствующие уровням бюджетной системы государства; федеральный, региональный и местный.

Государственный финансовый контроль в Российской Федерации включает контролирование исполнения федерального бюджета и бюджета федеральных внебюджетных фондов; предусматривает мониторинг денежного обращения, использования кредитных ресурсов, состояния государственного внешнего и внутреннего долга, предоставления финансовых и налоговых льгот, государственных резервов.

Основные направления государственного финансового контроля:

– контроль над полным и своевременным поступлением всех видов государственных доходов и страховых взносов в федеральные внебюджетные фонды, контроль над кредитными и заемными средст-

вами, направленными на финансирование дефицита федерального бюджета;

- контроль над своевременным финансированием расходов по объемам, структуре и целевому назначению.

Особое значение в ходе государственного финансового контроля имеет характер взаимодействия территориальных органов Федерального казначейства, налоговых и финансовых органов при исполнении доходной части бюджетной системы государства на региональном уровне.

Субъекты финансового контроля, осуществляя свою деятельность, опираются на принципы законности, объективности, системности, гласности, независимости, сбалансированности и ответственности.

Объектами финансового контроля следует считать всех без исключения участников бюджетного процесса, а также иных получателей бюджетных средств.

Государственный финансовый контроль включает общегосударственный и ведомственный контроль. Общегосударственный контроль касается всех хозяйствующих субъектов вне зависимости от их формы собственности или ведомственной подчиненности. Общегосударственный контроль осуществляется как в масштабе всей страны, так и в ее субъектах. На уровне местного самоуправления ведется муниципальный финансовый контроль.

Задачи общегосударственного финансового контроля:

- контроль над образованием и использованием государственных средств;

- контроль над деятельностью органов исполнительной власти, которые отвечают за практическое осуществление финансовой, налоговой, кредитной, валютной, денежной политики;

- контроль над привлечением и использованием средств юридических и физических лиц кредитными учреждениями.

Основные функции общегосударственного финансового контроля:

- проверка правильности образования государственных средств, их сохранность и целевое использование;

- проверка правильности и действенности использования кредитных ресурсов;

- гарантирование правомерности и обоснованности действий кредитных учреждений в области применения средств физических и юридических лиц;

- контроль внешнего и внутреннего государственного долга.

Ведомственный контроль над законностью расходования государственных средств, поступивших в распоряжение, должны осуществлять федеральные органы государственной власти, государственные и унитарные организации, а также органы государственной власти субъектов Российской Федерации. На них же возложена обязанность контроля над полнотой и своевременностью выполнения бюджетных обязательств, обязательств перед внебюджетными фондами и бюджетами субъектов, включая обязательства по налогам и иным платежам.

Общегосударственный контроль включает следующие виды контроля:

- валютный;
- налоговый;
- денежно-кредитный;
- страховой;
- таможенный.

Центральный банк Российской Федерации осуществляет валютный и денежно-кредитный контроль.

Страховой контроль осуществляется органами надзора за страховой деятельностью. Федеральная таможенная служба и ее подразделения обеспечивают реализацию таможенного контроля. Федеральная налоговая служба вместе с подразделениями несет ответственность за реализацию налогового контроля.

Что касается использования государственных средств на различных уровнях государственного управления, то данный вопрос контролируется Казначейством Российской Федерации и его подразделениями, специальными службами, создаваемыми органами исполнительной власти (административный контроль) и представительной власти (парламентский контроль).

Внутри отдельных ведомств страны проводится ведомственный государственный контроль. С этой целью в структуре ведомств функционируют органы ведомственного финансового контроля, осуществляющие контроль данного рода.

Основу общественного контроля составляют общественные институты и законы, обязывающие органы исполнительной власти обеспечить доступ к информации всем заинтересованным лицам.

В п. 3 ст. 1 Закона «Об аудиторской деятельности» указано, что аудитом следует называть независимую проверку бухгалтерской (финансовой) отчетности. В результате такой проверки формируется мнение о достоверности бухгалтерской отчетности.

Аудит, будучи формой государственного финансового контроля, предполагает привлечение независимых экспертов к проверкам в государственном секторе. Эти контролеры могут быть как государственными служащими, так и полностью независимыми аудиторами, при этом должна быть обеспечена их независимость по отношению к проверяемому субъекту. Для государственного аудита характерно также выдвижение требований касательно формирования мнения государственного контролера по поводу достоверности финансовой отчетности от получателей бюджетных средств.

Статьей 265 БК РФ предусматривается реализация трех форм государственного и муниципального финансового контроля: предварительный, текущий и последующий.

Предварительный контроль проводится во время обсуждения и утверждения проектов законов или решений, касающихся бюджета, а также при утверждении других проектов законов или решений касательно бюджетно-финансовых вопросов.

Текущий контроль проводится в ходе рассмотрения частных вопросов по исполнению бюджетов на заседаниях комитетов, рабочих групп законодательных органов, комиссий в ходе парламентских слушаний, а также в связи с запросами депутатов.

Последующий контроль осуществляют в ходе рассмотрения и принятия отчетов об исполнении бюджетов.

Как показывает практика, предварительный контроль организуют и осуществляют во время принятия определенных управленческих решений, касающихся планирования, формирования и использования финансовых и материальных ресурсов. Цель предварительного контроля состоит в оптимальном применении определенных ресурсов и предупреждении незаконного или нецелесообразного использования денежных средств или других активов организации.

Такую же цель преследует и текущий контроль, осуществляемый во время проведения финансово-хозяйственных операций. Таким образом, текущий контроль должен способствовать соблюдению финансовой дисциплины и предупреждать возможные нарушения.

Что касается последующего контроля, то его проводят уже после совершения каких-либо финансово-хозяйственных операций с целью проверить законность, целесообразность и правильность использования ресурсов.

Существует также классификация контроля в зависимости от характера взаимоотношений между субъектом и объектом контроля.

Выделяют внутренний и внешний контроль. Внешний осуществляют уполномоченные государственные и муниципальные органы, внутренний – специально созданные подразделения министерств и ведомств.

К основным методам финансового контроля принадлежит ревизия и проверка. Целью любой ревизии или проверки является проведение контроля над соблюдением государственного законодательства при осуществлении учреждением хозяйственных операций; над обоснованностью данных операций, наличием и движением имущества и обязательствами; над применением материальных и трудовых ресурсов согласно утвержденным нормам, нормативам и сметам.

Ревизия – это сплошная документальная и фактическая проверка всех финансово-хозяйственных операций, которые были совершены объектом контроля за обозначенный период.

Проверка – это единичное контрольное действие или расследование конкретного вопроса на одном или нескольких участках деятельности. Проверки в зависимости от содержания бывают следующих видов: оперативные, углубленные, тематические и проводимые в рамках проверки вышестоящей организации.

Согласно п. 4 Указа Президента Российской Федерации от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации», осуществление комплексных ревизий и тематических проверок по поводу поступления и расходования средств бюджета должно проводиться соответствующими контрольными финансовыми органами не реже 1 раза в год. Методы проверки приведены на рис. 3.

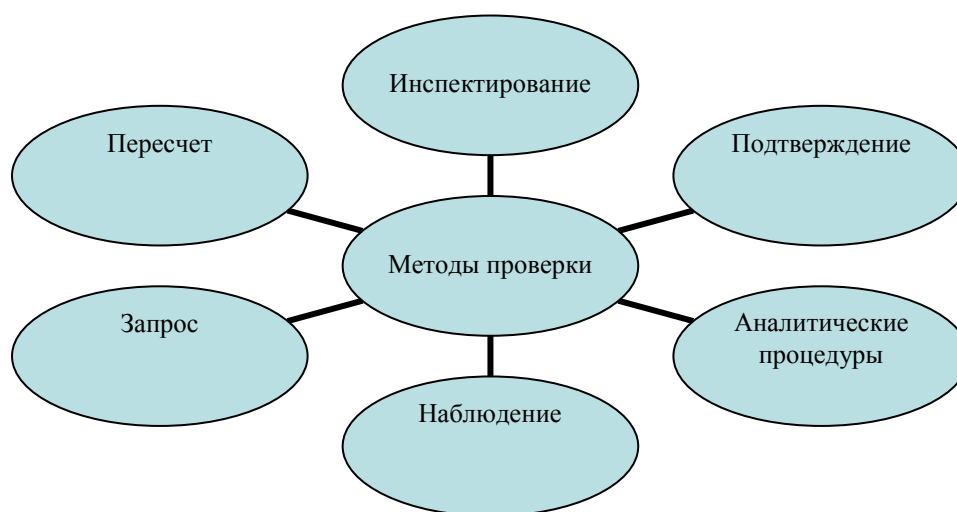


Рис. 11. Методы проверки

Инспектирование предполагает изучение записей, различных документов и материальных активов.

Подтверждение является ответом на запрос по поводу информации, которая содержится в документах бюджетного (бухгалтерского) учета. Так, например, требуется подтверждение наличия и размера дебиторской задолженности, которое было получено непосредственно у дебитора.

Аналитические процедуры, включают анализ и оценку полученных сведений, исследование основных финансово-экономических показателей объекта контроля. Цель аналитических процедур – выявление странных или неправильно указанных в бюджетном (бухгалтерском) учете хозяйственных операций с характеристикой причин подобного явления.

При наблюдении происходит отслеживание определенного процесса или процедуры, которые были выполнены другими лицами. Например, наблюдение за пересчетом материальных запасов, которое осуществляют сотрудники объекта финансового контроля.

Запросом называют поиск информации у лиц, имеющих сведения о делах объекта финансового контроля. Лица могут быть как в пределах, так и за пределами объекта. Контрольное мероприятие предусматривает письменные запросы, адресованные третьим лицам, неформальные устные вопросы к работникам объекта контроля.

Перерасчет – это проверка, направленная на определение точности арифметических расчетов, которые были произведены объектом финансового контроля, или выполнение расчетов, касающихся деятельности объекта финансового контроля, непосредственно контролером.

Формирование единой системы финансового контроля необходимо рассматривать как основной фактор экономического роста. Действие данной системы осуществляется посредством объективного контроля хозяйственной и финансовой деятельности субъектов и базируется на постоянном и всестороннем соблюдении норм финансового права.

## 5. БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА. БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО И БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС

Бюджетная система любого государства представляет собой совокупность бюджетов государственно-территориальных и административно-территориальных образований, находящихся в определенной взаимосвязи друг с другом на основе принципов, установленных законодательством. Состав бюджетов, входящих в бюджетную систему, и формы их взаимосвязей зависят от типа государственного устройства страны (федеративного или унитарного). Последнее определяет административно-территориальное деление страны, уровни государственной власти и соответствующие им органы государственной власти, основы разграничения полномочий между ними.

Как и любая система, представляющая совокупность элементов, находящихся в определенной взаимосвязи, бюджетная система состоит из отдельных элементов – видов бюджетов и уровней бюджетной системы. Вид бюджета означает форму образования и расходования бюджетных ресурсов определенного органа государственной власти или органа местного самоуправления. Совокупность определенных видов бюджета, соответствующих определенному уровню государственной власти или местного самоуправления, представляет уровень или звено бюджетной системы. Количество уровней бюджетной системы определяется типом государственного устройства. Бюджетная система унитарного государства состоит из двух уровней: бюджета центрального органа власти и местных бюджетов; в федеративном государстве – из трех уровней: бюджета федерального органа власти, бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов. Верхний уровень бюджетных систем и федеративного, и унитарного государств представлен всегда одним видом бюджета, нижний – многочисленными видами бюджетов, определяемыми особенностями государственного устройства того или иного государства с учетом конкретных видов государственных муниципальных образований внутри него.

Современная бюджетная система Российской Федерации складывалась под воздействием исторических условий формирования российской государственности. До 1991 г. бюджетная система СССР (одной из союзных республик которой была РСФСР) объединяла союзный бюджет, государственные бюджеты 15 союзных республик (включавшие республиканские бюджеты союзных республик, государственные бюджеты автономных республик и местные бюджеты) и

бюджет государственного социального страхования. Единый Государственный бюджет СССР, который консолидировал все вышеперечисленные бюджеты (по принципу «собранной матрешки», когда каждый нижестоящий бюджет включался в качестве составной части в вышестоящий бюджет), утверждался высшим законодательным органом власти страны – Верховным Советом СССР. Тем самым при утверждении Государственного бюджета СССР утверждался объем доходов и расходов всех нижестоящих бюджетов. После принятия единого бюджета страны каждый представительный орган власти (республиканский, краевой, областной и т. д.) принимал своими законами или решениями соответствующий консолидированный бюджет (бюджет республики, бюджет края, бюджет области).

Таким образом, бюджетная система страны до образования Российской Федерации как суверенного государства строилась на двух основных принципах – единства и демократического централизма, которые были провозглашены в законах, регулирующих бюджетные права Союза ССР, союзных и автономных республик, местных Советов народных депутатов. Единство бюджетной системы предполагало, прежде всего, составление и утверждение единого (консолидированного) государственного бюджета законодательным актом высшего представительного органа власти страны – Верховного Совета СССР. Единство бюджетной системы было обусловлено единством доходной базы, единым планом экономического и социального развития страны, едиными принципами и правилами бюджетного планирования и бюджетного финансирования.

Принцип демократического централизма заключался в сочетании централизованного руководства всей бюджетной системой из единого центра с предоставлением определенных бюджетных прав республиканским и местным органам власти. Централизм выражался в наличии единых для всех бюджетов общегосударственных налогов и доходов, высокой степени концентрации бюджетных средств в союзном бюджете (она достигала в отдельные годы 70 %) и соответственно финансовой зависимости республиканских и местных органов власти от союзного центра, а также в широком использовании системы бюджетного регулирования (путем ежегодного перераспределения бюджетных средств, в основном через нормативы отчислений от общегосударственных налогов и доходов и дотации, предоставляемые вышестоящими органами власти нижестоящим). При такой системе распределения бюджетных средств демократизм как принцип

построения бюджетной системы заключался только в необходимости составления и утверждения соответствующим органом власти консолидированного бюджета своей территории. Однако при этом не могли быть нарушены основные параметры, заложенные в едином Государственном бюджете СССР – уменьшена сумма доходов, установленная вышестоящим органом власти конкретному бюджету, и изменен индивидуальный норматив отчислений от регулирующих доходов, определенный для соответствующего бюджета.

Образование Российской Федерации как самостоятельного государства предопределило радикальные изменения в составе и принципах построения бюджетной системы, что нашло отражение первоначально в принятии Закона РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР». В данном законе впервые был сформулирован принцип самостоятельности бюджетов, входящих в бюджетную систему РСФСР. В соответствии с этим законом бюджетная система определялась как совокупность республиканского бюджета РСФСР, республиканских бюджетов республик в составе РСФСР, бюджетов национально-государственных и административно-территориальных образований РСФСР. После принятия в 1993 г. Конституции Российской Федерации понятие бюджетов национально-государственных и административно-территориальных образований РФ было конкретизировано в законе Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления», в соответствии с которым они были представлены:

- республиканскими бюджетами республик в составе РФ;
- областным бюджетом автономной области;
- окружными бюджетами автономных округов;
- краевыми бюджетами краев;
- областными бюджетами областей;
- городскими бюджетами городов Москвы и Санкт-Петербурга;
- местными бюджетами.

Бюджетный кодекс Российской Федерации, введенный в действие с 1 января 2000 г., закрепил основные изменения в бюджетном уст-

ройстве РФ, произошедшие с 1991 г., и определил в ст. 6 бюджетную систему РФ как основанную на экономических отношениях и государственном устройстве РФ и регулируемую нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. При этом в ст. 10 БК РФ были четко определены уровни и внутренняя структура бюджетной системы РФ.

Таким образом, бюджетная система РФ состоит из трех уровней (звеньев), каждый из которых представлен соответствующими видами бюджетов. Первый уровень бюджетной системы представлен одним видом бюджетов – федеральным. Различия в статусе разных субъектов РФ определяет множественность видов бюджетов, составляющих второй уровень бюджетной системы РФ. Они включают республиканские бюджеты республик, областные бюджеты областей и областной бюджет автономной области, окружные бюджеты автономных округов, краевые бюджеты краев и городские бюджеты городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга). Количество этих видов бюджетов определяется государственным и административно-территориальным устройством РФ, определенным Конституцией Российской Федерации. Третий уровень бюджетной системы РФ представлен пятью видами бюджетов – районными бюджетами районов, городскими бюджетами городов, районными бюджетами районов в городах, сельскими бюджетами и поселковыми бюджетами. Особый статус имеют бюджеты отдельных административно-территориальных образований, для которых установлен особый режим функционирования и охраны государственной тайны – так называемые закрытые административно-территориальные образования. Бюджетный кодекс Российской Федерации дает расширительную трактовку бюджетной системы РФ, включая в нее не только уровни и виды бюджетов, но и бюджеты государственных внебюджетных фондов. Не оценивая спорность такой трактовки, хотелось бы подчеркнуть, что включение в бюджетную систему государственных внебюджетных фондов не означает, тем не менее, их консолидации в бюджетах соответствующих уровней. В соответствии со БК РФ средства государственных внебюджетных фондов не входят в состав бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. Исходя из этого, бюджеты государственных внебюджетных фондов рассматриваются и утверждаются отдельными федеральными законами и законами субъектов РФ (в части территориальных государственных внебюд-

жетных фондов) и учитываются на отдельных от бюджетов счетах. Поэтому расширительная трактовка бюджетной системы предполагает не объединение бюджетов и государственных внебюджетных фондов, а лишь включение в нее всех финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов государственной власти и органов местного самоуправления, независимо от того, в какой форме они формируются и используются.

Основным правовым актом, определяющим основы и механизм функционирования бюджетной системы РФ, является Бюджетный кодекс Российской Федерации, при создании которого была сделана попытка объединения ранее действующего законодательства с учетом условий развития бюджетных отношений. Большинство нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, с принятием и введением Бюджетного кодекса Российской Федерации либо утратили силу, либо применяются в части, не противоречащей БК РФ.

БК РФ определяет границы бюджетных правоотношений, к которым отнесены отношения в процессе формирования доходов и расходов бюджетов, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга, а также осуществления бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы. БК РФ четко регулирует структуру бюджетного законодательства, определяя приоритет его норм над нормами федеральных законов о федеральном бюджете, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о местных бюджетах на соответствующий год и иных законодательных актов, регулирующих бюджетные правоотношения, а также указов Президента Российской Федерации, нормативных актов исполнительных органов власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления. При возникновении противоречий между указанными правовыми актами и БК РФ применяются положения последнего. Данная норма позволяет обеспечить единство и целостность бюджетной системы РФ, непротиворечивость законодательства субъектов РФ и муниципальных образований положениям федерального законодательства.

БК РФ обеспечивает правовое регулирование бюджетных отношений в следующих вопросах:

- определения бюджетной системы РФ, установления принципов и основ ее функционирования;
- формирования доходов и расходов бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы РФ;
- определения принципов организации межбюджетных отношений;
- обеспечения сбалансированности бюджетов и создания основ управления государственным и муниципальным долгом;
- определения участников бюджетного процесса и разграничения их полномочий;
- регламентации процедур составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов соответствующих уровней;
- организации государственного и муниципального финансового контроля;
- определения мер ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ.

Бюджетный федерализм является формой организации бюджетных отношений, позволяющей органично сочетать фискальные интересы федерации, субъектов федерации и муниципальных образований в условиях реальной самостоятельности всех бюджетов, входящих в бюджетную систему. К его основным принципам относятся: сочетание интересов всех субъектов бюджетных правоотношений на всех уровнях бюджетной системы; равенство бюджетных прав субъектов федерации; четкое разграничение функций и полномочий между органами власти разных уровней; самостоятельность каждого бюджета, входящего в бюджетную систему; прозрачность межбюджетных отношений.

Построение бюджетной системы Российской Федерации основано на Конституции Российской Федерации и конституциях республик в составе РФ. В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст.ст. 71 и 132) и БК РФ (ст. 10), бюджетная система Российской Федерации состоит из трех уровней:

- 1) федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- 2) бюджетов субъектов Федерации (региональных бюджетов) и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;
- 3) местных бюджетов.

Характеристика бюджетной системы предполагает не только определение состава бюджетов, входящих в нее, но и принципов ее по-

строения, взаимосвязи бюджетов и их взаимодействия друг с другом. Статья 28 БК РФ определяет следующие принципы бюджетной системы РФ: единства; разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы; самостоятельности бюджетов; равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований; полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов; сбалансированности бюджета; эффективности и экономности использования бюджетных средств; общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; гласности; достоверности бюджетов; адресности и целевого характера бюджетных средств. Представляется правомерной точка зрения экономистов, полагающих, что только три первых принципа являются принципами построения собственно системы, определяющими формы взаимосвязей между звеньями и видами бюджетов, а остальные – характеризуют основы функционирования каждого из бюджетов, порядок их составления и исполнения. С внесением изменений в БК РФ в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ к принципам построения собственно бюджетной системы РФ правомерно отнести и принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований.

Содержание принципа единства современной бюджетной системы РФ радикально отличается от принципа единства бюджетной системы в условиях административно-командной системы управления экономикой, означавшего консолидацию всех бюджетов в едином бюджете и утверждение его в форме закона. В отличие от такой модели современная бюджетная система РФ может быть представлена в виде «разобранной матрешки», все составные части которой находятся в распоряжении разных органов государственной власти и органов местного самоуправления и утверждаются отдельными законами (решениями) о соответствующем бюджете. Поэтому принцип единства означает лишь создание единых правовых и организационных основ функционирования бюджетной системы и предполагает единство бюджетного законодательства, форм бюджетной документации и отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы РФ, санкций за нарушение бюджетного законодательства РФ, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ, ведения бюджетного учета и отчетности бюджетов бюджетной системы РФ и бюджетных учреждений.

Основным принципом функционирования бюджетной системы федеративного государства является принцип самостоятельности входящих в нее бюджетов. Он означает:

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

– право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления на соответствующем уровне бюджетной системы Российской Федерации самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных БК РФ;

– право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации налоги и сборы, подлежащие зачислению в бюджеты соответствующего уровня бюджетной системы Российской Федерации;

– право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субсидий и субвенций из бюджетов других уровней);

– недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств бюджетов двух и более уровней бюджетной системы Российской Федерации или за счет средств консолидированных бюджетов, или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств;

– недопустимость непосредственного исполнения расходных обязательств органов государственной власти и органов местного самоуправления за счет средств бюджетов других уровней;

– недопустимость введения в действие в течение финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления решений и изменений бюджетного законодательства и (или) законодательства о налогах и сборах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов бюджетов других уровней без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов;

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

Реализация принципа самостоятельности тесно связана с применением принципа разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ. Он означает закрепление в соответствии с законодательством Российской Федерации доходов и расходов за бюджетами бюджетной системы РФ, а также определение полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления по формированию доходов, установлению и исполнению расходных обязательств. Закрепление полномочий по осуществлению расходов производится на основе Конституции Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации и других законодательных актов. Разграничение доходов между бюджетами основывается на делении налогов по уровням управления, квотировании налоговых ставок и объемов налоговых поступлений. Вместе с тем, самостоятельность бюджетов в РФ может быть достигнута только при сочетании методов разграничения доходов с методами распределения доходов и перераспределения бюджетных средств.

Основы бюджетного устройства РФ заложены в Конституции Российской Федерации, которая определяет федеративное устройство РФ, полномочия и предметы ведения Российской Федерации и субъектов РФ, в том числе в вопросах организации бюджетных отношений. При этом декларируется равенство прав всех субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. В Конституции Российской Федерации разграничиваются полномочия федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ, определяются совместные бюджетные и налоговые полномочия. В частности, в ведении федеральных органов государственной власти находятся: федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития, федеральный бюджетный процесс, федеральное бюджетное и налоговое законодательство, федеральная государственная собственность и управление ею.

Бюджетное устройство РФ – это организация бюджетной системы и принципов ее построения. Различают следующие принципы бюджетного устройства:

- единство всех бюджетов;
- полнота;

- реальность;
- гласность;
- самостоятельность.

Организационную структуру составляют: федеральный бюджет, 21 бюджет республик в составе РФ, 55 краевых и областных бюджетов, городские бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга, 10 окружных бюджетов автономных округов, бюджет Еврейской автономной области и около 29 тыс. местных бюджетов.

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

Бюджетный процесс включает четыре стадии бюджетной деятельности:

- 1) составление проектов бюджетов;
- 2) рассмотрение бюджетов;
- 3) утверждение бюджетов;
- 4) исполнение бюджетов, а также составление отчетов об исполнении бюджетов и их утверждение.

Составной частью бюджетного процесса является бюджетное регулирование – перераспределение финансовых ресурсов между бюджетами разного уровня.

Основные задачи бюджетного процесса:

- выявление материальных и финансовых резервов государства;
- максимально приближенный к реальности расчет доходов бюджетов;
- максимально точный расчет расходов бюджетов;
- обеспечение максимальной сбалансированности бюджетов;
- согласование бюджетов с реализуемой экономической программой;
- осуществление бюджетного регулирования в целях перераспределения источников доходов между бюджетами разного уровня, отраслями хозяйства, экономическими регионами и др.

Финансово-бюджетная политика государства ежегодно определяется в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Пра-

вительству Российской Федерации. На территориальном уровне она определяется решениями соответствующих органов власти. Эта политика реализуется в деятельности финансовых и налоговых органов, органа денежно-кредитного регулирования (Банк России), контрольно-счетных органов (контрольно-счетные палаты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, другие контрольные органы исполнительной власти).

Финансово-бюджетная политика осуществляется, главным образом, в ходе работ, производимых органами власти по мобилизации средств в бюджет и их использованию, т. е. в ходе бюджетного процесса.

Бюджетный процесс – совокупность действий исполнительных и представительных органов власти по разработке и осуществлению финансово-бюджетной политики и управлению бюджетной системой.

Бюджетный процесс включает следующие стадии: составление проекта бюджета; рассмотрение и утверждение бюджета; исполнение бюджета; составление отчета об исполнении бюджета и его утверждение. Эти стадии осуществляются в строгой последовательности в течение бюджетного периода и тесно взаимосвязаны между собой. Бюджетный период представляет собой срок, в течение которого действует утвержденный бюджет. В Российской Федерации бюджетный период составляет 12 месяцев и длится с 1 января по 31 декабря.

Участниками бюджетного процесса в Российской Федерации являются: Президент Российской Федерации; органы законодательной (представительной) государственной власти; органы исполнительной государственной власти, органы местного самоуправления, включая финансовые органы, органы, осуществляющие сбор доходов и другие уполномоченные органы; органы денежно-кредитного регулирования (Центральный банк Российской Федерации); кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджетов; органы государственного и муниципального финансового контроля; главные распорядители и распорядители бюджетных средств; иные органы, на которые возложены бюджетные, налоговые и иные полномочия (ст. 152 БК РФ).

Каждый участник бюджетного процесса обладает совокупностью бюджетных полномочий. Компетенция отдельных органов власти и органов местного самоуправления в бюджетном процессе строго разграничена и определяется Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов РФ, уставами муниципальных об-

разований, бюджетным, налоговым и иным законодательством, а также нормативными правовыми актами соответствующего уровня.

Президент Российской Федерации инициирует бюджетный процесс в Российской Федерации, направляя Федеральному Собранию ежегодное Бюджетное послание и определяя в нем приоритеты бюджетной политики на планируемый финансовый год; подписывает и обнародует федеральные законы, включая закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Президенту Российской Федерации принадлежит право законодательной инициативы, в том числе по бюджетным вопросам; Президент Российской Федерации имеет право отклонить закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и, наконец, он подписывает закон об утверждении отчета об исполнении федерального бюджета.

К ведению законодательных (представительных) органов власти, представительных органов местного самоуправления относятся: рассмотрение проекта соответствующего бюджета, его утверждение, утверждение отчета об исполнении бюджета, осуществление последующего контроля за исполнением бюджета, формирование и определение правового статуса органов, осуществляющих контроль за исполнением бюджетов соответствующих уровней. При этом бюджетное законодательство содержит запрет на осуществление представительными органами власти и органами местного самоуправления отдельных операций по исполнению бюджетов, за исключением органов местного самоуправления, совмещающих функции законодательных и исполнительных органов. Кроме того, высший законодательный орган власти страны – Федеральное Собрание – принимает законы, регулирующие отдельные стадии бюджетного процесса.

К ведению органов исполнительной власти, органов местного самоуправления относятся: составление проекта бюджета, внесение его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательного (представительного) органа, представительного органа местного самоуправления, исполнение бюджета, ведомственный контроль за исполнением бюджета, представление отчета об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов местного самоуправления. Особую роль в системе органов исполнительной власти играют финансовые органы соответствующего уровня, осуществляющие непосредственную работу по составлению проекта соответствующего бюджета, расчету отдельных показателей доходов, расхо-

дов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, а также контроль за ходом исполнения бюджета.

Таким образом, бюджетные полномочия представительных и исполнительных органов власти и органов местного самоуправления строго разграничены: права исполнительных органов ограничены в основном вопросами составления и исполнения соответствующих бюджетов, включая ведомственный контроль за исполнением бюджетов, в то время как к компетенции законодательных (представительных) органов относятся вопросы рассмотрения и утверждения бюджета, а также последующего контроля за его исполнением.

## 6. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КРЕДИТ

Государственные и муниципальные заимствования, являющиеся главным способом покрытия бюджетного дефицита, представляют собой передачу в распоряжение органов государственной власти и органов местного самоуправления средств, которые заемщики обязуются возвратить в той же сумме с уплатой процента (дохода в иной форме) на сумму заимствования. Целью проведения заимствований является получение органами власти и органами местного самоуправления в свое распоряжение дополнительных финансовых средств, которые они могли бы направить на финансирование мероприятий, не обеспеченных доходами, или осуществление программ экономического и социального развития.

Кредиторами органов власти и органов местного самоуправления могут выступать многочисленные юридические и физические лица (резиденты и нерезиденты), национальные органы власти другого уровня, правительства иностранных государств, международные финансовые организации. Отношения между заемщиками и кредиторами регулируются нормами национального и международного права, включая двусторонние договоры и соглашения.

В зависимости от субъекта, осуществляющего привлечение средств, в России, например, заимствования подразделяются на государственные заимствования Российской Федерации, государственные заимствования субъектов Российской Федерации и муниципальные заимствования.

Государственные и муниципальные заимствования могут быть внутренними и внешними. Внутренние заимствования проводятся на национальном рынке и в национальной валюте, внешние – осуществляются на внешних рынках и в иностранных валютах. При этом в России право внешних заимствований закреплено за Российской Федерацией и субъектами РФ. Внутренние заимствования могут проводить органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Заимствования проводятся в двух формах: государственных и муниципальных займов и прямых кредитов.

Одной из форм государственных и муниципальных заимствований являются кредиты, привлекаемые органами государственной власти и органами местного самоуправления для увеличения своих ресурсов. Кредиты могут быть предоставлены государственными и коммерче-

скими банками, другими кредитными организациями, иностранными государствами, их банками и фирмами, международными финансовыми организациями. При этом Центральный банк Российской Федерации может прокредитовать только федеральное правительство, а органы местного самоуправления не имеют доступа к внешним источникам кредитования.

Кредиты Банка России федеральное правительство активно использовало для финансирования дефицита федерального бюджета до 1995 г. Они предоставлялись на длительные сроки под низкие проценты. Кредитование сопровождалось масштабной эмиссией денежных знаков и провоцировало укрепление инфляционных тенденций. Поэтому со II квартала 1995 г. прямое кредитование Банком России потребностей федерального бюджета было прекращено. В 1995–1998 гг. Центральный банк РФ продолжал финансировать дефицит федерального бюджета, но делалось это на рыночной основе посредством покупки государственных ценных бумаг. В конце 1998 г. был восстановлен механизм нерыночного участия Центрального банка Российской Федерации в финансировании потребностей федерального правительства. Оно оформлялось покупкой долгосрочных низкопроцентных государственных облигаций. С 1 января 2000 г. такая практика была запрещена.

Коммерческие банки и другие кредитные организации кредитуют органы государственной власти и органы местного самоуправления как обычных заемщиков на условиях, складывающихся под воздействием закона спроса и предложения. За счет кредитов формируются 2/3 региональных и муниципальных заимствований.

Правительства иностранных государств оказывают финансовую поддержку Российской Федерации и субъектам РФ в двух формах: форме межправительственных кредитов и путем предоставления гарантий по кредитам иностранных банков и фирм. Задолженность, формируемая за счет межправительственных кредитов, гарантированных правительствами стран-кредиторов, называется официальной. Официальные кредиты являются преимущественно связанными, т. е. предоставляются на осуществление конкретных программ и мероприятий и не могут быть использованы на финансирование других потребностей.

Международные финансовые организации предоставляют нефинансовые (связанные) и финансовые (несвязанные) кредиты (ст. 6 БК РФ). По срокам заимствований и взимаемой процентной ставке кре-

днты международных финансовых организаций являются самой выгодной формой внешних заимствований.

По методам проведения государственные и муниципальные заимствования подразделяются на добровольные и принудительные. В условиях политической и экономической стабильности органы власти и органы местного самоуправления привлекают займы и кредиты на началах добровольного и взаимовыгодного сотрудничества со своими кредиторами. Государственные и муниципальные долговые инструменты свободно обращаются на финансовом рынке.

К принудительным заимствованиям в чрезвычайных военно-политических и экономических условиях прибегают центральные органы власти, которые в силу закона размещают государственные займы среди подписчиков в обязательном порядке.

Государственные и муниципальные заимствования проводятся в соответствии с ежегодно утверждаемыми программами. Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации представляет собой перечень внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год с разделением на несвязанные (финансовые) и целевые иностранные заимствования (ст. 108 БК РФ). При этом для несвязанных займов и кредитов указываются источники привлечения, суммы заимствования и сроки погашения, для целевых иностранных заимствований – конечный получатель, цели заимствования и направления использования, источники и суммы заимствования, сроки погашения, гарантии третьих лиц по возврату средств в федеральный бюджет (если такой возврат предусмотрен), оценка объема использованных средств до начала финансового года и прогноз объема использования средств в очередном финансовом году.

Программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований представляет собой перечень внутренних государственных и муниципальных заимствований на очередной финансовый год по видам заимствований с указанием общего объема заимствований, направляемых на покрытие дефицита бюджета и погашение государственных, муниципальных долговых обязательств (ст. 110 БК РФ).

Государственные и муниципальные заимствования, осуществляемые в виде займов и кредитов, приводят к формированию в распоряжении органов государственной власти и органов местного самоуправления дополнительных средств, направляемых на удовлетворение общественных потребностей. Исходя из вышеизложенного, госу-

дарственные и муниципальные заимствования можно определить как отношения по поводу перераспределения временно свободных денежных средств юридических и физических лиц, правительств иностранных государств и международных финансовых организаций в виде государственных займов и кредитов, в результате которых в распоряжении органа государственной власти либо органа местного самоуправления (заемщика) формируются дополнительные финансовые ресурсы.

В целях бесперебойного финансирования многообразных потребностей общества государство для покрытия своих расходов может привлекать временно свободные финансовые ресурсы хозяйствующих субъектов и средства населения. Главным способом получения этих средств является государственный кредит.

Государственный кредит – это совокупность экономических отношений между государством в лице его органов власти и управления, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами – с другой, при которых государство выступает преимущественно в качестве заемщика, а также кредитора и гаранта.

Государство в лице уполномоченного органа исполнительной власти заключает кредитный договор, в соответствии с которым у него возникают соответствующие обязательства или требования.

Условия кредитного договора:

- срок предоставления или получения кредита;
- обязанности сторон;
- условия обеспечения возврата ссуды;
- размер процентной ставки за пользование ссудой.

Как финансовая категория государственный кредит выполняет три функции:

- распределительную;
- регулирующую;
- контрольную.

Через распределительную функцию расходы государства капитального характера (например, по строительству высокоскоростной магистрали Москва – Санкт-Петербург) или на покрытие дефицита бюджета более равномерно распределяются во времени. Обслуживание государственного долга идет за счет налогов, прибыли от функционирования построенного объекта, размещения новых государственных займов, т. е. рефинансирования государственного долга.

Вступая в кредитные отношения, государство воздействует на состояние денежного обращения, уровень процентных ставок на рынке денег или капиталов, на производство и занятость.

Размещая займы среди населения, государство снижает платежеспособный спрос. Если за счет кредита финансируются капитальные вложения, то уменьшается денежная масса в обращении. Выступая заемщиком на финансовом рынке, государство способствует росту процентных ставок, уменьшению объемов инвестиций в производство. За счет займов, размещаемых за рубежом, развивается национальное производство.

Классификация государственных займов:

- 1) по субъектам заемных отношений:
  - займы, размещаемые центральными органами управления;
  - займы, размещаемые территориальными органами управления;
- 2) по месту размещения выделяют:
  - внутренние;
  - внешние;
- 3) по возможности обращения на рынке:
  - рыночные;
  - нерыночные (выпускаются с целью мобилизации крупных средств);
- 4) по сроку:
  - краткосрочные (до 1 года) – векселя;
  - среднесрочные (от 1 года до 5 лет) – облигации;
  - долгосрочные (от 5 лет, но не более 30);
- 5) по обеспеченности долговых обязательств:
  - закладные, обеспеченные конкретным залогом (например, зданием администрации);
  - беззакладные, когда обеспечением служит все имущество данного органа управления;
- 6) по способу выплаты дохода:
  - выигрышные облигации;
  - процентные;
  - с нулевым купоном, т. е. продажа со скидкой – дисконтом;
- 7) в зависимости от метода определения дохода:
  - с твердым доходом;
  - с плавающим доходом;
- 8) в зависимости от обязанности заемщика соблюдать сроки погашения:
  - обязательства с правом долгосрочного погашения;

- без права долгосрочного погашения;
- 9) в зависимости от варианта погашения задолженности:
  - погашение единовременным платежом;
  - частями, в том числе равными, возрастающими, снижающимися долями.

Государственный кредит как экономическая категория представляет собой систему экономических отношений, возникающих в связи с привлечением государством на добровольных началах указанных выше средств. Таким образом, государство использует государственный кредит в целях обеспечения постоянного процесса финансирования различных своих потребностей. Государственный кредит можно рассматривать и как совокупность экономических отношений между государством в лице органа власти и управления, с одной стороны, физическими и юридическими лицами – с другой, при которых государство может выступать в роли заемщика, а также кредитора и гаранта. В количественном отношении преобладает деятельность государства как заемщика средств. Объемы операций в качестве кредитора, т. е. когда государство предоставляет ссуды физическим и юридическим лицам, значительно ниже. В тех случаях, когда государство берет на себя ответственность за погашение займов или выполнение других обязательств, взятых физическими и юридическими лицами, оно является гарантом.

В качестве звена финансовой системы государственный кредит обеспечивает формирование и использование денежных средств государства. Когда государство выступает в качестве заемщика, его фонды увеличиваются на сумму привлеченных средств, направляемых обычно на покрытие дефицита бюджета. Впоследствии предоставленный заем возвращается, что уменьшает величину централизованного фонда государства.

Государственный кредит находится на стыке двух экономических категорий: кредита и финансов, являясь составной частью как функционально-кредитной, так и функционально-финансовой системы. Государственному кредиту, как одному из видов кредита, присущи возвратность, срочность и платность, являющиеся основными чертами кредита. В то же время от банковского кредита государственный кредит отличается участниками кредитных отношений и обеспечением кредита. При банковском кредитовании одной из сторон кредитных отношений является банк; при государственном кредите – государство. Банковский кредит обычно обеспечивается денежными

средствами или материальными ценностями. При заимствовании средств государству обеспечением кредита служит все имущество государства либо данной территориальной единицы (субъекта или местного органа власти). Государственный кредит, таким образом, обеспечивается всем имуществом, находящимся в государственной собственности, платежеспособностью страны. Заметим, что в качестве обеспечения могут также выступать гарантии и поручительства трех лиц.

В названных случаях имеет место перемещение, перераспределение, движение финансовых ресурсов, что позволяет указанные кредитные отношения отнести к финансовым отношениям, а государственный кредит – к экономической категории финансов. Объективная необходимость использования государственного кредита, направляемого на удовлетворение потребностей общества, вызвана частым несоответствием между величиной этих потребностей и возможностями государства по их удовлетворению за счет бюджетных средств для выполнения государством своих функций. Отметим при этом, что внешние и внутренние заимствования более целесообразны для государства, чем дополнительная эмиссия денег или сокращение государственных расходов.

Возможность существования государственного кредита вытекает из особенностей формирования и использования доходов, получаемых физическими и юридическими лицами. Временной разрыв между формированием и использованием этих доходов способствует перемещению отложенного спроса от физических и юридических лиц к правительственным структурам. И происходит это перемещение без увеличения денежной массы в обращении.

Назначение государственного кредита состоит в том, чтобы дать возможность Правительству покрыть имеющийся дефицит государственного бюджета или хотя бы часть его. В случае профицита государственного бюджета государственный кредит позволяет направить временно свободные денежные средства населения и юридических лиц на решение социально-экономических задач государства.

*Муниципальный кредит* – денежные экономические отношения, в которых муниципальное образование является кредитором или должником, гарантом или принципалом (лицом, в пользу которого дают гарантию). Другой стороной в этих отношениях могут быть юридические и физические лица (резиденты и нерезиденты), государственные

или муниципальные органы другого уровня бюджетов, иностранные государства или международные организации.

Муниципальный кредит включает следующие отношения:

– муниципальное кредитование – муниципалитет является кредитором;

– муниципальное заимствование – муниципалитет является должником или должником и принципалом;

– муниципальные гарантии – муниципалитет является гарантом.

Гарантия – способ обеспечения выполнения гражданско-правовых обязательств, при котором одно лицо (гарант) обязуется отвечать по обязательствам другого лица (принципала) перед его кредитором (бенефициаром) полностью или частично в случае невыполнения принципалом своих обязательств.

Муниципальный кредит выполняет следующие функции.

1. Распределительная функция. Муниципалитет, собирая налоги и расходуя их на кредитование, перераспределяет средства из фонда потребления в фонд накопления; осуществляя займы и направляя их на покрытие дефицита, перераспределяет сбережения на финансирование текущих расходов.

2. Регулирующая функция. Муниципалитет, действуя на рынке капиталов, влияет на ставку процента, объемы займов и кредитов; распределяя кредиты между отраслями, осуществляет структурную политику.

3. Стимулирующая функция. Муниципалитет стимулирует развитие экономики с помощью кредитов и инвестиций.

4. Контрольная функция. По объему возврата выданных кредитов государство определяет эффективность своей экономической политики; по объему и стоимости привлеченных займов – эффективность своей финансовой политики.

Особенность этой формы кредита определяется именно участием в ней муниципальных образований, выполняющих важные общественные функции. При этом их финансовая устойчивость играет большую роль. В условиях, когда муниципальные образования не способны выполнить свои обязательства, к ним почти никогда не применяются принудительные меры. В некоторых странах (и в нашей – во времена Советского Союза) государственные кредитные отношения имели принудительный и конфискационный характер, когда госзаймы размещались в обязательном порядке и часто списывались по решению государства.

В настоящее время в России провозглашено равноправие сторон в отношениях государственного и муниципального кредита. Государственные и муниципальные займы размещаются только на добровольных началах. В случае невыполнения обязательств у кредиторов есть право взыскать средства в судебном порядке за счет государственной и муниципальной казны. Государство и муниципалитеты отвечают по своим обязательствам всем своим имуществом, составляющим государственную или муниципальную казну.

Как уже отмечалось, государственный кредит является важным звеном централизованных (общественных) финансов. В качестве экономической категории он охватывает совокупность денежных отношений между государством в лице его органов власти и управления, с одной стороны, и физических и юридических лиц – с другой, при которых государство выступает в качестве заемщика, кредитора или гаранта.

Наибольшее развитие во всем мире получила деятельность государства в качестве заемщика. Объемы операций в качестве кредитора, т. е. когда государство предоставляет из бюджета средства на возвратной и платной основе юридическим и физическим лицам, встречаются значительно реже. Государство является гарантом в тех случаях, когда оно берет на себя ответственность за погашение займов или выполнение других обязательств, взятых другими заемщиками.

В отличие от двух первых видов кредитных отношений (заемщик, кредитор), сразу же влияющих на величину централизованных денежных фондов, выдача гарантий не обязательно приводит к их изменению. В случаях, когда должник своевременно и в полном объеме рассчитался по своим обязательствам, гарант не несет каких-либо дополнительных затрат. Однако обычно достаточно надежные заемщики не нуждаются в государственных гарантиях. Они в состоянии самостоятельно привлечь средства на кредитном рынке. В этой связи государственные гарантии традиционно распространяются на недостаточно надежных заемщиков и соответственно влекут за собой рост расходов бюджетных средств.

Как экономическая категория государственный кредит находится на стыке двух видов денежных отношений: финансов и кредита и несет признаки как тех, так и других. В качестве звена финансовой системы он обслуживает формирование и использование централизованных денежных фондов государства, т. е. бюджета и внебюджетных фондов, и является вторым по величине после доходов источником

формирования финансовых ресурсов государства и местных органов самоуправления.

Как один из видов кредита государственный кредит имеет ряд особенностей, отличающих его от классических финансовых категорий, например налогов. В отличие от налогов он имеет добровольный характер, хотя в истории нашего государства известны случаи отхода от принципа добровольности при размещении займов. Если налоги движутся только в одном направлении: от плательщика в централизованные денежные фонды (обратное движение возможно только в случае возврата переплаченных или ошибочно взысканных сумм), то основой государственного кредита является его возвратность и платность. Платность означает, что через определенный период времени внесенная сумма возвращается с процентами.

Государственный кредит отличается и от других видов кредитных отношений. Эти отличия обусловлены не только по субъектам отношений, но и направлением использования средств, особенностями ценообразования на привлеченные или выданные ресурсы, формированием обеспечения.

Государственный и муниципальный кредиты представляют собой форму существования публичных финансов, наряду с бюджетными и внебюджетными государственными фондами, и входят в число основных способов привлечения государством дополнительных денежных средств и увеличения его финансовых возможностей.

Государственный и муниципальный кредиты представляют собой отношения, по которым Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование являются кредиторами или заемщиками.

Основными целями государственного и муниципального кредитования являются: финансирование бюджетного дефицита; проведение региональной финансово-кредитной политики, направленной на выравнивание социально-экономических условий жизни населения и функционирования региональных экономик; поддержка муниципальных образований; поддержка приоритетных для экономики секторов и видов деятельности.

Формами внутреннего государственного кредита являются: государственные займы; обращение части вкладов населения в государственные займы; заимствование средств общегосударственного ссудного фонда; казначейские ссуды; гарантированные займы.

Государственные внешние займы, как и внутренние, предоставляются на условиях возвратности, срочности и платности. Сумма по-

лученных внешних займов с начисленными процентами по ним включается в государственный долг страны.

Государственные и муниципальные займы – это денежные ресурсы, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций на основании заключаемых договоров, по которым возникают долговые обязательства РФ, субъекта РФ, муниципального образования как заемщиков или гарантов.

Договор государственного или муниципального займа заключается путем приобретения инвестором выпущенных государственных либо муниципальных ценных бумаг, удовлетворяющих право инвестора на получение от заемщика предоставленных ему займы имущества, установленных процентов.

Заимствования средств бюджетами различных уровней приводят к формированию соответственно государственного и муниципального долга, т. е. накоплению задолженности РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, подлежащей погашению в форме основного долга и начисленных на него процентов.

Поступления средств в бюджет от заимствований и других долговых обязательств отражаются в бюджете как источники финансирования дефицита бюджета. Расходы на обслуживание долговых обязательств, включая дисконт по дисконтным ценным бумагам, отражаются в бюджете как расходы на обслуживание государственного или муниципального долга.

В системе действий по управлению государственным кредитом важнейшим является обслуживание и погашение государственного долга, поскольку все затраты такого рода осуществляются за счет бюджетных средств, создавая для него дополнительную нагрузку, а несвоевременность выплат ведет к увеличению суммы долга за счет штрафных санкций.

## **7. ВОЗДЕЙСТВИЕ ФИНАНСОВ НА ЭКОНОМИКУ И СОЦИАЛЬНУЮ СФЕРУ. ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ**

Осуществление радикальных преобразований на современном этапе экономического развития Российской Федерации возможно только при активном и умелом использовании финансов как инструмента воздействия на социально-экономические процессы развития общества, что обуславливает необходимость теоретического осмысления содержания финансов, их роли и влияния на все стороны процесса общественного воспроизводства. Правильное понимание направлений развития теории финансов создает основу для разработки финансового механизма, адекватного новым целям и задачам финансовой политики, который позволит обеспечить высокие темпы развития экономики, эффективное функционирование всех субъектов хозяйствования, сбалансированность бюджетов всех уровней бюджетной системы, социальную защиту и повышение уровня жизни населения.

В странах с развитой рыночной экономикой в распоряжении органов государственной власти и местного самоуправления имеются целевые средства, используемые в качестве дополнительного источника финансирования различных мероприятий и программ. Часть этих средств аккумулируется в специальных финансовых фондах.

Внебюджетные фонды появились в 1991–1992 гг. Это одно из звеньев государственных финансов. В РФ государственные внебюджетные фонды – это фонды денежных средств, образуемые вне федерального бюджета и бюджетов РФ и предназначенные для реализации конституционных прав граждан и удовлетворения некоторых потребностей социального и экономического характера.

Внебюджетные фонды в РФ возникли в соответствии с законом РСФСР от 10 октября 1991 г. «Об основах устройства бюджета и бюджетного процесса». Заметим, что исторически внебюджетные фонды возникли раньше финансов государства, раньше появления государственного бюджета. Объясняется это тем, что с расширением своей деятельности государство нуждалось в финансировании все новых и новых расходов. Для этого денежные средства концентрировались в особых фондах и предназначались для строго целевого использования. Как правило, они носили временный характер и после выполнения государством намеченных мероприятий прекращали свое существование. Большое количество фондов затрудняло управление

ими. Поэтому по мере укрепления централизации государства фонды были сначала унифицированы, а затем был создан единый – государственный бюджет. Таким образом, государственные финансы возникли в момент появления государственного бюджета, внебюджетные фонды появились задолго до этого.

Причины, вызвавшие необходимость создания внебюджетных фондов, следующие:

- нестабильность и кризисные явления в экономике;
- инфляционные процессы;
- наличие государственного внутреннего и внешнего долга в значительных размерах;
- низкий жизненный уровень населения и, особенно, социально незащищенных слоев.

Однако главной причиной следует считать необходимость выделения расходов социального и экономического характера в специальную группу и обеспечение их самостоятельными источниками дохода. Эти средства предназначены для реализации конституционных прав граждан на социальное обеспечение по возрасту, болезни, инвалидности, в случае потери кормильца, рождении и воспитании детей и в других случаях, предусмотренных законодательством РФ по социальному обеспечению; социальное обеспечение в случае безработицы; охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи.

Отметим, что внебюджетные фонды направлены также на развитие отдельных отраслей народного хозяйства, приоритетные сферы экономики, в том числе содержание дорожного хозяйства, решение экологических проблем и пр.

Таким образом, по социально-экономической сущности под внебюджетным фондом понимается метод перераспределения национального дохода в пользу определенных социальных групп населения, а также отдельных отраслей. По материальному содержанию под внебюджетным фондом понимается совокупность финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов власти любого уровня и предназначенных для строго целевого использования.

В соответствии с государственным устройством Российской Федерации в финансовом механизме выделяют три звена: финансовый механизм Российской Федерации, финансовый механизм субъектов РФ и финансовый механизм органов местного самоуправления. Такое деление обусловлено компетенцией органов государственной власти и органов местного самоуправления в области регулирования финан-

совых отношений, регламентируемой Конституцией Российской Федерации, Бюджетным кодексом Российской Федерации и Налоговым кодексом Российской Федерации.

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

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

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

Количественное воздействие финансового механизма выражается через объем и пропорции мобилизации субъектами хозяйствования и органами власти финансовых ресурсов и их распределения между сферами и звеньями финансовой системы государства. В зависимости от изменений соотношения объема финансовых ресурсов на централизованном и децентрализованном уровнях, величины налоговых поступлений в бюджет соответствующего уровня, размера государственных закупок, объемов финансирования организаций и отраслей экономики регулируется развитие экономики и деятельность ее субъектов, осуществляется воздействие на общественное производство, социально-культурное развитие общества, его научно-технический потенциал.

Качественное воздействие финансового механизма связано с использованием таких методов формирования и направлений использования финансовых ресурсов, форм организации финансовых отношений, которые позволяют рассматривать их в качестве стимулов развития как отдельного субъекта хозяйствования, так и экономики в це-

лом. К таким элементам финансового механизма можно отнести снижение налоговых ставок, условия предоставления налоговых льгот, установление предельного размера бюджетного дефицита, предельного объема государственного долга РФ, субъектов РФ и муниципального долга, условия предоставления бюджетных кредитов организациям различных организационно-правовых форм, порядок применения различных финансовых санкций и прочие формы и методы организации финансовых отношений стимулирующего характера.

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

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

- соответствие условиям развития экономики и методам хозяйствования. В условиях централизованной плановой экономики использовался только директивный финансовый механизм, обеспечивающий организацию финансовых отношений, распределение и использование финансовых ресурсов в интересах государства. С переходом к рыночным основам функционирования экономики используется иной механизм организации финансовых отношений, предполагающий широкое применение разнообразных инструментов финансового регулирования и стимулирования экономического развития: налоговый механизм строится с учетом его фискальной функции, способствует регулированию и стимулированию отдельных видов деятельности и отраслей экономики. Механизм социального страхования способствует смягчению негативного воздействия элементов рыночной экономики путем финансового обеспечения реализации государственных социальных гарантий нетрудоспособным и малоимущим слоям населения. Бюджетный механизм характеризуется принципиально новыми методами мобилизации и форм использования бюджетных средств, принципов бюджетного планирования и финансирования, методами осуществления финансового контроля;

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

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

*Внебюджетные фонды* многообразны. Они различаются по цели своего создания, объему ресурсов, концентрируемых в них, времени функционирования, механизму формирования и использования средств; могут быть классифицированы по различным признакам, например по уровням управления, целевому назначению и т. д.

В зависимости от целевого назначения внебюджетные фонды подразделяются на социальные (финансирование социальных расходов – выплата пенсий, пособий и т. д.), экономические и др. (обеспечение строительства дорог, природоохранных мероприятий). К социальным относятся: пенсионный фонд, фонд социального страхования, фонд обязательного медицинского страхования. Экономические фонды предназначены для регулирования хозяйственной жизни государства, финансирования отдельных ведомственных и региональных программ.

В зависимости от источников формирования, назначения, масштаба использования, уровней управления внебюджетные фонды подразделяются на централизованные (федеральные) и децентрализованные (региональные и местные). Пенсионный фонд, фонд обязательного медицинского страхования и фонд социального страхования – централизованные фонды. Децентрализованные фонды – это территориальные, отраслевые, межотраслевые фонды, предназначенные для решения региональных, местных и отраслевых задач.

Таким образом, под внебюджетными фондами как экономической категорией следует понимать денежные отношения, связанные с формированием, распределением, перераспределением и использованием фондов денежных средств, предназначенных для решения отдельных государственных задач, финансирование которых вынесено за рамки государственного бюджета. Можно дать и такое определе-

ние: внебюджетные фонды представляют собой совокупность финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые не входят в состав бюджетов и имеют самостоятельные источники формирования и используются в соответствии с целевым назначением.

Материальным источником формирования является национальный доход, в процессе распределения которого в основном и создаются внебюджетные фонды.

Исходя из вышеизложенного, отметим особенности внебюджетных фондов:

- за расходами фондов, имеющих целевую направленность, закрепляются соответствующие источники доходов;

- денежные средства фондов используются для финансирования государственных расходов;

- они формируются в основном за счет обязательных отчислений юридических физических лиц;

- они планируются органами государственной власти и управления, и, имея строго целевую направленность, более эффективно контролируются со стороны указанных органов;

- страховые взносы в фонды имеют налоговую природу. Размеры взносов устанавливаются законодательно органами государства и являются обязательными;

- расходование средств из фондов осуществляется по распоряжению Правительства или специально уполномоченного на то управляющего фонда.

Бюджеты государственных внебюджетных фондов по представлению Правительства принимаются в форме федерального закона, не позднее принятия федерального закона «О федеральном бюджете» на очередной финансовый год и плановый период. Кассовое обслуживание исполнения бюджетов внебюджетных фондов и бюджетов территориальных фондов осуществляется органами федерального казначейства. Отчеты об исполнении бюджетов представляются органами управления фондами в федеральный орган исполнительной власти. Счетная палата проводит проверку отчетов об исполнении бюджетов за отчетный финансовый год, готовит заключение на них. По результатам рассмотрения годовых отчетов об исполнении бюджетов внебюджетными фондами Государственная Дума принимает либо отклоняет федеральный закон «Об исполнении бюджетов внебюджетных фондов». Аналогичная процедура происходит и с бюджетом тер-

риториального государственного внебюджетного фонда (фонда обязательного медицинского страхования соответствующей территории). Контроль за исполнением бюджетов осуществляется в порядке, установленном БК РФ для соответствующего бюджета.

Доходы государственных внебюджетных фондов в целом можно сгруппировать по признаку обязательности: налоговые доходы и другие обязательные платежи (страховые взносы); доходы, носящие необязательный характер (доходы от размещения средств фонда и др.).

Расходование средств государственных внебюджетных фондов осуществляется, как отмечалось, исключительно на цели, определенные законодательством РФ, субъектов РФ. Основными направлениями расходования средств внебюджетного фонда является социальная защита населения и повышение жизненного уровня (выплата пенсий, пособий), сохранение и улучшение здоровья населения, оказание ему социальных услуг (лекарственное обеспечение, бесплатная медицинская помощь и т. д.).

Разнообразие внебюджетных фондов обуславливает как сложные многоуровневые связи между ними, так и их связи с другими звеньями финансовой системы. Органы управления государственными внебюджетными фондами тесно связаны с такими структурами, как региональные органы социальной защиты населения, Банком России и его региональными управлениями, Федеральной службой почтовой связи и др.

Пенсионный фонд России наделен публично-властными полномочиями по обеспечению конституционного права граждан на государственную пенсию, в том числе полномочиями по назначению этих пенсий. Фонд является самостоятельным финансово-кредитным учреждением. В соответствии с действующим законодательством Пенсионному фонду России в целях оптимизации использования его средств разрешена кредитная деятельность. Пенсионный фонд России является крупнейшим из всех государственных внебюджетных фондов, его доля в совокупных расходах составляет 75–80 %.

К задачам Пенсионного фонда России относятся:

- целевой сбор и аккумуляция страховых взносов, а также финансирование расходов в соответствии с назначением фонда;
- организация работы по взысканию с работодателей и граждан, виновных в причинении вреда работникам и другим гражданам, государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания или в случае потери кормильца;

- капитализация средств фонда, а также привлечение в него добровольных взносов;
- контроль с участием налоговых органов над своевременным и полным поступлением страховых взносов;
- межгосударственное и международное сотрудничество РФ по вопросам, относящимся к компетенции Пенсионного фонда России;
- проведение научно-исследовательской работы в области государственного пенсионного страхования.

В настоящее время в бюджет Пенсионного фонда России включаются:

- 1) налоговые доходы;
- 2) неналоговые доходы:
  - страховые взносы на обязательное медицинское страхование;
  - дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии и взносы работодателя в пользу застрахованных лиц, уплачивающих дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии, зачисляемые в Пенсионный фонд России;
  - межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые Пенсионному фонду России;
  - безвозмездные поступления от негосударственных пенсионных фондов;
  - недоимки, пени и штрафы по взносам в Пенсионный фонд России.

Расходы бюджета Пенсионного фонда России непосредственно связаны с пенсионной системой РФ, включающей системы государственного пенсионного страхования и государственного пенсионного обеспечения.

По линии государственного пенсионного обеспечения осуществляется выплата пенсий лицам, не охваченным государственным пенсионным страхованием:

- федеральным государственным служащим;
- военнослужащим;
- гражданам, пострадавшим в результате радиационных и техногенных катастроф;
- участникам ВОВ;
- нетрудоспособным гражданам.

Соответствующие расходы Пенсионного фонда России обычно делят по функциональному признаку на следующие группы:

- расходы по обязательному пенсионному страхованию;
- расходы на государственное пенсионное обеспечение;

- расходы на дополнительное пенсионное обеспечение;
- расходы на формирование материнского капитала;
- расходы на управление и материально-техническое обеспечение;
- прочие расходы.

Фонд социального страхования осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Российской Федерации, законодательством, указами Президента, постановлениями и распоряжениями Правительства, а также положением от 2 августа 2005 г. № 484 «О Фонде социального страхования». Бюджет фонда и отчет по его использованию утверждаются Правительством Российской Федерации, а бюджеты региональных отраслевых отделений и отчеты об их исполнении после рассмотрения управлением фонда утверждаются председателем Фонда социального страхования.

Задачи Фонда социального страхования:

- обеспечение гарантированного государственного пособия по временной нетрудоспособности, рождению и уходу за ребенком, по оплате дополнительных рабочих дней;
- финансирование санаторно-курортного обслуживания работающих и членов их семей, бесплатного проезда к месту лечения и обратно за счет федерального бюджета; выплат по возмещению вреда пострадавшим на производстве;
- исполнение бюджета государственного Фонда социального страхования;
- осуществление контроля над использованием средств Фонда;
- перераспределение средств Фонда между регионами и отраслями;
- сотрудничество с аналогичными фондами других государств и международными организациями по вопросам социального сотрудничества;
- разработка совместно с Минфином России положений о размерах тарифов страховых взносов.

В доходную часть Фонда социального страхования включаются:

- 1) доходы, распределяемые органами федерального казначейства между бюджетами бюджетной системы РФ, поступающие от уплаты налогов;
- 2) неналоговые доходы:
  - страховые взносы на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством;
  - страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

- доходы от размещения временно свободных денежных средств фонда;
- межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые Фонду социального страхования;
- прочие доходы.

Расходы Фонда социального страхования связаны в первую очередь с обязанностью по выплате гарантированных пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, уходу за ребенком, по выплате в рамках обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Кроме того, фондом возможны расходы на санаторно-курортное обслуживание работников и членов их семей. По решению комиссии по социальному страхованию, создаваемой на каждом предприятии, работникам на льготных условиях могут выдаваться путевки в санатории, профилактории, детям – в оздоровительные лагеря. Наибольший удельный вес в расходах Фонда социального страхования ( $\approx 95\%$ ) занимают непосредственные выплаты по социальному страхованию. При этом размер пособия по временной нетрудоспособности при общем заболевании и заболевании члена семьи зависит от средней месячной заработной платы за предыдущий год, причины заболевания и трудового стажа.

ФОМС – это денежные фонды, предназначенные для финансирования медицинской помощи населению, гарантированной государством.

Согласно закону «О медицинском страховании», обязательное медицинское страхование – это составная часть государственного социального страхования, обеспечивающая всем гражданам равные возможности в получении медицинской и лекарственной помощи, предоставляемой за счет средств обязательного медицинского страхования в объеме и на условиях, соответствующих программам обязательного медицинского страхования.

Основное назначение территориальных фондов – финансовое обеспечение программ обязательного медицинского страхования в субъектах РФ. ФОМС предназначено для обеспечения финансовой устойчивости всей системы на основе выравнивания уровней финансирования территориальных программ и финансирования отдельных мероприятий в области обязательного медицинского страхования.

Задачи ФОМС:

- обеспечение требований законов «О медицинском страховании» и «О медицинском страховании граждан»;

- обеспечение предусмотренных законодательством прав граждан в системе обязательного медицинского страхования;
- участие в разработке и реализации государственной финансовой политики в области обязательного медицинского страхования.

В бюджет фонда включаются доходы, распределяемые органами федерального казначейства между бюджетами в бюджетной системе РФ, поступающие от уплаты налогов, и неналоговые доходы: страховые взносы на обязательное медицинское страхование; недоимки, пени, штрафы по взносам в ФФОМС; доходы от размещения временно свободных средств обязательного медицинского страхования; штрафы, санкции, суммы, поступающие в порядке возмещения ущерба; безвозмездные перечисления; межбюджетные трансферты из федерального бюджета и прочие поступления.

Централизованные (государственные) внебюджетные фонды имеют общегосударственное значение и используются для решения общегосударственных задач. В состав централизованных (государственных) внебюджетных фондов входят:

- Пенсионный фонд Российской Федерации;
- Фонд социального страхования Российской Федерации;
- Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Средства большинства централизованных внебюджетных фондов служат финансовой гарантией конституционных прав граждан России на социальную защиту в случае старости, болезни, неблагоприятного социального и экономического положения некоторых групп населения.

Децентрализованные внебюджетные фонды формируются для решения территориальных, отраслевых, межотраслевых и других задач.

К ним относятся внебюджетные фонды, создаваемые по решению региональных и муниципальных органов власти для решения региональных и местных задач; для решения отраслевых задач.

Внебюджетные фонды – это совокупность денежных распределительных и перераспределительных отношений, в результате которых формируются фонды финансовых ресурсов, не входящих в бюджет и имеющих, как правило, целевое назначение.

Внебюджетные фонды выполняют распределительную и контрольную функции. Распределительная функция выражается в перераспределении через внебюджетные фонды части национального дохода в пользу социальных слоев населения. Контрольная функция проявляется в сигнализации обществу о возникших отклонениях в производственном либо социальном процессе.

Внебюджетные фонды, как и бюджет, способствуют государственному регулированию социальных процессов, содействуют более справедливому распределению национального дохода между социальными слоями населения.

## 8. РОЛЬ ФИНАНСОВ В РАЗВИТИИ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

В мировом хозяйстве постоянно происходит «перелив» денежного капитала, формирующегося в процессе кругооборота капитала. Стержнем мировых финансовых потоков выступают материальные процессы воспроизводства. Мировые финансовые потоки обслуживают движение товаров, услуг и межгосударственное перераспределение денежного капитала между конкурирующими субъектами мирового рынка.

Международные финансы – это совокупность экономических отношений, основанных на международных соглашениях в области наличного и безналичного оборота валютных ценностей, а также институциональных образованиях, обслуживающих реальный денежный оборот в сфере международных операций и расчетов.

Международные финансы представляют собой совокупность финансовых ресурсов мира, т. е. финансовых ресурсов всех стран. Они связаны с реальным денежным оборотом, участниками которого являются юридические и физические лица, правительства иностранных государств, международные финансовые организации, а также различные неформальные объединения и клубы, совершающие операции с валютными ценностями и принимающие решения по важнейшим вопросам координации и управления мировыми финансовыми потоками.

Финансы как экономический инструмент хозяйствования используются для осуществления интеграции России в мировую экономику. Финансовый механизм, складывающийся в сфере международных экономических связей, выступает инструментом реализации финансовой политики государства в области международного сотрудничества России. Функционируя в международной сфере, финансы выступают как стимул развития международной экономической интеграции.

Роль финансов в развитии международных связей проявляется по трем направлениям:

- 1) изыскание источников и мобилизация необходимых финансовых ресурсов для финансирования различных направлений международного сотрудничества;
- 2) регулирование международных интеграционных процессов;

3) стимулирование развития каждого вида международных отношений и непосредственных участников этих отношений.

Финансы оказывают влияние, прежде всего, на экспортно-импортные операции. С их помощью стимулируется выпуск конкурентоспособной продукции, пользующейся спросом на мировом рынке. Финансы способствуют формированию той доли национального дохода, которая реализуется в результате внешнеэкономической деятельности.

Важной формой международного сотрудничества является участие России в международных организациях и фондах. Это участие предполагает внесение соответствующих квот в уставные капиталы и бюджеты данных организаций. Источниками взносов выступают валютные и другие финансовые фонды и ресурсы участвующих национальных организаций и государственных структур.

Еще одним направлением воздействия финансов на развитие международных связей является мобилизация ресурсов иностранных инвесторов. Иностранные инвестиции осуществляются в виде привлечения средств иностранных государств-инвесторов, иностранных коммерческих организаций, международных строительных компаний для сооружения объектов в различных отраслях отечественной экономики. Предприятия и объекты, создаваемые на условиях кредита, остаются на территории России в качестве национального достояния. Другие предприятия, финансируемые иностранными предпринимателями за счет фондов своих фирм, а также из средств бюджетов иностранных государств, функционируют как совместные предприятия и иностранные юридические лица.

Иностранные инвестиции в экономику России способствуют ее развитию и создают условия для интеграции в мировую экономику. С целью стимулирования иностранных инвесторов устанавливается система финансовых, валютных и таможенных льгот.

За правильностью и законностью ведения финансовых операций в сфере внешнеэкономической деятельности осуществляется финансовый, валютный и таможенный контроль. При обнаружении нарушений и злоупотреблений правомочные органы применяют установленные законодательством санкции и штрафы, регулируя, таким образом, организацию финансовых отношений.

Как особая сфера функционирования финансы внешнеэкономической деятельности обладают специфическими чертами. Они воплощаются в ресурсах, формирующихся не только в рублях, но и иностранной валюте. Обязательным субъектом распределительных от-

ношений является зарубежный партнер в лице иностранного государства, международной организации, иностранной фирмы и т. д. Расширение международных экономических связей способствует формированию внешних источников финансовых ресурсов, используемых в укреплении экономики России.

Важную роль в развитии международных экономических отношений России играет финансовое регулирование внешнеэкономических связей через формирование и использование централизованных валютных фондов. В условиях либерализации внешнеэкономической деятельности основная масса валютных поступлений находится в собственности предприятий. Однако для участия государства в международных отношениях и укрепления национальной валюты создаются централизованные валютные фонды как в масштабах всей страны, так и на уровне территориальных образований в составе Российской Федерации.

Перераспределение валютных ресурсов между производителями и другими субъектами хозяйствования осуществляется путем создания дополнительных условий для предприятий, за счет которых формируются централизованные и децентрализованные валютные фонды.

Все предприятия, независимо от форм собственности и места регистрации, получающие выручку от экспорта товаров в иностранной валюте и от операций на внутреннем валютном рынке, в обязательном порядке продают часть ее по установленным нормативам.

Из обязательно продаваемой валютной выручки, в первую очередь, формируются централизованные фонды.

Валютный резерв делится на две части. Первая – стабилизационный фонд, средства которого идут на поддержание курса рубля на внутреннем валютном рынке. Другая часть резерва продается Министерству финансов Российской Федерации. Она идет на формирование фонда, необходимого для удовлетворения государственных нужд, таких как обеспечение платежей по обслуживанию внешнего долга; для осуществления безусловных валютных платежей, т. е. на оплату централизованных импортных закупок предметов первой необходимости населению (продовольствия, медикаментов и других товаров), а также для других государственных нужд.

После продажи валютных средств предприятий в Валютный резерв Банка России по установленному нормативу предприятия в обязательном порядке продают валюту на внутреннем валютном рынке другим предприятиям и организациям, не имеющим валютных дохо-

дов от предпринимательской деятельности, и местным органам власти по курсу, согласованному с уполномоченными банками.

Местные органы власти Российской Федерации через уполномоченные банки покупают иностранную валюту за счет средств соответствующих бюджетов и направляют ее на формирование своих валютных фондов. Средства валютных фондов местных органов власти используются для закупки импортных товаров, необходимых населению и учреждениям непромышленной сферы, находящимся на бюджетном финансировании соответствующих административно-территориальных образований.

Все предприятия несут ответственность за своевременную, полную продажу валютных средств и соблюдение порядка зачисления валютной выручки на свои счета в уполномоченных банках. Финансовый контроль осуществляется со стороны уполномоченных банковских органов, таможенного и валютного контроля. С этой целью при Правительстве Российской Федерации создана инспекция валютного контроля. Если допускаются нарушения порядка зачисления валютных сумм на транзитные валютные счета, то государственная налоговая инспекция Российской Федерации совместно с Инспекцией Валютного контроля при Правительстве Российской Федерации взимают штраф в размере всей сокрытой выручки в иностранной валюте по текущему курсу Банка России. Это не освобождает предприятие от обязательной продажи валюты. Суммы штрафа направляются в Федеральный бюджет Российской Федерации.

В свою очередь, уполномоченные банки, осуществляющие операции по купле–продаже иностранной валюты, проверяются со стороны Главных территориальных управлений Банка России совместно с местными органами Государственной налоговой службы Российской Федерации и Инспекцией валютного контроля при Правительстве Российской Федерации по обеспечению правильности и своевременности расчетов. При обнаружении нарушений по обязательной продаже валюты Центральный банк Российской Федерации может приостановить действия уполномоченных банков и лишить их права на проведение операций в иностранной валюте.

Одним из основных направлений развития внешнеэкономической деятельности является привлечение иностранных инвестиций с целью получения дополнительных материальных и финансовых ресурсов. Иностранцами инвесторами являются иностранные юридические лица и граждане, лица без гражданства, граждане нашей страны, посто-

янно проживающие за границей, иностранные государства и международные организации.

Иностранные инвестиции могут осуществляться в виде имущественных и интеллектуальных ценностей несколькими путями, а именно: путем долевого участия в совместных предприятиях; создания предприятий, полностью принадлежащих иностранным инвесторам, и их филиалов; приобретения предприятий, имущества, паев, ценных бумаг, принадлежащих иностранным инвесторам; получения займов, кредитов, имущественных прав и других видов инвестиционной деятельности. Объектами иностранных инвестиций являются основные фонды и оборотные средства строящихся и модернизированных предприятий во всех отраслях народного хозяйства, ценные бумаги, целевые денежные вклады, научно-техническая продукция, права на интеллектуальные ценности и имущественные права.

Для более широкого привлечения иностранных капиталов законодательно создаются льготные финансовые условия с целью заинтересовать иностранных инвесторов вложением своих средств в экономику страны. Такими льготными финансовыми условиями являются: гарантии сохранности капиталов и возмещение убытков иностранным инвесторам, льготное налогообложение и свободный перевод прибылей и доходов за границу, предоставление права реинвестирования полученных доходов, а также возможность перевода прибылей, полученных в рублях, в иностранную валюту; таможенные льготы и создание системы страховой защиты имущества и рисков иностранных инвесторов. Сохранность капиталов обеспечивается законодательно. Иностранные инвестиции не могут быть национализированы, реквизированы или конфискованы. Если происходит национализация или реквизиция, то иностранный инвестор получает соответствующую эквивалентную компенсацию. Такая компенсация выплачивается без задержки в валюте направленных инвестиций или другой валюте, по согласованию с иностранным инвестором. До момента выплаты компенсации начисляются проценты. Источником компенсаций и процентов являются федеральный и местные валютные фонды и резервы.

Если получены убытки в результате противозаконных действий государственных органов или должностных лиц, иностранный инвестор получает компенсацию, включая предполагаемую сумму упущенной выгоды. Источником этих компенсационных выплат служат средства централизованных валютных фондов и фондов виновных организаций. По новому налоговому законодательству иностранным

инвесторам предоставляются те же льготы, что и отечественным предприятиям и организациям по всем видам налогов. С участием иностранных инвесторов создаются предприятия, в которых заинтересованные стороны объединяют ресурсы для их совместного использования. Учредителями таких предприятий выступают национальные и иностранные юридические лица и иностранные граждане.

При проведении экспортно-импортных операций предприятиям с иностранными инвестициями предоставляются налоговые льготы. Не взимается таможенная пошлина на ввозимое имущество в счет доли иностранного инвестора в уставном капитале предприятия также за имущество, предназначенное для собственного производства. От таможенных пошлин освобождается имущество иностранных работников, предназначенное для собственных нужд.

После уплаты налогов иностранные предприниматели могут беспрепятственно осуществить за границу переводы, связанные с инвестиционной деятельностью, если доходы получены в иностранной валюте. Такие переводы осуществляются в виде прибыли от инвестиций, дивидендов, процентов, других доходов и оказываемых услуг, сумм, выплачиваемых по договорным обязательствам, сумм, полученных в порядке компенсации, а также при ликвидации или продаже объектов иностранного инвестирования.

Особые льготные условия устанавливаются для иностранных инвесторов в свободных экономических зонах, создаваемых для привлечения иностранного капитала, передовой зарубежной техники и технологий.

Одной из форм многостороннего сотрудничества между государствами являются международные организации и фонды. Они объединяют государства, национальные институты, общества, ассоциации неправительственного характера для достижения общей цели в области политики, экономики, социальной, научно-технической, культуры и др. Международные организации формируют свои фонды с целью многосторонней координации деятельности участвующих сторон. Создаются межгосударственные целевые фонды денежных средств на основе межгосударственных соглашений для осуществления единой валютно-финансовой и кредитной политики стран-участниц.

Наша страна и ее национальные институты являются участниками многих международных организаций и межгосударственных фондов. Они делятся на несколько типов по способу формирования доходов и характеру функционирования.

К первому типу относятся межгосударственные и международные фонды финансово-кредитных организаций. Они функционируют на основе уставного капитала с долевым участием вкладчиков, предоставляя им целевые кредиты и создавая целевые фонды. В результате своей деятельности эти организации получают доходы, которые распределяются на выплату дивидендов по вкладам, формирование целевых и резервных фондов.

К этому типу организаций относятся Международный инвестиционный банк (МИБ), Международный банк экономического сотрудничества (МВЭС), Европейский банк реконструкции и развития (МБРР), Международный валютный фонд (МВФ). Роль финансов в функционировании международных банков и фондов заключается в том, что с их помощью осуществляется мобилизация средств уставного капитала и в процессе функционирования распределяется выручка и прибыль, формируются фонды банков. Источниками паевых взносов являются средства национальных и международных финансово-кредитных институтов международных организаций – участников (пайщиков) фонда, а также бюджеты и валютные фонды заинтересованных стран.

Второй тип организаций функционирует на основе бюджета, создаваемого ежегодными членскими взносами. Такими организациями являются международные и всемирные институты, координирующие деятельность национальных организаций в определенной области. К ним относятся: Организация Объединенных Наций со всеми ее институтами, во многих из которых участвует наше государство; Международное бюро времени. Международное агентство по атомной энергетике, Международная организация морской спутниковой связи, Всемирная федерация научных работников, Международная ассоциация юристов-демократов и многие другие. Например, цель Международного союза страховщиков технических рисков – обмен информацией и опытом между страховыми компаниями. Союз вырабатывает рекомендации по проведению определенных видов страхования. Средства бюджета формируются за счет членских взносов, источниками которых выступают собственные средства участников Союза страховщиков.

Международный союз по публикации таможенных тарифов занимается систематизацией, изданием и распространением материалов о таможенных тарифах и таможенных законодательствах, издает ежемесячный международный таможенный бюллетень. Средства Союза

складываются из членских взносов, размер которых определяется пропорционально объему внешнеторгового оборота стран-участниц. В Союз входят 65 стран; источником взносов являются ресурсы государственных бюджетов этих стран.

Финансовые ресурсы Международного института государственных финансов (МИГФ) формируются в основном из ежегодных членских взносов, регистрационных сборов с участников ежегодных научных конференций и конгрессов МИГФ, а также добровольных пожертвований, доходов от продажи научных публикаций института. МИГФ финансирует деятельность по изучению государственных финансов и государственной экономики, проведение научных исследований в этих областях, деятельность по установлению научных контактов, обмену знаниями и опытом между индивидуальными и коллективными членами института. МИГФ финансирует проведение Генеральной ассамблеи, научных конференций и конгрессов, текущую организационную деятельность.

Третьим типом международных организаций являются научные программы и конгрессы. Они функционируют не постоянно, а их проведение осуществляется за счет финансирования участвующих сторон. Например, Международная биологическая программа (1964–1974), Международный геодинамический проект (1971–1980), Международный год спокойного солнца (1964–1965), Всемирный горный конгресс, созываемый 1 раз в 2–3 года с 1957 г., и др.

Четвертый тип международных организаций – международные научные лаборатории, институты, союзы, комплексы и отраслевые ассоциации, бюро в определенных областях знаний. Они объединяют государства, национальные научные организации, ассоциации и отдельных ученых, занимающихся научными разработками, и координируют их деятельность. Эти организации функционируют за счет бюджетов, источниками которых являются ежегодные долевые взносы, регистрационные взносы участников конференций, пожертвования юридических и частных лиц, доходы от периодических изданий, научных, справочных материалов. Примерами подобных организаций являются: Международная лаборатория сильных магнитных полей и низких температур, которая работает по национальным и совместным программам; Международный институт сварки, Международный математический центр, Международный совет научных союзов, охватывающий свыше 10 Международных советов по отдельным отраслям знаний, и другие научные союзы.

Международные организации (фонды) пятого типа занимаются сбором средств для финансирования мероприятий и оказания помощи в определенном виде деятельности. Например, Всемирный фонд дикой природы (неправительственная организация) занимается сбором средств от государств, общественных организаций и частных лиц для создания конкретных проектов по охране диких животных и природных участков. Фонд «Олимпийская солидарность» создан для оказания финансовой помощи национальным олимпийским комитетам (НОК) развивающихся стран. Он формируется за счет добровольных взносов НОК, частных пожертвований компаний, фирм и отдельных лиц, средств, полученных от инвестиционной и издательской деятельности Международного олимпийского комитета (МОК). В фонд поступает 1/3 средств от продажи телевизионных прав на освещение олимпийских игр, распределяемых между МОК, Фондом «Олимпийская солидарность» и международными федерациями по олимпийским видам спорта. На проведение основных мероприятий по регионам направляется 75–85 % всех расходов. Такими мероприятиями являются: проведение сборов, семинаров тренеров, приобретение спортивного инвентаря, оказание материальной помощи НОК. Остальные средства направляются на издательскую деятельность и текущие расходы.

Создание эффективной рыночной экономики России невозможно без ее интеграции в мировое хозяйство. Либерализация внешнеэкономических отношений и допуск на внутренний рынок нерезидентов стимулируют отечественных производителей к созданию конкурентоспособной продукции, способствуют продвижению товаров российских компаний на мировой рынок, увеличивают приток в страну валютных средств. Россия имеет возможность использовать мировой опыт решения экономических проблем, накопленный западными странами, и не повторять их ошибок. На пути к рынку ни одно из развитых государств не смогло обойтись без внешних заемных финансовых ресурсов. Россия привлекает иностранный капитал в форме прямых и портфельных инвестиций, ссудных капиталовложений отдельных государств и международных финансовых организаций, путем размещения государственных облигационных займов на международном рынке капиталов.

Вступление России в 1992 г. в Международный валютный фонд и Международный банк реконструкции и развития означало признание ее полноправным участником Ямайской мировой валютной системы,

открыло доступ к мировым финансовым ресурсам, способствовало установлению партнерских отношений с другими странами. Членство в МВФ дало возможность России пользоваться кредитами в свободно конвертируемой валюте для финансового обеспечения рыночных реформ и покрытия дефицита платежного баланса. Финансовую поддержку России оказали Международная финансовая корпорация и Европейский банк реконструкции и развития.

Важным условием расширения сотрудничества Российской Федерации с зарубежными странами явилось заключение межгосударственных соглашений о поощрении и взаимной защите капиталовложений, которые предоставляют инвесторам режим наибольшего благоприятствования и необходимые гарантии по защите инвестиций.

Большое значение для подъема производства имеет привлечение прямых иностранных инвестиций в реальный сектор экономики. В мировой практике под иностранными прямыми инвестициями понимают капитальные вложения, сделанные юридическими и физическими лицами, которые дают инвесторам право полностью владеть предприятием или осуществлять контроль за его деятельностью. Прямые инвестиции могут осуществляться как в свободно конвертируемой валюте, так и в российских рублях.

Приватизация государственной собственности и акционирование промышленных предприятий привели к появлению в России фондового рынка, а также создали необходимые условия иностранным инвесторам для портфельных капиталовложений. Покупка нерезидентами государственных ценных бумаг и акций способствовала привлечению в экономику страны дополнительных финансовых ресурсов. Первоначально западные инвесторы скупали акции нефтяных и газовых компаний, затем инвестиции стали перемещаться в другие отрасли: связь, пищевую и деревообрабатывающую промышленность. Особенность российского фондового рынка состояла в том, что основная часть валютных инвестиций вкладывалась в краткосрочные долговые ценные бумаги, а рублевые направились на покупку акций российских компаний.

Официальная статистика России выделяет также прочие инвестиции (ссудные инвестиции), к которым относят торговые кредиты, банковские вклады и кредиты правительств иностранных государств, выданные под гарантии российского Правительства. Экспорт ссудного капитала осуществляется по государственной или частной линии, на двусторонней и многосторонней основе, на коммерческих или

льготных условиях. Это может быть официальная государственная помощь развитию, кредиты на реализацию конкретных инвестиционных проектов, техническая помощь, экспортные кредиты, облигационные займы. Большая часть ссудных инвестиций приходится на международные финансовые организации, крупные коммерческие банки, национальные фонды экономического сотрудничества с зарубежными странами.

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

Балашов А. И., Иманов Т. Д., Купрещенко Н. П., Тертышный С. А. Экономическая теория : учебник для студентов вузов. – М., 2014. – 527 с.

Бобошко В. И. Взаимосвязь внутреннего и внешнего финансового контроля // Инновационное развитие экономики. – 2013. – № 2. – С. 65–69.

Бобошко В. И. Совершенствование государственного финансового контроля в Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. – 2016. – № 4. – С. 19–26.

Бобошко Н. М. Финансово-кредитная система : учебное пособие. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 239 с.

Бобошко Н. М., Турманидзе Т. У., Эриашвили Н. Д. и др. Финансово-экономический анализ : учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям подготовки 080300 «Финансы и кредит». – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 383 с.

Бурыкин Д. В. Финансовый менеджмент : учебное пособие. – М. : МосУ МВД России, 2012. – 134 с.

Гапоненко В. Ф. Стратегические финансовые цели развития предприятий // Вестник Екатеринбургского института. – 2016. – № 1 (33). – С. 85–89.

Дианов Д. В., Радугина Е. А., Степанян Е. Н. Статистика финансов и кредита : учебно-практическое пособие. – М. : Элит, 2006. – 144 с.

Дмитриева И. Е., Биндасова Н. А. Государственные и муниципальные финансы : учебное пособие для студентов экономических вузов. – Саратов : Вузовское образование, 2016. – 154 с.

Долбилов А. В. Внешний корпоративный долг как одна из угроз экономической безопасности Российской Федерации на современном этапе // Вестник экономической безопасности. – 2010. – № 12. – С. 114–120.

Долбилов А. В. Внешний корпоративный долг как угроза экономической безопасности в условиях применения экономических санкций // Вестник экономической безопасности. – 2015. – № 1. – С. 6–8.

Елизарова В. В. Место и роль финансовой безопасности в системе обеспечения экономической безопасности России // Экономика, Статистика и Информатика. – 2015. – № 5. – С. 45–48.

Зуева А. С. Сущность денежно-кредитной политики // Интеграционные процессы в науке в современных условиях : сборник статей. – М., 2015. С. 85–87.

Зуева А. С. Экономическая теория. – М. : МГИ им. Е. Р. Дашковой, 2015. – 180 с.

Мавлютов Р. Р. Финансы : учебник. – Волгоград : Волгоградское научное издательство, 2015. – 268 с.

Майбуров И. А. Налоговые реформы. Теория и практика : монография для магистрантов, обучающихся по специальностям «Финансы и кредит», «Бухгалтерский учет, анализ и аудит». – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 462 с.

Михеева М. В. Актуальные проблемы реализации политики импортозамещения в стратегически значимых отраслях российской экономики // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. – 2016. – № 4. – С. 36–44.

Никулина Н. Н., Суходоев Д. В., Эриашвили Н. Д. Финансовый менеджмент организации. Теория и практика : учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Финансы и кредит», «Бухгалтерский учет, анализ и аудит», «Менеджмент организации». – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 511 с.

Поляк Г. Б. и др. Финансы : учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям. – 4-е изд. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 735 с.

Пузырев С. А. Финансово-кредитная система : учебно-практическое пособие. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2016. – 180 с.

Родченкова О. А., Накова М. Р. Современная проблематика в обеспечении экономической безопасности финансового сектора экономики Российской Федерации : монография. – М. : Международный центр изучения проблем экономической безопасности противодействия легализации преступных доходов, 2015. – 263 с.

Рубцов И. В. Финансы организации (предприятия) : учебное пособие. – М. : Элит, 2006. – 448 с.

Рубцов И. В. Экономика организации (предприятия) : учебное пособие. – М. : Элит, 2007. – 332 с.

Рубцова Е. В. Проблемы развития механизма государственного финансового контроля в Российской Федерации // Финансовая политика государства: современные тенденции и перспективы. – М. : Академия ФСИН России, 2016. – 97 с.

Елизарова Вера Васильевна,  
кандидат экономических наук, доцент;

Рубцов Игорь Вячеславович,  
кандидат экономических наук, доцент

## **Финансы**

Учебное пособие

Редактор *Васильевых Е. М.*  
Корректор *Степанова А. А.*  
Компьютерная верстка *Табуновой Е. А.*

---

Подписано в печать 14.11.2017 г.	Формат 60×84 1/16	Тираж 75 экз.
Заказ № 1759	Цена договорная	Объем 12,1 уч.-изд. л. 6,85 усл. печ. л.

---

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя  
117437, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12